

Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique

Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024

ANALYSE ET PERSPECTIVES VERS UN ÉTAT OUVERT



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024

ANALYSE ET PERSPECTIVES VERS UN ÉTAT
OUVERT

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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2024), *Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024 : Analyse et perspectives vers un État ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a54aa50c-fr>.

ISBN 978-92-64-43285-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-64571-4 (PDF)

ISBN 978-92-64-84955-6 (HTML)

ISBN 978-92-64-31441-2 (epub)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Said Mrigua/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2024

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

Dans l'esprit de la Constitution de 2011, qui consacre les principes de bonne gouvernance, de redevabilité et de la démocratie participative, le Maroc s'est engagé depuis plus de dix ans dans la mise en œuvre de réformes et politiques publiques ambitieuses du gouvernement ouvert, notamment avec l'accompagnement de l'OCDE. Cette coopération a été consacrée en 2018 par l'adhésion du Maroc à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* – premier pays de la région MENA à y adhérer – ainsi qu'au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).

Cet *Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024 : Analyse et perspectives vers un État ouvert* fait suite à une première revue publiée par l'OCDE en 2015, qui venait répondre aux vœux du pays de mettre en œuvre des réformes ambitieuses pour l'ouverture du gouvernement et intégrer le PGO. Depuis, le Maroc a réalisé des avancées significatives, telles que l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information en 2018 ou encore de lois opérationnalisant les principes de la démocratie participative, ainsi que la mise en place d'un cadre de gouvernance solide pour le pilotage des réformes du gouvernement ouvert dans le cadre du PGO. En parallèle de l'approfondissement progressif d'une culture d'ouverture au niveau de l'administration centrale, le Parlement ainsi qu'un nombre croissant de collectivités territoriales se sont engagés dans des réformes de promotion de la transparence, la redevabilité et la participation. Le Maroc fait aujourd'hui partie des pays pionniers dans la promotion et la mise en œuvre de réformes du gouvernement ouvert dans la région MENA.

Plus récemment, le Nouveau Modèle de développement, appelé de ses vœux par le Roi Mohammed VI et élaboré en 2021 à travers une approche participative, a souligné l'importance de la participation des citoyens, de la promotion de l'intégrité, de la redevabilité et de l'accès à l'information pour la mise en place de politiques publiques plus justes et efficaces, répondant effectivement aux besoins des Marocains et des Marocaines dans leur diversité, ainsi qu'aux enjeux contemporains de développement.

C'est dans ce contexte que le Maroc a exprimé sa volonté d'engager une réflexion sur l'opportunité de développer une Stratégie nationale du gouvernement ouvert, afin de promouvoir une approche intégrée et holistique des politiques publiques et réformes en faveur de l'ouverture du gouvernement. Dans cette optique, l'OCDE souligne l'importance de réaliser en amont un état des lieux détaillé, permettant d'identifier les vecteurs de progrès réalisés, les défis actualisés et les opportunités pour renforcer les synergies et la cohérence des initiatives et processus en place.

Cet examen présente donc une analyse, fondée sur des données empiriques, des cadres et de la pratique de mise en œuvre des réformes et politiques publiques du gouvernement ouvert, évalués à l'aune des dispositions de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*. Il s'intéresse ainsi aux cadres légaux, institutionnels et de politiques publiques qui créent un environnement favorable aux réformes de gouvernement ouvert, aux processus de promotion d'une culture d'ouverture, ainsi qu'à la participation des citoyens et des parties prenantes – dans la pratique – à la transparence et l'accès à l'information. Ce rapport comporte également un chapitre dédié à l'espace civique, qui constitue selon l'OCDE un prérequis à la réussite des réformes du gouvernement ouvert.

Depuis 2004, le Maroc et l'OCDE se sont engagés dans un partenariat stratégique visant à améliorer le développement socioéconomique du pays, et de manière accélérée depuis la réalisation d'un premier Programme Pays entre 2015 et 2018 et la mise en œuvre d'une seconde phase pour la période 2019-23. Cette coopération fructueuse s'inscrit dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, à travers lequel l'OCDE soutient un partenariat stratégique avec et entre les pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Cet Examen contribue aux objectifs du Programme de Travail 2023-2024 du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE pour une administration ouverte. Il intervient dans le cadre de l'adhésion du Maroc à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement et le suivi de sa mise en œuvre.

Ce rapport souligne les opportunités existantes pour l'adoption d'une approche plus intégrée du gouvernement ouvert, permettant de consolider la coordination entre les différents acteurs, de renforcer l'impact des initiatives et mécanismes existants, et de faire du gouvernement ouvert un véritable *modus operandi* de l'administration marocaine. Le dernier chapitre a vocation à constituer une feuille de route contextualisée vers une stratégie nationale du gouvernement ouvert, présentant différents modèles que le Maroc pourrait suivre et adapter à sa vision et ses ambitions en la matière.

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude à l'ensemble des acteurs de l'administration et de la société civile marocaines ayant contribué à la réalisation de cet *Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024 : Analyse et perspectives vers un État ouvert*.

L'OCDE remercie également les responsables publics qui ont accompagné le processus en tant que pairs : Benoit Frenette (chef d'équipe, responsable de la mise en œuvre du programme et des relations intergouvernementales, gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor, Canada), Darine Benkalha (analyste politique, Secrétariat du Conseil du Trésor, Canada), Edline Brutus-Nicholson, (analyste/conseillère, Secrétariat du Conseil du Trésor), Canada) et Laurence Geyduschek (chargée de mission à l'Agence pour la simplification administrative, Chancellerie du Premier ministre, Belgique).

Dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, cet examen a été élaboré par la Division de l'administration innovante, digitale et ouverte (INDIGO), dirigée par Carlos Santiso, au sein de la Direction de la gouvernance publique, sous la responsabilité d'Elsa Pilichowski. Il s'inscrit dans la série des publications réalisées par l'Unité du gouvernement ouvert et de l'espace civique, placée sous la responsabilité d'Alessandro Bellantoni puis de David Goessmann.

Le processus de rédaction a été dirigé par Charlotte Denise-Adam, coordinatrice du projet, avec la contribution de Nawel Djaffar et Émilie Cazenave. Il a été amélioré en substance par Saad Filali-Meknassi et Richard Martinez. Le rapport a bénéficié des commentaires précieux de David Goessmann, Claire Mc Evoy, Mauricio Mejia, Emma Cantera et Carla Musi. Un travail éditorial a été assuré par Estelle Jelen. L'appui administratif a été assuré par Elena Martin Gomez-Tembleque et Joshua Yeremiyew. Adem Kocaman a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

L'OCDE adresse enfin ses sincères remerciements à l'Initiative du partenariat du Moyen-Orient (MEPI) des États-Unis pour l'appui financier apporté à ce projet.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Sigles et abréviations	11
Résumé	12
1 L'environnement favorable au gouvernement ouvert au Maroc : dépasser la fragmentation et bâtir l'intégration	15
1.1. Introduction	16
1.2. Adopter une définition unique du gouvernement ouvert favorise une approche intégrée	18
1.3. Harmoniser et mettre en cohérence les cadres légaux et réglementaires du gouvernement ouvert au Maroc	21
1.4. Créer des initiatives convergentes pour atteindre des objectifs communs : l'importance des documents d'orientation dans l'action du Maroc	32
1.5. Renforcer le cadre institutionnel du gouvernement ouvert au Maroc	50
Références	57
Notes	61
2 Les processus de promotion de la culture de l'ouverture au Maroc	62
2.1. Introduction	63
2.2. Coordonner les politiques publiques et pratiques du gouvernement ouvert	64
2.3. Le suivi et l'évaluation des politiques publiques et pratiques du gouvernement ouvert	74
2.4. Promouvoir le gouvernement ouvert pour transformer la culture de gouvernance	83
2.5. Vers un usage plus stratégique de la communication externe et interne pour la promotion du gouvernement ouvert	93
Références	100
Notes	103
3 L'espace civique comme prérequis aux réformes du gouvernement ouvert au Maroc	104
3.1. Introduction	105
3.2. La protection et promotion des droits et libertés publics, des médias et des droits numériques au Maroc	109
3.3. La création d'un environnement favorable aux OSC comme élément essentiel dans l'écosystème du gouvernement ouvert	156
Références	176
Notes	192

4 La transparence en pratique : améliorer l'accès à l'information pour un gouvernement plus transparent et redevable au Maroc	197
4.1. Introduction	198
4.2. Un cadre légal et des arrangements institutionnels pour la promotion de l'accès à l'information	198
4.3. Les avancées et les défis dans l'approfondissement de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information	218
Références	241
Notes	244
5 La participation en pratique : soutenir la participation des citoyens pour un gouvernement plus ouvert et plus inclusif au Maroc	246
5.1. Introduction	247
5.2. Une volonté politique forte et des initiatives pilotes d'envergure en faveur de la participation des citoyens et des parties prenantes	249
5.3. L'environnement favorable à la participation citoyenne : les cadres légaux, institutionnels et de politique publique	256
5.4. Des mécanismes et outils ont permis l'éclosion de la participation dans la pratique aux niveaux national et local, mais gagneraient à être davantage mobilisés	270
Références	299
Notes	305
6 Poser les jalons pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie du gouvernement ouvert au Maroc	308
6.1. Qu'est-ce qu'une stratégie de gouvernement ouvert ?	309
6.2. Comment assurer la réussite des processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert : recensement des éléments clés	310
6.3. Comment formuler une Stratégie de gouvernement ouvert ?	318
Références	329

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Modèle d'un environnement favorable à un programme intégré du gouvernement ouvert	17
Graphique 1.2. Le cadre de l'OCDE pour l'évaluation de l'ouverture du gouvernement	18
Graphique 1.3. Les définitions du gouvernement ouvert dans les pays de l'OCDE et au Maroc	19
Graphique 1.4. Principaux documents de politiques publiques sur le gouvernement ouvert au Maroc et dans les pays de l'OCDE	33
Graphique 1.5. Du gouvernement ouvert 1.0. au gouvernement ouvert 2.0.	39
Graphique 1.6. La complémentarité entre une SGO et les PAN du PGO	49
Graphique 1.7. Les responsabilités du bureau en charge du PAN du PGO au Maroc et dans les pays de l'OCDE	52
Graphique 2.1. Théorie du changement de l'ouverture du gouvernement	63
Graphique 2.2. Perception des principaux défis pour la mise en œuvre de politiques publiques promouvant le gouvernement ouvert	65
Graphique 2.3. Schéma de gouvernance du PGO au Maroc	67
Graphique 2.4. Organisation possible du Conseil national du gouvernement ouvert	73
Graphique 2.5. Formations proposées aux fonctionnaires de l'administration centrale et / ou fédérale sur des thèmes liés au gouvernement ouvert (2020)	85
Graphique 2.6. Existence de lignes directrices portant sur des thèmes liés au gouvernement ouvert destinées aux fonctionnaires de l'administration centrale / fédérale	87
Graphique 3.1. Score du Maroc et des pays de la région MENA pour l'indicateur relatif au respect de la liberté de réunion pacifique de V-Dem	129

Graphique 3.2. Score du Maroc et de pays de la région MENA dans le Classement mondial de la liberté d'expression d'Article 19 en 2021	131
Graphique 3.3. Score du Maroc et d'une sélection de pays de la région MENA dans le Global Gender Report 2021 du Forum économique mondial	149
Graphique 3.4. Désagrégation du score du Maroc selon les quatre catégories de l'indice du <i>Global Gender Gap</i>	150
Graphique 3.5. Répartition des associations par portée géographique de leurs activités en 2007	158
Graphique 3.6. Subventions étrangères allouées aux associations marocaines, 2006-20	166
Graphique 3.7. Répartition des subsides de la loterie nationale de Belgique, 2020	171
Graphique 4.1. Délais de traitement des demandes d'accès à l'information	210
Graphique 4.2. Modalités de recours prévues par la loi n° 31-13	213
Graphique 4.3. État de mise en œuvre des engagements du plan d'action	227
Graphique 5.1. Exemple de théorie du changement relative à la participation	249
Graphique 5.2. Principaux acteurs du cadre institutionnel de la participation au Maroc	264
Graphique 5.3. Liste des instances consultatives institutionnalisées au sein des collectivités territoriales	277
Graphique 5.4. Les différentes étapes d'un processus de participation	292
Graphique 5.5. Les principales étapes du développement de politiques publiques	295
Graphique 6.1. Éléments à prendre en compte dans la formulation d'une SGO	319
Graphique 6.2. Exemple d'une approche fondée sur les principes	324
Graphique 6.3. Adopter une approche sectorielle	324
Graphique 6.4. Exemple d'une approche fondée sur les outils	325
Graphique 6.5. Exemple d'une approche axée sur le public cible	326
Graphique 6.6. Exemple d'une approche d'État ouvert	326

TABLEAUX

Tableau 1.1. Les principaux traités, conventions et déclarations internationales dans le domaine du gouvernement ouvert signés et ratifiés par le Maroc	24
Tableau 1.2. Les dispositions principales du cadre légal relatif au gouvernement ouvert au Maroc	25
Tableau 1.3. Le cadre réglementaire régissant le gouvernement ouvert au Maroc	26
Tableau 1.4. Les principaux documents politiques pour les réformes du gouvernement ouvert au Maroc	35
Tableau 1.5. Différence entre une « stratégie » et un « plan d'action »	48
Tableau 1.6. Autres acteurs institutionnels engagés dans le processus du PGO	55
Tableau 2.1. Mécanisme de coordination impliquant des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales au Maroc	65
Tableau 2.2. Angles adoptés pour les indicateurs du gouvernement ouvert au Mexique	81
Tableau 2.3. Panorama des formations les plus pertinentes en matière de politiques publiques et pratiques de gouvernement ouvert	86
Tableau 2.4. Boîtes à outils / Lignes directrices disponibles sur les politiques publiques et pratiques de gouvernement ouvert au Maroc	87
Tableau 3.1. Les liens entre les principes du gouvernement de l'OCDE et l'espace civique	107
Tableau 3.2. Les principaux organes de contrôle des droits et libertés de l'espace civique au Maroc et leurs attributions clés	119
Tableau 3.3. Évolution des subventions publiques aux associations, 2016-18	165
Tableau 4.1. Principaux engagements internationaux du Maroc relatifs au droit à l'information et au gouvernement ouvert	199
Tableau 4.2. Obligation de divulgation proactive au Maroc	214
Tableau 4.3. Axes et actions de la feuille de route pour la mise en œuvre du droit d'accès à l'information	219
Tableau 4.4. Avancement des engagements en matière d'accès à l'information du PAN 2018-20	219
Tableau 5.1. Les bases constitutionnelles des principes de la démocratie participative au Maroc	257

ENCADRÉS

Encadré 1.1. Les avantages d'une définition solide du gouvernement ouvert	19
Encadré 1.2. Exemple de définitions officielles du gouvernement ouvert dans les pays de l'OCDE	21
Encadré 1.3. Le cadre juridique et réglementaire des réformes du gouvernement ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE	22

Encadré 1.4. La participation au cœur des lois sur la régionalisation avancée au Maroc	28
Encadré 1.5. Les différents modèles de cadre de politiques publiques pour un gouvernement ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE et leurs limites	33
Encadré 1.6. Liste des engagements du PAN du PGO du Maroc pour la période 2021-23	37
Encadré 1.7. Les engagements de la Chambre des représentants dans le cadre du premier PAN du PGO	43
Encadré 1.8. Le premier plan d'action du PGO de la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma	44
Encadré 1.9. Les avantages d'une stratégie du gouvernement ouvert (SGO)	46
Encadré 1.10. Définition de l'État ouvert	49
Encadré 1.11. Signature d'une convention de partenariat entre l'UGO et le Centre d'Excellence pour le Développement	52
Encadré 2.1. Le Forum du gouvernement ouvert du Royaume-Uni	68
Encadré 2.2. Les initiatives visant à élargir la gouvernance du gouvernement ouvert au-delà du processus du PGO	69
Encadré 2.3. Les points de contact du gouvernement ouvert au Costa Rica	71
Encadré 2.4. Le Forum du gouvernement ouvert de l'Italie	72
Encadré 2.5. La différence entre le suivi et l'évaluation	74
Encadré 2.6. L'évaluation du programme de gouvernement ouvert par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	78
Encadré 2.7. Typologie des indicateurs	79
Encadré 2.8. Les indicateurs de référence du Mexique sur le gouvernement ouvert	80
Encadré 2.9. Exemples de principes opérationnels pour réaliser le suivi et l'évaluation d'initiatives de gouvernement ouvert	82
Encadré 2.10. Le rapport « <i>What we heard</i> » (ce que nous avons entendu) au Canada	84
Encadré 2.11. Exemples de boîte à outils sur les pratiques et politiques publiques de gouvernement ouvert	89
Encadré 2.12. Formations sur le gouvernement ouvert au Brésil	90
Encadré 2.13. Communautés de pratiques sur les politiques et pratiques de gouvernement ouvert	91
Encadré 2.14. Bonnes pratiques de pays de l'OCDE pour un prix du gouvernement ouvert	92
Encadré 2.15. La communication publique et les engagements dans les PAN du gouvernement ouvert 2018-20 et 2021-23	94
Encadré 2.16. Le site Internet du gouvernement du Canada sur le gouvernement ouvert	97
Encadré 2.17. Une campagne ciblant et engageant les jeunes en Grèce	98
Encadré 2.18. Le blog Digital.govt.nz en Nouvelle-Zélande	99
Encadré 3.1. L'espace civique ancré dans la <i>Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert</i>	106
Encadré 3.2. Composition du CNDH	122
Encadré 3.3. Bonnes pratiques pour la protection des journalistes	134
Encadré 3.4. Les atteintes visant les femmes journalistes au Maroc	136
Encadré 3.5. Définition des médias associatifs – Résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe	142
Encadré 3.6. Une plateforme de vérification des faits mise en place par la Tunisie	144
Encadré 3.7. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur l'utilisation de la communication publique contribuant à lutter contre la désinformation et la désinformation	145
Encadré 3.8. Les initiatives pour lutter contre le discours de haine dans les pays de l'OCDE	146
Encadré 3.9. Les efforts de promotion et d'inclusion de la culture amazighe	154
Encadré 3.10. Les associations reconnues d'utilité publique dans le cadre légal marocain	159
Encadré 3.11. Bonnes pratiques pour le financement public des OSC	167
Encadré 3.12. Le financement de projets associatifs au niveau local à travers le financement participatif à Londres	169
Encadré 3.13. Le financement des OSC à travers l'allocation d'une partie de l'impôt sur le revenu par des individus et des entreprises	170
Encadré 3.14. La Loterie nationale en Belgique	170
Encadré 3.15. Une plateforme en ligne de cartographie de la société civile au Brésil	175
Encadré 4.1. Composition de la CDAI	201
Encadré 4.2. Une liste unique des coordonnateurs d'accès à l'information en ligne au Canada	205
Encadré 4.3. Comités consultatifs d'accès à l'information en Jordanie et en Tunisie	207
Encadré 4.4. Les exceptions prévues par la loi n° 31-13	211
Encadré 4.5. La fonction d'administrateur général des données en France	216
Encadré 4.6. Le système national de transparence au Mexique	224
Encadré 4.7. Le suivi de la progression des plans du PGO en Espagne	227
Encadré 4.8. La plateforme Fala.BR du Contrôleur général de l'Union (CGU) au Brésil	232

Encadré 4.9. Des supports pédagogiques pratiques pour la divulgation proactive en Irlande	236
Encadré 4.10. Un portail de promotion de la réutilisation des données ouvertes au Canada	237
Encadré 4.11. Formuler des demandes auprès des administrations marocaines : l'expérience de SimSim-Participation citoyenne	238
Encadré 4.12. Actions de sensibilisation et consultation des parties prenantes au Chili	239
Encadré 4.13. Des initiatives en Argentine pour la transparence et le suivi des services publics	240
Encadré 5.1. La procédure de consultation ambitieuse de la Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD)	251
Encadré 5.2. Les engagements relatifs à la participation citoyenne dans les plans d'action PGO	252
Encadré 5.3. Le processus de cocréation du second PAN au PGO au Maroc	254
Encadré 5.4. Les principes régissant la gouvernance participative au sein du comité de pilotage du PGO au Maroc	255
Encadré 5.5. Un retour sur les contributions aux consultations publiques au Mexique	262
Encadré 5.6. Exemples de cadres institutionnels de la participation citoyenne dans les pays de l'OCDE	263
Encadré 5.7. La désignation de référents ministériels pour la participation citoyenne en France	267
Encadré 5.8. Le rôle du service de partenariat du MTEDD	267
Encadré 5.9. Le succès des pétitions à Tanger : une dynamique associative et un engagement de la commune	274
Encadré 5.10. La réforme du Conseil économique, social et environnemental en France	276
Encadré 5.11. Un guide pour développer des conseils consultatifs dans la région wallonne	279
Encadré 5.12. Un cadre harmonisé de participation citoyenne au niveau local au Brésil	280
Encadré 5.13. Les laboratoires de quartiers de la ville de Bologne, cocréateurs des priorités locales	282
Encadré 5.14. Institutionnaliser la participation et la redevabilité dans la commune de Larache	284
Encadré 5.15. Un modèle délibératif permanent : l'exemple du dialogue citoyen permanent de la communauté germanophone en Belgique	290
Encadré 5.16. La mise en place de mécanismes dédiés pour renforcer la participation des jeunes dans la vie publique à tous les niveaux au Maroc	297
Encadré 6.1. Exemples d'initiatives recensées de création d'une stratégie de gouvernement ouvert au niveau national et au niveau local	310
Encadré 6.2. La structure de la stratégie pour un gouvernement ouvert de la province de l'Alberta (Canada)	319
Encadré 6.3. Exemples de visions stratégiques	320
Encadré 6.4. Exemples d'objectifs inclus dans des stratégies pertinentes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE	322
Encadré 6.5. Caractéristiques des initiatives et actions réussies en matière de gouvernement ouvert	327

Suivez les publications de l'OCDE sur :



https://twitter.com/ocde_fr



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



<https://www.linkedin.com/showcase/organisation-de-cooperation-et-de-developpement-economiques>



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



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

Sigles et abréviations

ADD	Agence de développement du digital
ANLCA	Agence nationale de lutte contre l'analphabétisme
ANRT	Agence nationale de réglementation des télécommunications
APALD	Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination
BSG	Budgétisation sensible au genre
CDAI	Commission du droit d'accès à l'information
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CNDH	Conseil national des droits de l'homme
CNDP	Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel
CNP	Conseil national de la presse
CSMD	Commission spéciale sur le modèle de développement
DGCT	Direction générale des collectivités territoriales
DIDH	Délégation interministérielle des droits de l'homme
DRA	Département de la réforme de l'administration
DRSC	Direction des relations avec la société civile
HACA	Haute Autorité de la communication audiovisuelle
IEECAG	Instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre
INPPLC	Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption
IRCAM	Institut royal de la culture amazighe
MEFRA	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration
MRAFP	Ministère de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique
MTNRA	Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration
OSC	Organisation de la société civile
PAC	Plan d'action communal
PAN	Plan d'action national
PANDDH	Plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'homme
PDR	Plan de développement régional
PGO	Partenariat pour un gouvernement ouvert
SCG	Services du chef du gouvernement
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SGO	Stratégie du gouvernement ouvert
UGO	Unité du gouvernement ouvert

Résumé

Renforcer l'environnement favorable aux réformes du gouvernement ouvert

Le gouvernement ouvert requière des cadres juridiques, de politiques publiques, et institutionnels. Si ces cadres existent au Maroc, ils ne forment pas véritablement un ensemble cohérent autour de la promotion du gouvernement ouvert, ce qui tend à entraver la coordination des actions entreprises et leur impact sur le fonctionnement de l'administration et le bien-être des citoyens

Recommandations

- Cocréer une définition officielle du gouvernement ouvert, pour faciliter la compréhension, l'appropriation et la mobilisation de ce concept par l'ensemble des parties prenantes.
- Consolider et clarifier le cadre légal applicable à travers un exercice de cartographie.
- Envisager l'adoption d'une stratégie du gouvernement ouvert (SGO).
- Renforcer les capacités de l'Unité du gouvernement ouvert au sein du Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration et notamment ses ressources humaines, afin de soutenir son évolution en tant que centre d'expertise du gouvernement ouvert.
- Soutenir la pleine intégration d'un nombre croissant d'acteurs, notamment les instances indépendantes, dans la dynamique du gouvernement ouvert.

Renforcer les processus favorables à l'ouverture du gouvernement

Des processus et des mécanismes clés soutiennent l'avènement d'une culture du gouvernement ouvert : la coordination ; le renforcement des capacités et la promotion de la culture du gouvernement ouvert; le suivi et l'évaluation; et l'usage stratégique de la communication externe et interne. Si le Maroc a progressivement mis en place un certain nombre de ces processus, plusieurs leviers existent pour accroître l'efficacité, la visibilité et l'impact des réformes du gouvernement ouvert dans le pays.

Recommandations

- Envisager la mise en place d'un Conseil national du gouvernement ouvert composé de représentants des acteurs clés du gouvernement ouvert dans le pays au sein du gouvernement, des institutions indépendantes, de la société civile, du secteur privé, des syndicats et des milieux académiques.
- Soutenir la consolidation de mécanismes de coordination, et mettre en place un réseau de points de contact du gouvernement ouvert dans chaque institution, y compris au niveau territorial.
- Développer un système solide de suivi et d'évaluation incluant un rapport annuel sur l'ouverture du pays. Élaborer une théorie du changement propre au gouvernement ouvert.

- Concevoir des boîtes à outils sur le gouvernement ouvert de manière intégrée (guides sur la communication, la participation, l'accès à l'information et la transparence) .
- Élaborer une stratégie de communication autour du gouvernement ouvert.

Promouvoir et protéger l'espace civique

La Constitution de 2011 reconnaît les droits et libertés publics et met en place un cadre propice à un espace civique promu et protégé. Des leviers d'approfondissement existent dans la pratique.

Recommandations

- Acter la place centrale de la protection et de la promotion de l'espace civique au sein de la SGO.
- Envisager de lancer une réflexion globale sur l'opportunité de révision et d'adaptation des dispositions clés du cadre légal relatif à l'espace civique, à travers une approche participative.
- Renforcer la liberté de la presse en s'assurant de la pleine application des protections contenues dans le cadre légal et en soutenant un environnement économique propice au développement d'une presse libre et plurielle.
- Soutenir un environnement favorable aux organisations de société civile grâce à davantage de transparence et de redevabilité dans leurs démarches administratives, des financements publics transparents et accessibles, et une réflexion autour de possibles exemptions fiscales.

Améliorer l'accès à l'information pour un gouvernement plus transparent

Le droit d'accès à l'information constitue un pilier du gouvernement ouvert au Maroc. Le Maroc a adopté un cadre légal solide et mis en place un cadre institutionnel et des outils dédiés, tels que le réseau d'accès à l'information ou la plateforme Chafafiya. Plusieurs leviers permettraient au Maroc d'optimiser la mise en œuvre de la loi, à travers une consolidation des responsabilités institutionnelles, une clarification des normes et limites, et une approche plus stratégique de la divulgation proactive de l'information.

Recommandations

- Clarifier, dans un document ou sur un site central, les prérogatives et relations respectives des acteurs entrant en jeu dans la mise en œuvre et le suivi du droit d'accès à l'information.
- Développer la jurisprudence, afin de clarifier l'interprétation et l'équilibre nécessaire entre devoir de réserve, divulgation des informations et protection de la vie privée, et élaborer des lignes directrices.
- S'assurer de la publication systématique et facilement accessible des coordonnées des chargés d'accès à l'information et encourager la création d'un registre des informations par toutes les administrations assujetties.
- Envisager une stratégie de publication proactive de l'information et des protocoles unifiés pour la publication proactive, afin de mettre en cohérence et coordonner les différents efforts de l'administration marocaine en la matière.

Soutenir une approche stratégique de la participation citoyenne au cœur du cycle des politiques publiques

Il existe au Maroc une forte volonté politique en faveur de la participation des citoyens et des parties prenantes dans la vie publique. Un nombre important d'outils et de mécanismes ont été mis en place, particulièrement au niveau territorial. En outre, plusieurs initiatives innovantes de cocréation redéfinissent une norme plus exigeante de participation des citoyens. Cependant, les initiatives sont souvent mises en œuvre de manière dispersée et insuffisamment connectées au cycle des politiques publiques, ce qui peut limiter leur pérennisation et leur impact.

Recommandations

- Décliner les modalités d'application des dispositions du cadre légal, notamment au niveau territorial, à travers la mise en place de normes communes et d'un socle minimum de normes contraignantes pour assurer une certaine égalité d'accès aux opportunités de participation.
- Encourager la désignation, au sein de chaque institution publique, de personnes en charge des initiatives de participation et d'engagement avec les citoyens et les parties prenantes.
- Adopter une approche stratégique définissant une vision partagée de la participation et élaborer une théorie du changement pour mettre en cohérence les cadres, outils et pratiques de la participation pour atteindre des résultats spécifiques. Cela pourrait s'inscrire dans la stratégie nationale du gouvernement ouvert.
- Poursuivre l'accompagnement de l'administration dans la mise en œuvre d'initiatives de participation à travers l'élaboration d'une boîte à outils, facilitant l'harmonisation des initiatives.

Vers une stratégie nationale du gouvernement ouvert

Le Chapitre 6 propose une feuille de route explicitant les éléments à prendre en compte dans l'optique d'une stratégie nationale du gouvernement ouvert et présente différents modèles envisageables par le Maroc.

1 L'environnement favorable au gouvernement ouvert au Maroc : dépasser la fragmentation et bâtir l'intégration

Ce chapitre explore les cadres légaux, de politiques publiques, et institutionnels qui sous-tendent l'environnement favorable aux réformes du gouvernement ouvert au Maroc. Il propose une analyse de ces différents cadres, ainsi que celle des défis et opportunités pour renforcer leur cohérence interne et soutenir le Maroc vers une approche plus intégrée du gouvernement ouvert, dans la perspective d'un État ouvert.

1.1. Introduction

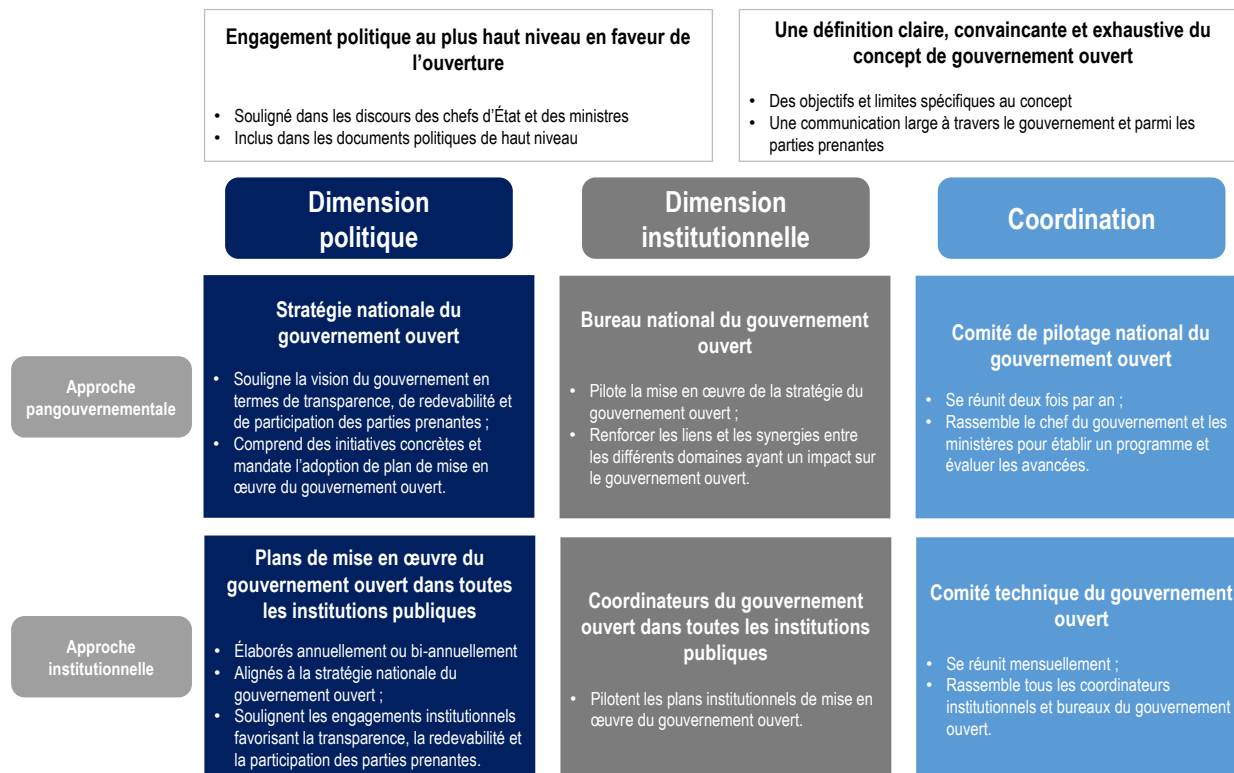
Le développement de politiques publiques et programmes du gouvernement ouvert requiert un environnement favorable, le plus souvent constitué d'une combinaison de cadres légaux, réglementaires, de politiques publiques, et institutionnels (OCDE, 2020^[1]). Depuis plusieurs années, le Maroc, comme de nombreux pays membres et partenaires de l'OCDE, a mis en œuvre un nombre important de politiques publiques et initiatives qui promeuvent les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation, et qui ont permis des avancées notables, par exemple pour la consécration de l'accès à l'information, la simplification et la numérisation de l'administration, l'opérationnalisation progressive des principes de la démocratie participative, ou encore le renforcement de la lutte contre la corruption. Ces initiatives ont cependant rarement été intégrées en une seule et même politique cohérente de gouvernement ouvert.

Afin d'approfondir les efforts menés, l'OCDE encourage la mise en cohérence des politiques publiques mises en œuvre et leur agrégation sous le concept de gouvernement ouvert en tant que tel, ce qui permet de renforcer les synergies existantes et de démultiplier l'impact des initiatives prises de manière isolée. Dans ce sens, il est nécessaire de disposer d'un environnement légal, de politiques publiques, et institutionnel favorable aux réformes, et d'engager un véritable changement de culture de gouvernance, en termes de valeurs, normes de conduite, et engagements individuels et institutionnels, qui placent les citoyens et leurs attentes au cœur du cycle des politiques publiques et de la prise de décision. Ces actions doivent ainsi permettre la mise en place, à terme, d'un écosystème intégré du gouvernement ouvert, qui se matérialise par des politiques et services publics de qualité, à la hauteur des besoins des citoyens (OCDE, 2020^[1] ; OCDE, 2020^[2]).

Les cadres légaux et réglementaires, de politiques publiques, et institutionnels interagissent et forment l'environnement nécessaire pour la mise en place et le développement d'un gouvernement ouvert. Bien que distincts, ils doivent autant que possible être conçus et fonctionner de manière cohérente pour garantir l'efficacité de l'ensemble. D'après la feuille de route pour l'évaluation de l'impact des réformes de gouvernement ouvert (OCDE, 2020^[1]), l'environnement favorable au gouvernement ouvert est constitué de trois éléments :

- Un **cadre légal et réglementaire** qui établit les règles générales et détermine les droits et obligations des citoyens, des parties prenantes et du gouvernement. Ce cadre légal peut être constitué de lois contenant des dispositions relatives aux différentes politiques publiques du gouvernement ouvert (comme la participation, la transparence ou encore l'accès à l'information). Il comprend également les droits relatifs à l'espace civique, tels que les libertés d'expression, de manifestation et d'association, qui sont souvent garanties dans les textes constitutionnels et qui constituent un prérequis pour la mise en œuvre effective et efficace de réformes de gouvernement. Un cadre légal solide et cohérent est un gage de la durabilité des efforts menés pour créer une culture d'ouverture.
- Un **cadre de politiques publiques** pour le gouvernement ouvert qui offre au gouvernement des orientations à moyen ou à long terme. Ce cadre peut être composé de plusieurs documents de politiques publiques, tels que des plans d'action ou des stratégies dont la mise en œuvre promeut les principes du gouvernement ouvert (par exemple, les données ouvertes et l'accès à l'information, la lutte contre la corruption, etc.).
- Un **cadre institutionnel** pour le gouvernement ouvert qui comprend toutes les institutions publiques disposant de responsabilités en lien avec la coordination, la promotion, le suivi et la mise en œuvre des politiques du gouvernement ouvert dans l'ensemble du gouvernement.

Graphique 1.1. Modèle d'un environnement favorable à un programme intégré du gouvernement ouvert

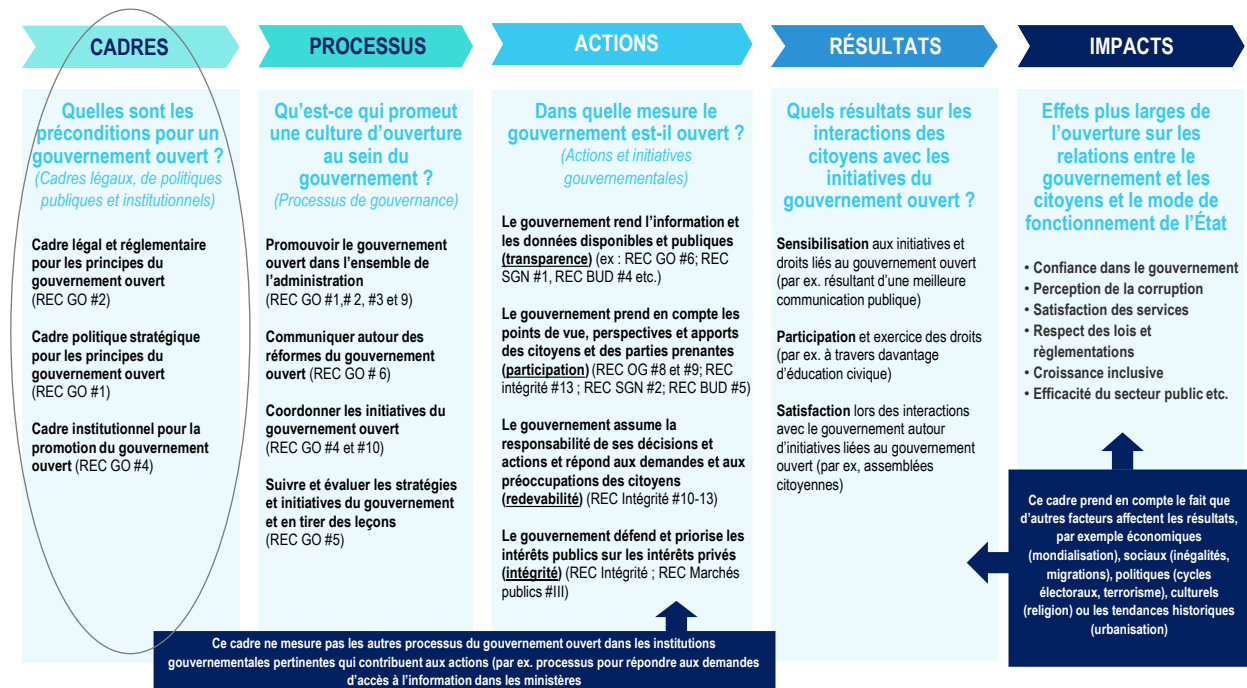


Source : (OCDE, 2022^[3]).

Ce premier chapitre examine les cadres légaux, de politiques publiques, et institutionnels du gouvernement ouvert au Maroc, conformément aux dispositions 1, 2 et 4 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* (OCDE, 2017^[4]). Il aborde dans un premier temps la question de la définition du gouvernement ouvert utilisée par le Maroc. Il propose ensuite une revue des principales dispositions du cadre légal et réglementaire relatif au gouvernement ouvert, qui contient un nombre important de dispositions, certaines anciennes et d'autres plus récentes, qui gagneraient à être plus explicitement appréhendées comme un ensemble faisant partie d'un tout opérationnalisant les principes du gouvernement ouvert, ce qui faciliterait par la suite une mise en cohérence et une harmonisation nécessaires. Le chapitre s'intéresse ensuite aux principales politiques publiques en lien avec le gouvernement ouvert mises en œuvre par le Maroc, qui, si elles sont nombreuses, demeurent en partie éparpillées et mises en œuvre sans véritable coordination entre elles. Il recommande à ce titre d'envisager l'adoption d'une stratégie nationale du gouvernement ouvert comme politique publique intégrée, permettant de faciliter la coordination et la cohérence, et finalement de renforcer l'impact de l'agenda du gouvernement ouvert. Enfin, il s'intéresse aux acteurs clés du cadre institutionnel du gouvernement ouvert, et appelle à leur renforcement, afin de les aligner face à la nouvelle ampleur du chantier du gouvernement ouvert au Maroc, notamment dans l'optique d'une stratégie nationale.

La méthodologie repose sur une théorie du changement qui restructure les dispositions de la Recommandation et les décline en cinq stades (OCDE, 2020^[11]) : 1) cadres ; 2) processus ; 3) actions ; 4) résultats ; et 5) impacts (voir Graphique 1.2). Ce chapitre se concentre sur la première partie de cette théorie, à savoir les cadres et préconditions pour un gouvernement ouvert.

Graphique 1.2. Le cadre de l'OCDE pour l'évaluation de l'ouverture du gouvernement



Sources : (OCDE, 2020^[1]) (OCDE, 2017^[4]).

1.2. Adopter une définition unique du gouvernement ouvert favorise une approche intégrée

L'adoption d'une définition unique et intégrée est une étape essentielle à la mise en place d'un cadre favorable au gouvernement ouvert. La définition du gouvernement ouvert adoptée par les différents pays peut avoir un impact déterminant sur l'élaboration et la mise en œuvre des réformes du gouvernement ouvert. Ses avantages ont été soulignés dans le Rapport mondial de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (voir Encadré 1.1) (OCDE, 2017^[5]).

L'abondance de définitions déjà existantes et de compréhensions conceptuelles différentes (et qui semblent parfois contradictoires) du gouvernement ouvert peut générer des attentes irréalistes et des frustrations. Lorsque le concept manque de clarté, il risque de perdre son véritable sens et de devenir « creux » et « flou » (Yu et Robinson, 2012^[6]). En outre, une définition partagée des concepts clés du gouvernement ouvert est nécessaire afin de théoriser, de mesurer, d'évaluer et de comparer les réformes du gouvernement ouvert. La généralisation des politiques du gouvernement ouvert ne peut être valable que si les stratégies et les initiatives de gouvernement ouvert ont une signification commune parmi les gouvernements qui les mettent en œuvre (OCDE, 2020^[2]).

Encadré 1.1. Les avantages d'une définition solide du gouvernement ouvert

Le Rapport mondial de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[5]) souligne les avantages d'une bonne définition du gouvernement ouvert :

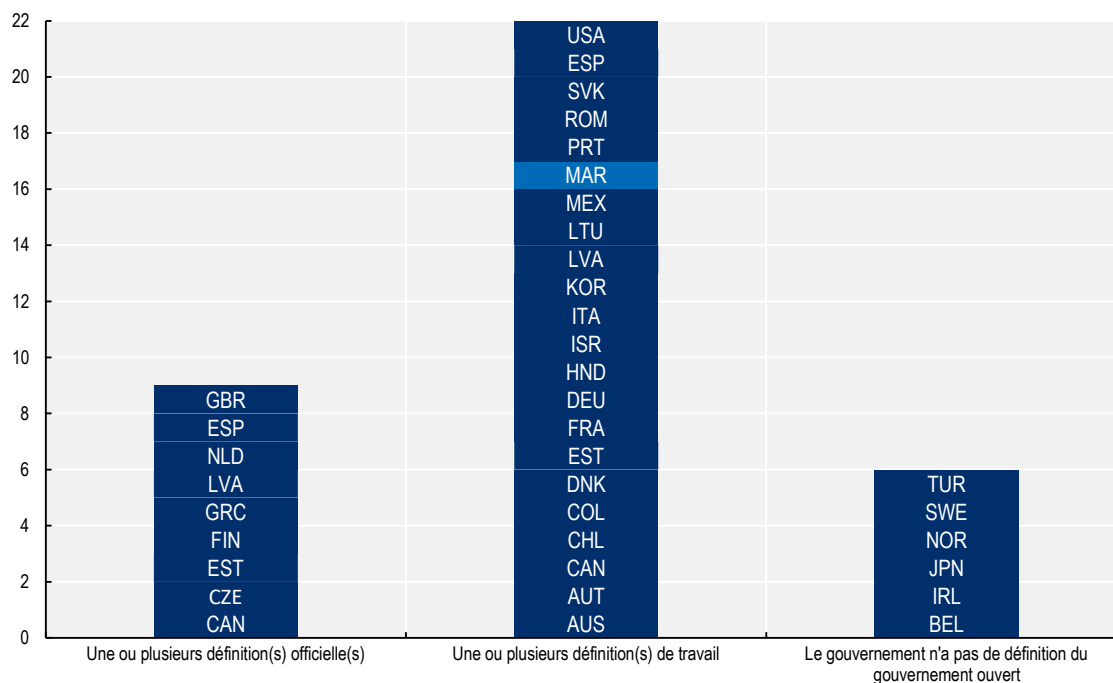
- Elle permet d'informer le public des éléments essentiels du gouvernement ouvert, ainsi que des contours et des limites de ce terme.
- Elle favorise une compréhension et une utilisation communes du terme, ainsi que l'alignement de toutes les parties prenantes et des décideurs vers des objectifs communs.
- Elle favorise une analyse solide de l'impact des stratégies et initiatives du gouvernement ouvert au sein des différentes institutions et des différents niveaux de gouvernement, et permet une comparaison internationale des politiques et stratégies du gouvernement ouvert.

Source : (OCDE, 2017^[5]).

1.2.1. La définition communément adoptée par les pays de l'OCDE

Selon les résultats préliminaires de l'Enquête sur le gouvernement ouvert de l'OCDE (2020), 34 des 51 pays ayant fourni des réponses – dont 21 pays membres de l'OCDE – disposent, tout comme le Maroc, d'une ou de plusieurs définitions de travail du gouvernement ouvert.¹ En revanche, seuls 15 pays – dont 9 pays membres de l'OCDE – ont adopté une ou plusieurs définitions officielles² (voir Graphique 1.3). La plupart de ces définitions s'inspirent de celle de l'OCDE³ ou de celle du PGO. Elles associent ainsi souvent le gouvernement ouvert aux concepts de transparence, de responsabilité, de participation des citoyens et de collaboration (OCDE, 2023^[7]).

Graphique 1.3. Les définitions du gouvernement ouvert dans les pays de l'OCDE et au Maroc



Note : N = 33 (32 pays membres de l'OCDE et le Maroc).

Source : Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

1.2.2. Le Maroc dispose d'une définition de travail unique du gouvernement ouvert

D'après les réponses à l'Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, le Maroc dispose d'une définition de travail unique du gouvernement ouvert, qui est la suivante :

Le gouvernement ouvert est une culture de gouvernance fondée sur des politiques publiques innovantes et durables, inspirée par les principes de la transparence, de responsabilité et de participation, qui renforce la démocratie et contribue à une croissance inclusive.⁴

Cette définition est proche de celle de l'OCDE édictée dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* (OCDE, 2017^[4]), mais ne fait pas mention du principe d'intégrité. Elle a été établie dans le contexte de l'adhésion du Maroc au PGO et à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* en 2018. Le pays l'utilise cependant essentiellement dans le processus du PGO et cette définition demeure peu diffusée et mobilisée par les autres parties prenantes mettant en œuvre des politiques publiques liées au gouvernement ouvert en dehors de ce cadre, ce qui pourrait tendre à limiter sa portée dans la pratique ainsi que son usage par l'ensemble du gouvernement.

1.2.3. Le Maroc pourrait se doter d'une définition officielle du gouvernement ouvert cocrée avec l'ensemble des parties prenantes

L'adoption d'une définition officielle du gouvernement ouvert et son opérationnalisation doivent permettre de créer un environnement plus propice aux réformes de gouvernement ouvert. Cette dynamique doit à la fois permettre de refléter les ambitions d'un pays en matière d'ouverture et au-delà des principes affichés, mais également assurer que les citoyens peuvent en comprendre le sens et son impact envisagé. En ce sens, **le Maroc pourrait envisager d'élaborer et d'adopter une définition officielle du gouvernement ouvert qui lui serait propre**, comme l'ont fait plusieurs pays de l'OCDE tels que le Canada, l'Estonie et le Mexique (voir Encadré 1.2).

Dans l'optique d'une pleine appropriation par les pouvoirs publics et l'ensemble des parties prenantes du concept de gouvernement ouvert, il est important de s'assurer que la définition de cette notion adoptée par le Maroc soit adaptée aux spécificités nationales et traduise une vision personnalisée et contextualisée du gouvernement ouvert, dans l'alignement des ambitions de politiques publiques et de bonne gouvernance du Maroc. Cette définition pourrait prendre appui sur la définition de travail actuelle inspirée de la Recommandation de l'OCDE et **également être élaborée à travers un processus de cocréation, afin de refléter les attentes et perceptions des citoyens**. À ce titre, l'Argentine a par exemple lancé une consultation dans le cadre de l'élaboration d'un plan stratégique pour le gouvernement ouvert, qui a inclus un effort de définition collective du gouvernement ouvert (Gouvernement d'Argentine, 2021^[8]).

De plus, **la définition nationale du gouvernement ouvert pourrait intégrer pleinement la protection et la promotion de l'espace civique, afin de souligner son rôle essentiel pour la réussite des politiques et réformes du gouvernement ouvert** (voir Chapitre 3). Par ailleurs, l'absence de mention de l'intégrité dans la définition de travail actuelle peut sembler en décalage avec la pratique du Maroc, qui a pourtant mis en place un nombre important de programmes et de plans d'action pour lutter contre la corruption et renforcer l'intégrité du secteur public, dont certains dans le cadre du premier plan d'action du PGO. **Ajouter ce principe à une potentielle définition officielle permettrait de s'assurer que l'ensemble des politiques publiques et initiatives liées sont pleinement intégrées, associées et identifiées à la dynamique du gouvernement ouvert, et ainsi de renforcer les synergies entre ces deux grands chantiers du gouvernement marocain.**

Enfin, il ressort également des entretiens menés dans le cadre de cette revue que le concept ainsi que la définition de travail du gouvernement ouvert ne sont pas souvent directement mobilisés par les acteurs en dehors du cadre du PGO et des acteurs institutionnels de premier plan dans ce domaine, tels que le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (MTNRA) ou la Direction générale

des collectivités territoriales (DGCT). Une fois une définition officielle du gouvernement ouvert adoptée, **sa large diffusion pourrait soutenir son appropriation par les différents acteurs mettant en œuvre des politiques de gouvernement ouvert et ainsi renforcer la mise en cohérence des nombreuses initiatives et politiques au sein d'une même dynamique ou politique publique.**

Encadré 1.2. Exemple de définitions officielles du gouvernement ouvert dans les pays de l'OCDE

Canada

Une culture de gouvernance reposant sur la philosophie selon laquelle le public doit avoir le droit d'accéder aux documents et délibérations du gouvernement afin d'accroître l'ouverture, la redevabilité et la mobilisation.

Estonie

L'ouverture, la transparence et une approche axée sur la population dans l'exercice de l'autorité publique, et l'utilisation des technologies à cette fin.

Mexique

Un modèle de gestion publique collaboratif et ouvert fondé sur les principes de transparence, de redevabilité, de participation citoyenne et d'innovation.

Note : Certaines de ces définitions sont une traduction de celles transmises dans le questionnaire par les pays concernés.
Source : Réponses à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

1.3. Harmoniser et mettre en cohérence les cadres légaux et réglementaires du gouvernement ouvert au Maroc

Le cadre juridique d'un pays précise les règles et détermine les droits et obligations des citoyens, des parties prenantes et du gouvernement (OCDE, 2020^[2]). Un cadre légal et réglementaire solide pour le gouvernement ouvert est une précondition pour la mise en œuvre effective de réformes. Ce cadre doit également assurer la sécurité juridique permettant aux autorités de collaborer et de mettre en œuvre les initiatives nécessaires pour l'ouverture du gouvernement. En outre, il est important que les différentes parties prenantes soient incluses dans le processus d'élaboration de ces cadres afin de s'assurer de l'adhésion du public, et de veiller à ce qu'ils soient formulés de manière claire et largement diffusés (OCDE, 2017^[5]). Le Rapport mondial de l'OCDE sur le gouvernement ouvert indique par ailleurs la nécessité de mettre en place des protections et garanties des droits et libertés publics permettant aux citoyens d'exprimer leurs opinions et de participer à la vie publique (OCDE, 2017^[5]).

Au Maroc, comme dans la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE, ce cadre peut prendre plusieurs formes, telles que des dispositions constitutionnelles relatives au gouvernement ouvert, des lois et textes réglementaires sur l'accès à l'information ou la participation, les données ouvertes, la lutte contre la corruption, le gouvernement numérique, la protection des données personnelles ou encore les lois relatives aux archives nationales (voir Encadré 1.3). Si l'existence de dispositions relatives au gouvernement ouvert au sein de plusieurs textes ne représente pas un obstacle à l'ouverture du gouvernement en soi, il est cependant nécessaire de **veiller à l'alignement et à la cohérence de toutes ces dispositions et d'éliminer les éléments qui pourraient être contradictoires.**

Encadré 1.3. Le cadre juridique et réglementaire des réformes du gouvernement ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

Les pays membres et partenaires de l'OCDE ont établi des cadres juridiques et réglementaires favorables au gouvernement ouvert sous plusieurs formes :

- De nombreux pays, dont le Maroc, ont inclus dans leur **Constitution** des références aux principes du gouvernement ouvert et aux droits et obligations spécifiques qui leur sont associés. Par exemple, la plupart des Constitutions prévoient que l'accès à l'information publique et la participation des citoyens sont des droits constitutionnels fondamentaux. En outre, les Constitutions comprennent généralement des dispositions spécifiques sur la protection de l'espace civique (par exemple, la liberté de réunion, la liberté de la presse, etc.), qui font partie du fondement d'un écosystème de gouvernement ouvert.
- Les **lois et réglementations sur l'accès à l'information publique** constituent les piliers d'un gouvernement ouvert. Comme le Maroc, tous les pays membres de l'OCDE disposent désormais de ce type de lois, qui prévoient – dans la plupart des cas – la divulgation proactive et réactive des informations et des données. Les lois sur l'accès à l'information sont souvent associées à des lois sur la protection des données à caractère personnel et à des dispositions incluses dans les lois sur les archives nationales ou sur les registres publics. Dans certains pays, les lois sur l'accès à l'information incluent également des droits et obligations spécifiques concernant les données du gouvernement ouvert.
- Dans certains pays, les **lois sur la participation** des citoyens complètent les droits et obligations constitutionnels (par exemple, la loi statutaire colombienne sur la participation des citoyens de 2015). En outre, la plupart des pays ont mis en place des exigences légales pour impliquer les parties prenantes dans l'élaboration des lois, dans la politique réglementaire et dans des processus politiques spécifiques (par exemple, l'environnement, l'infrastructure ou encore l'utilisation des terres). En outre, les formes de participation démocratique, c'est-à-dire les droits politiques (par exemple, les élections, les pétitions, les référendums, etc.), sont généralement réglementées par la loi (ou par la Constitution). Les lois peuvent également réglementer des pratiques participatives spécifiques (par exemple, *Government in the Sunshine Act* de 1976 aux États-Unis ou la loi sur le budget participatif de 2003 au Pérou).
- Les **lois sur la redevabilité et l'intégrité**, notamment celles relatives aux conflits d'intérêts, à la divulgation d'informations financières, au lobbying, à la protection des lanceurs d'alerte et à la corruption étrangère, incluent également des dispositions qui contribuent à la promotion du gouvernement ouvert (par exemple, en prévoyant des mécanismes de surveillance par les citoyens). Certains pays ont même adopté une législation spécifique sur la redevabilité (par exemple, la loi fédérale sur la redevabilité du Canada de 2006), qui spécifie des mesures relatives à la transparence et au contrôle administratifs. En outre, les lois régissant le fonctionnement des institutions publiques indépendantes (par exemple, le médiateur, le contrôleur, les institutions d'audit) incluent généralement des mécanismes permettant aux citoyens de se plaindre et de surveiller les actions et les décisions du gouvernement.
- Les **lois régissant l'organisation des différents niveaux de gouvernement** (par exemple, les lois de décentralisation) peuvent inclure des dispositions concernant les principes de gouvernement ouvert. Dans de nombreux cas, ces cadres reproduisent les responsabilités du gouvernement fédéral/central au niveau local ou décentralisé, notamment concernant les mécanismes de participation des citoyens.
- Les **lois et les Constitutions qui régissent la séparation des pouvoirs et le fonctionnement des branches législative et judiciaire** incluent souvent des dispositions

relatives à la redevabilité. Dans de nombreux cas, ces branches de l'État sont décrites comme garantes de l'exécutif, ayant par définition un rôle de redevabilité dans l'équilibre des pouvoirs. Par exemple, la Constitution brésilienne (section II, article 49) établit la redevabilité et la participation comme des compétences et des responsabilités du Congrès national.

- Les **lois favorisant l'utilisation des technologies numériques** (par exemple, les lois sur la connectivité, sur le gouvernement électronique, etc.) prévoient parfois des obligations spécifiques concernant la transparence des informations et/ou leur utilisation pour des pratiques participatives.
- Enfin, les **lois spécifiques ou sectorielles** incluent souvent des droits et obligations concernant les principes du gouvernement ouvert. Par exemple, dans de nombreux pays dont le Maroc, les lois budgétaires stipulent la transparence budgétaire et la participation des citoyens et des parties prenantes au processus budgétaire. De même, les lois sur les marchés publics peuvent exiger la divulgation proactive d'informations pertinentes, et les lois sur la protection des consommateurs peuvent établir des procédures de plainte et de retour d'information.

Source : (OCDE, 2020^[2]).

La disposition 2 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* souligne l'importance de l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques et réglementaires favorables au gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[4]). Cette section évalue le Maroc au regard de cette disposition. La législation marocaine relative au gouvernement ouvert est ainsi étendue et une partie a été introduite ou modifiée à la suite de l'adoption de la Constitution de 2011. Les dispositions relatives au gouvernement ouvert se trouvent ainsi dans de nombreux textes légaux et réglementaires. Leur cohérence gagnerait toutefois parfois à être renforcée. En outre, les velléités de renforcement du cadre légal de la participation à travers la réforme de la loi relative aux associations, ainsi que l'élaboration en cours d'une loi régissant les consultations publiques témoignent de l'engagement continu du Maroc pour le renforcement du cadre favorable au gouvernement ouvert. Cette section recommande l'approfondissement de ce cadre à travers une mise en cohérence et une déclinaison de la loi, ainsi que par l'adoption de textes d'application permettant de clarifier les dispositions et de définir avec précision les responsabilités dans sa mise en œuvre.

1.3.1. La Constitution de 2011 constitue un socle solide pour la promotion des principes de bonne gouvernance, des libertés publiques et du gouvernement ouvert

De nombreux pays ont inclus, au sein même de leur Constitution, des références aux principes du gouvernement ouvert, ainsi qu'aux droits et obligations qui y sont associés (OCDE, 2023^[7]). Il est notamment question du droit d'accès à l'information, de la participation citoyenne, ainsi que des droits et libertés de l'espace civique, tels que la liberté d'association, de manifestation ou de la presse.

Au Maroc, la Constitution de 2011 consacre dans la première phrase de son préambule les principes de « participation, de pluralisme et de bonne gouvernance » (Royaume du Maroc, 2011^[9]). Elle souligne l'identité plurielle du Maroc, affirme l'État de droit et les droits fondamentaux et libertés publiques, la séparation des pouvoirs, ainsi que la démocratie parlementaire, et renforce le rôle du Parlement et du chef du gouvernement. La Constitution consacre également les droits de l'opposition politique, ainsi que le rôle de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (Royaume du Maroc, 2011^[9]).

Les principes clés du gouvernement ouvert que sont l'intégrité des services publics, la transparence, le droit d'accès à l'information, la redevabilité et la démocratie participative sont également intégrés dans le

texte constitutionnel. Les services publics doivent être organisés en fonction de l'accès égal de tous les citoyens, la couverture égale du territoire national et la continuité de la prestation des services. Ils doivent, en outre, respecter les normes de qualité, de transparence et de redevabilité, et être régis par les principes et valeurs démocratiques affirmés par la Constitution (article 154) (Royaume du Maroc, 2011^[9]). Enfin, la Constitution garantit la liberté de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes (article 25), ainsi que celle de la presse (article 28), d'association et de manifestation (article 29).

Une part importante des différents chantiers du gouvernement ouvert, notamment dans le domaine de l'intégrité, de la participation, de la transparence et de l'accès à l'information, fait directement référence à la Constitution et vise à opérationnaliser ses dispositions. La Constitution de 2011 crée ainsi un environnement propice à la promotion par les autorités publiques de réformes du gouvernement ouvert, et appelle à un renforcement des cadres légaux et institutionnels à travers la mise en place de nouvelles instances indépendantes (voir Section 1.5.3), ainsi que l'adoption d'un nombre important de lois organiques de mise en œuvre des principes constitutionnels. On peut par exemple citer les lois sur le droit de présenter des motions législatives ou sur le droit de pétition, ou encore les lois relatives à la régionalisation avancée, qui ont été adoptées depuis et font partie intégrante du cadre légal favorable au gouvernement ouvert (voir les sections suivantes de ce chapitre) (OCDE, 2015^[10]).

1.3.2. Le Maroc a adhéré à différents instruments internationaux relatifs au gouvernement ouvert

Le Maroc a également ratifié et adhéré à un certain nombre de traités, conventions et déclarations, qui viennent compléter le cadre légal relatif au gouvernement ouvert (voir Tableau 1.1). On peut par exemple citer la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* et le PGO, qui constituent les deux engagements moteurs de la dynamique du gouvernement ouvert au Maroc. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – qui contient des dispositions garantissant les droits et libertés fondamentaux de l'espace civique –, la Convention des Nations Unies contre la corruption – qui contient un nombre important de dispositions relatives à la bonne gouvernance, la transparence, l'accès à l'information et l'intégrité – ou encore la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales* font également partie des textes internationaux venant renforcer et consolider l'environnement propice au gouvernement ouvert au Maroc.

Tableau 1.1. Les principaux traités, conventions et déclarations internationales dans le domaine du gouvernement ouvert signés et ratifiés par le Maroc

Instruments	Année d'adoption	Date de la signature ou d'adhésion du Maroc	Date de ratification du Maroc
Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert	2017	2018	Non applicable
Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales	2014	2018	Non applicable
Déclaration universelle des droits de l'homme	1948	1977	1979
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	1976	1977	1979
Convention des Nations Unies contre la corruption	2003	2003	2007
Déclaration pour un Gouvernement Ouvert	2011	2018	Non applicable

Source : Élaboration de l'auteur.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)

L'adhésion du Maroc au PGO en 2018 constitue l'une des avancées les plus significatives pour la consécration des principes du gouvernement ouvert dans le Royaume, ainsi qu'un socle solide des cadres légaux et réglementaires mais également de politiques publiques et institutionnels pour le gouvernement ouvert. Le Maroc a par ailleurs été élu membre du comité directeur en octobre 2021, pour un mandat de trois ans (Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, 2021^[11]).

Le PGO est une initiative qui vise à « promouvoir une gouvernance transparente, participative, inclusive et redevable » à travers la collaboration entre les gouvernements et la société civile (Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, s.d.^[12]). Lancé en 2011 par huit pays, le PGO compte aujourd'hui 76 membres au niveau national et 106 au niveau local. Ses membres s'engagent à respecter quatre principes fondamentaux du gouvernement ouvert : l'accès à l'information (y compris la transparence de l'administration), la participation (y compris l'engagement civique), l'intégrité (y compris la lutte contre la corruption) et la technologie au service de l'ouverture et de la responsabilité. Les pays sont tenus d'approuver une déclaration de haut niveau pour un gouvernement ouvert, d'élaborer un plan d'action biennal à travers un processus participatif et de préparer un rapport annuel d'autoévaluation.

L'adhésion du Maroc à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

Le Maroc a adhéré à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* en avril 2018 (OCDE, 2017^[4]), devenant ainsi le premier pays de la région MENA à le faire. Aujourd'hui, 38 pays membres de l'OCDE et 4 pays non membres en plus du Maroc (l'Argentine, le Brésil, la Roumanie et la Tunisie) sont parties à cette recommandation.

1.3.3. Un cadre légal et réglementaire du gouvernement ouvert étendu, qui pourrait bénéficier de davantage de cohérence

Comme exposé plus haut, le cadre légal et réglementaire d'un pays instaure les règles générales et détermine les droits et obligations relatifs au gouvernement ouvert dont bénéficient et auxquels sont soumis les citoyens, les parties prenantes et le gouvernement. La législation dans le domaine du gouvernement ouvert est étendue au Maroc, mais fragmentée dans plusieurs textes législatifs et réglementaires (voir Tableau 1.2 et Tableau 1.3). L'adoption de la Constitution de 2011 a conduit à la promulgation d'un nombre important de lois et règlements qui ont des effets de premier ordre sur le gouvernement ouvert et se sont ajoutés à une législation préexistante qui n'a pas encore été adaptée ou abrogée.

Tableau 1.2. Les dispositions principales du cadre légal relatif au gouvernement ouvert au Maroc

Cadre légal	Année	Description	Principes du gouvernement ouvert pertinent
Loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics	2003	Met en place l'obligation de motivation des décisions administratives – dont les décisions relatives aux droits et libertés publics – et accorde le droit au justiciable de réclamer les motivations de l'administration.	Transparence, redevabilité
Loi n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures	2011	Édicte les principes d'égalité des chances, de transparence, de non-discrimination et de parité comme critères de nomination (article 4).	Transparence, redevabilité, intégrité
Loi n° 113-12 relative à l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC)	2015	Met en place l'Instance de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, une instance constitutionnelle chargée de la coordination, de l'élaboration et du suivi des politiques de prévention et de lutte contre la corruption.	Intégrité, redevabilité

Cadre légal	Année	Description	Principes du gouvernement ouvert pertinent
Loi n° 54-19 portant charte des services publics	2021	Vise à l'amélioration de la performance des services publics à travers l'adoption des principes et règles de bonne gouvernance.	Redevabilité, intégrité
Loi n° 69-99 relative aux archives	2007	Porte sur l'organisation des archives nationales du Maroc.	Transparence
Loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information	2018	Fixe le champ d'application du droit d'accès à l'information, les conditions et procédures, le principe de publication proactive par les institutions et organismes publics, et porte création de la Commission du droit d'accès à l'information.	Transparence
Loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives	2020	Consacre le principe de transparence des procédures et des formalités administratives liées aux actes administratifs, la garantie du droit de recours de l'usager en cas de silence de l'administration ou de réponse défavorable, ainsi que la fixation de délais maximums.	Transparence
Loi organique n° 111-14 relative aux régions	2016	Met en place les principes d'égalité d'accès des citoyens aux services publics, de démocratie, de transparence, de reddition des comptes et de redevabilité au niveau des régions, des groupements de régions et des groupements de collectivités territoriales (art. 243).	Transparence, redevabilité, participation
Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et aux provinces	2016	Consacre les principes d'égalité d'accès des citoyens aux services publics, de démocratie, de transparence, de reddition des comptes et de redevabilité au sein des provinces et préfectures (art. 213).	Transparence, redevabilité, participation
Loi organique n° 113-14 relative aux communes	2016	Consacre les principes d'égalité d'accès des citoyens aux services publics, de démocratie, de transparence, de reddition des comptes et de redevabilité au sein des communes, y compris dans les établissements de coopération intercommunale et les groupements de collectivités territoriales (art. 269).	Transparence, redevabilité, participation
Loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics	2016	Opérationnalise les dispositions constitutionnelles relatives au droit de pétition et définit les procédures de dépôt de pétition aux autorités publiques, ainsi que les critères de recevabilité.	Participation
Loi organique n° 64-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative	2016	Opérationnalise la mise en œuvre de l'article 14 de la Constitution et définit les modalités et procédures de présentation des motions en matière législative.	Participation
Loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition	2016	Garantit et définit les modalités d'exercice de la liberté de la presse, d'expression et d'information.	Espace civique

Source : Élaboration de l'auteur à partir des réponses à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

Tableau 1.3. Le cadre réglementaire régissant le gouvernement ouvert au Maroc

Cadre réglementaire	Année	Description	Principes du gouvernement ouvert pertinent
Décret n° 2-08-229 instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires	2009	Met en place une obligation et des procédures pour la publication en ligne de projets de textes législatifs et réglementaires dans certains domaines ciblés (notamment les marchés publics, les commerces de biens et services, et les mesures commerciales) pour commentaires.	Transparence, participation
Décret n° 2-12-349 relatif aux marchés publics	2013	Encadre la procédure de passation des marchés publics et garantit les principes de liberté d'accès à la commande publique, de transparence, ainsi que les droits et l'égalité de traitement des concurrents.	Transparence, intégrité
Décret n° 2-17-265 fixant les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, du suivi et du traitement de leurs réclamations	2017	Met en place un dispositif unifié de réception des remarques, réclamations et propositions des citoyens auprès des différentes administrations à travers un portail électronique national (www.chikaya.ma) ou un centre d'appels.	Transparence, redevabilité, participation

Cadre réglementaire	Année	Description	Principes du gouvernement ouvert pertinent
Décret n° 2-16-773 fixant la composition de la commission des pétitions, ses attributions et les modalités de son fonctionnement	2017	Complète les dispositions de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics par la mise en place de la commission des pétitions.	Participation
Décret n° 2-16-401 fixant la forme de la pétition déposée auprès du président du conseil de la région et les pièces justificatives qui doivent y être jointes	2016	Complète les dispositions de la loi organique n° 111-14 relative aux régions concernant les modalités de dépôt de pétition au niveau des régions.	Participation

Source : Élaboration de l'auteur à partir des réponses à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

Les sections suivantes proposent un aperçu des principaux cadres légaux et réglementaires liés au gouvernement ouvert, ainsi que leur contribution à l'ouverture du gouvernement.

Les lois organiques de mise en œuvre de la régionalisation avancée consacrent et opérationnalisent les principes du gouvernement ouvert au niveau des collectivités territoriales et constituent un socle solide pour la promotion de la participation au niveau local

Les lois relatives à la mise en œuvre de la régionalisation avancée font partie des évolutions les plus notables du cadre légal propice au gouvernement ouvert au Maroc.

Conçue à l'origine pour réaliser un développement territorial équilibré et réduire les disparités entre les différentes régions, la régionalisation avancée a été consacrée par la Constitution de 2011.⁵ Elle est fondée sur le transfert de certains moyens et compétences de l'État vers les collectivités territoriales, pour permettre aux populations locales de gérer et d'administrer leurs propres affaires, et de bénéficier de leurs propres ressources, sous le contrôle de l'État. L'article 136 de la Constitution énonce que l'organisation régionale et territoriale du pays repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité, et qu'elle donne aux populations le droit de contribuer activement au développement humain durable et intégré, à travers leur participation à la vie publique (Royaume du Maroc, 2011_[9]). L'article 139 de la Constitution énonce que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les conseils régionaux et les conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement » (Royaume du Maroc, 2011_[9]). Le processus de régionalisation avancée représente en ce sens un socle solide pour promouvoir l'ouverture du gouvernement au Maroc et plus spécifiquement l'inclusion des citoyens pour améliorer la qualité des politiques et services publics au niveau local.

Prises en application de la nouvelle Constitution, les lois organiques n° 111-14 relative aux régions, n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, et n° 113-14 relative aux communes, adoptées en 2015, accordent la personnalité morale à ces différentes collectivités ainsi que l'autonomie financière, et déterminent leurs attributions et leurs compétences. Les principes de participation, de dialogue et le droit de pétition ont une place importante dans ces trois lois, conformément à l'article 139 de la Constitution (voir Encadré 1.4). 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.

Encadré 1.4. La participation au cœur des lois sur la régionalisation avancée au Maroc

La création d'instances consultatives locales

Les trois lois relatives à la régionalisation avancée mettent en place des instances consultatives locales, qui constituent des instruments de la démocratie participative. L'article 117 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions prévoit la création de trois instances consultatives : la première, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en œuvre des principes d'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre ; la deuxième, chargée des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes ; la troisième, en partenariat avec les acteurs économiques de la région, chargée de l'étude des questions à caractère économique au niveau régional.

L'article 111 de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces crée, auprès du conseil de la préfecture ou de la province, une instance consultative en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires préfectorales ou provinciales relatives à la mise en œuvre des principes d'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.

En application de l'article 120 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, une instance consultative est créée auprès du conseil de la commune, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre dénommée « Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre ».

La participation et le dialogue au niveau local

Les trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales précitées indiquent que, conformément aux dispositions de l'article 139 de la Constitution, leurs organes mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyens et citoyennes, ainsi que celle des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement.

Le droit de pétition au niveau local

La pétition est un document rédigé et transmis par les citoyens aux pouvoirs publics de sorte à présenter une doléance, une proposition ou une observation sur un sujet les concernant. Les trois lois organiques relatives à la régionalisation avancée prévoient les conditions d'exercice du droit de pétition par les citoyennes, les citoyens et les associations. Les citoyens peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil de la collectivité d'une question relevant de ses attributions.

Sources : Royaume du Maroc (2016_[13]), Loi organique n° 111-14 relative aux régions ; Royaume du Maroc (2016_[14]), Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et aux provinces ; Royaume du Maroc (2016_[15]), Loi organique n° 113-14 relative aux communes.

Le droit d'accès à l'information constitue la pierre angulaire du gouvernement ouvert au Maroc

L'adoption de la loi n° 31-13 de 2018 relative au droit d'accès à l'information a introduit un changement d'ampleur pour la promotion de la transparence dans l'administration marocaine (Royaume du Maroc, 2018_[16]). Elle ouvre largement 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. Elle comporte, cependant, un nombre important d'exceptions, tout en prenant soin de délimiter leur usage. Cette loi sera abordée plus en détail dans le Chapitre 4.

Le Maroc développe progressivement un cadre légal dédié à la participation citoyenne

En plus des dispositions relatives à la participation au niveau des collectivités territoriales, le Maroc s'est doté, en 2016, de deux lois visant à opérationnaliser le principe de la démocratie participative, édictée dans la Constitution de 2011. Il s'agit d'une part de la loi organique n° 44.14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics, complétée par le décret n° 2-16-773 fixant la composition de la commission des pétitions, ses attributions et les modalités de son fonctionnement. Il s'agit d'autre part de la loi organique n° 64.14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative (Royaume du Maroc, 2016^[17] ; 2016^[18]). L'élaboration actuelle d'un projet de loi sur les consultations publiques s'inscrit dans les efforts du Maroc pour renforcer le cadre légal et réglementaire déclinant les principes de participation à travers divers mécanismes. Le cadre légal relatif à la participation sera étudié plus en détail dans le Chapitre 5.

La Charte des services publics constitue une avancée significative dans le gouvernement ouvert

Prévue par l'article 157 de la Constitution de 2011, la loi n° 54-19, portant charte des services publics, a été promulguée le 14 juillet 2021 et s'inscrit dans les efforts du Maroc pour mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance édictés dans la Constitution de 2011 (Royaume du Maroc, 2021^[19]). Elle permet de renforcer de manière significative le cadre légal relatif à l'ouverture du gouvernement et de l'administration. Parmi ses objectifs relatifs aux règles et principes de la bonne gouvernance figurent l'ouverture des services publics à leur environnement interne et externe, ainsi que la participation des acteurs au développement des services et à leur qualité. Elle vise également à consolider les valeurs d'intégrité et l'ouverture à travers la communication et l'interaction avec les usagers, ainsi que la réception de leurs propositions et observations sur la manière d'améliorer les services publics.

La charte prévoit la publication, d'une part, des plans d'action pluriannuels dans le cadre de la politique générale de l'État élaborés par les services publics (article 6) et, d'autre part, du bilan préparé par les responsables des services publics durant la période de responsabilité (article 13). Elle prévoit que les services publics veillent à l'organisation et au classement de leurs propres archives conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur (article 23), et qu'ils assurent aux usagers le droit d'accès à l'information (article 21). La charte appelle également les agents du service public à renforcer la transparence et la communication autour de leurs programmes, activités et missions (articles 24). Toutefois, certaines de ces dispositions concernant la publication s'appliquent sous réserve des exceptions prévues par la législation en vigueur, relatives à la protection de tout ce qui concerne la défense nationale et à la protection de la sécurité interne et externe de l'État (article 37).

La loi sur la simplification administrative transforme les relations entre l'utilisateur et l'administration, en ligne avec les principes du gouvernement ouvert

Publiée le 19 mars 2020, la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives introduit une transformation importante dans les relations entre l'utilisateur et l'administration. Fondée sur la bonne gouvernance, la gestion moderne et le recours aux technologies de l'information et de la communication, elle cherche à restaurer la confiance entre l'administration et ses usagers, et consacre pour ce faire les principes du gouvernement ouvert que sont la transparence, la redevabilité de l'administration et la participation, en plaçant l'utilisateur au centre (Royaume du Maroc, 2020^[20]).

La loi n° 55-19 définit les principes généraux et les fondements réglant les procédures et les formalités administratives relatives aux services rendus aux usagers à leur demande. Elle encadre le traitement et la délivrance des actes administratifs par des délais maximums, garantit le droit de l'utilisateur au recours en cas de silence de l'administration ou de réponse défavorable de sa part, et institue l'interprétation en faveur de l'utilisateur du silence de l'administration, ainsi que l'obligation pour cette dernière de motiver toute

décision défavorable et d'en informer l'utilisateur. L'échange des informations, documents et justificatifs entre les administrations publiques, ainsi que le recours à la numérisation comme outil de la simplification des procédures et des formalités administratives sont consacrés, confirmant ainsi l'importance du levier numérique pour l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de l'administration. De même, la loi pose l'obligation pour les administrations de formaliser l'ensemble des actes administratifs qui relèvent de leurs compétences à travers le recensement, la documentation et la transcription des procédures et formalités administratives dans des recueils dont le modèle est fixé par arrêté, ce qui participe à renforcer la transparence des procédures administratives et l'accès à l'information dans ce domaine.

Enfin, Idarati, le Portail national des procédures et des formalités administratives, a été créé en application des dispositions de cette loi. Il a pour objectif de centraliser toutes les informations relatives aux procédures et formalités administratives en vigueur pour les mettre à disposition des usagers, et permet également d'effectuer en ligne les demandes d'actes administratifs. Ce portail facilite également l'échange des documents, justificatifs et données entre les administrations.

Le cadre légal régissant l'espace civique fait partie intégrante de l'environnement propice au gouvernement ouvert

Le cadre légal relatif aux droits et libertés de l'espace civique (en particulier la liberté d'expression, d'association, de réunion pacifique et de la presse, ou encore le droit à la protection de la vie privée) est un élément déterminant d'un environnement propice au gouvernement ouvert. Le Maroc dispose en ce sens d'un ensemble de garanties constitutionnelles et d'un cadre légal qui a évolué à la suite de l'adoption de la Constitution de 2011 (par exemple, avec l'adoption en 2016 d'un nouveau Code de la presse). Cependant, certaines dispositions nécessitent encore d'être mises à jour, à l'image de la loi sur la liberté d'association – dont le besoin de réforme fait consensus parmi les acteurs publics et de la société civile – ou encore de la loi régissant la liberté de manifestation, qui n'est plus en ligne avec le nouveau contexte constitutionnel et les normes et engagements internationaux du Maroc en la matière. Le cadre légal régissant l'espace civique sera étudié en détail dans le chapitre 3 de cette revue.

1.3.4. Une nécessité de veiller à la cohérence et à l'approfondissement de la législation ayant des effets sur le gouvernement ouvert

L'existence d'un grand nombre de lois liées au gouvernement ouvert témoigne en filigrane de l'importance de ce concept dans l'effort législatif du Maroc, qui a d'ailleurs été renforcé à la suite de l'adoption de la Constitution de 2011. Cependant, cette fragmentation rend également plus difficile la lecture du cadre légal applicable dans son ensemble. C'est par exemple le cas pour l'accès à l'information, qui est un des chantiers prioritaires des politiques du gouvernement ouvert au Maroc. De nombreuses lois – dont certaines antérieures à l'adhésion du Maroc au PGO et à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, mais surtout à l'adoption de la loi n° 31-13 relative à l'accès à l'information – contiennent des dispositions qui ont un impact significatif sur la mise en œuvre de ce droit (OCDE, 2019^[21]).⁶ Par exemple, le Statut général de la fonction publique comprend des dispositions toujours en vigueur qui restreignent le droit d'accès à l'information. L'article 18 met ainsi en place « l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont [le fonctionnaire] a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication irrégulière de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictée ci-dessus » (Royaume du Maroc, 1958^[22] ; OCDE, 2019^[21]). Les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'accès à l'information sont alors confrontés à des dispositions parfois non harmonisées, qui peuvent entraîner des réticences et hésitations dans la réponse aux demandes d'accès à l'information, face à la crainte de commettre une infraction.

Un des défis prégnants concernant le cadre légal propre au gouvernement ouvert réside, dans certains cas, dans l'absence de textes d'application ou de documents-cadres déclinant les dispositions de la loi, ce qui laisse une marge importante d'interprétation et ne permet pas de clarifier les rôles et les responsabilités ni d'assurer une mise en œuvre cohérente et harmonisée par l'ensemble des acteurs. Pour surmonter ces difficultés, **il serait opportun de procéder à une déclinaison et une consolidation de la législation relative au gouvernement ouvert, dans le but d'en harmoniser les différentes dispositions et d'en renforcer la clarté, et d'envisager une révision lorsque cela semble nécessaire.**

Le Maroc pourrait réaliser une cartographie du cadre légal et réglementaire applicable au gouvernement ouvert

La réalisation d'une « cartographie » exhaustive du droit applicable lié au gouvernement ouvert pourrait constituer la première étape de ce processus de mise en cohérence, de déclinaison et éventuellement de révision du cadre légal et réglementaire du gouvernement ouvert au Maroc. Celle-ci répondrait à plusieurs objectifs :

- D'une part, une cartographie permettrait d'offrir une vue d'ensemble aux fonctionnaires, ainsi qu'aux citoyens. Elle permettrait d'avoir une meilleure visibilité et une vision holistique du cadre légal dans son ensemble, et ainsi de renforcer la cohérence dans la mise en œuvre par les différentes institutions publiques.
- D'autre part, une cartographie précise faciliterait l'identification de lacunes, d'incompatibilités et d'opportunités d'approfondissement du cadre légal, et constituerait ainsi un socle solide pour un processus de révision ou de consolidation.

Par la suite, il serait également opportun de procéder à la publication d'une version consolidée de cette cartographie, par exemple sur le portail du gouvernement ouvert (gouvernement-ouvert.ma), afin de s'assurer qu'elle soit facilement accessible à toutes les parties prenantes concernées, qui pourront alors se l'approprier avec davantage de facilité. Plus largement, la mise en place d'un portail unique et facilement accessible et navigable répertoriant l'ensemble de la législation marocaine publiée dans un format facile à utiliser pour les usagers représente une étape essentielle pour assurer la mise à la disposition de tous de la législation pertinente dans tous les domaines, y compris celui du gouvernement ouvert.

Les chapitres de cette revue proposent une analyse plus détaillée des cadres légaux applicables au gouvernement ouvert, et mettent en avant un certain nombre de leviers d'amélioration qui peuvent constituer un point de départ au travail de cartographie susmentionné :

- Le **chapitre 3 relatif à l'espace civique** recommande la révision, la clarification et la déclinaison des lois relatives aux droits et libertés publics, en particulier la liberté de manifestation et d'association. Les lois actuellement applicables sont en effet datées et ne semblent plus en ligne avec les normes internationales et les engagements du Maroc dans ce domaine, ni avec le nouveau cadre établi par la Constitution de 2011. Il existe par ailleurs un consensus parmi les différentes parties prenantes sur la nécessité de réviser la loi relative à la liberté d'association, afin de renforcer l'environnement propice aux organisations de la société civile (OSC) et de leur permettre de véritablement jouer leur rôle dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques au Maroc.
- Le **chapitre 4 sur l'accès à l'information** propose plusieurs leviers d'approfondissement du cadre légal établi par la loi n° 31-13, tout en reconnaissant les nombreuses avancées permises par l'adoption de cette loi en ligne avec les normes internationales en la matière. Les opportunités d'amélioration incluent l'établissement progressif d'une jurisprudence ou de directives claires permettant de mieux définir l'équilibre entre le droit de réserve, la protection des données personnelles et le droit d'accès à l'information, l'adoption d'une jurisprudence équilibrée sur la réutilisation des données, la mise en place de mesures exigeant des administrations la publication

proactive de certaines informations au-delà d'un seuil de demande d'accès à l'information, ou encore la formalisation du cadre institutionnel à travers l'adoption d'un cadre réglementaire définissant explicitement les responsabilités.

- Le **chapitre 5 sur la participation des parties prenantes** recommande l'approfondissement du cadre légal relatif à la participation, à travers une déclinaison et une harmonisation de certains mécanismes. Par exemple, une convergence des normes relatives aux instances consultatives des collectivités territoriales selon des directives ou des normes explicites contribuerait à clarifier leur rôle et leurs activités. Ce chapitre souligne également l'opportunité d'adopter une loi sur la consultation publique à travers un processus participatif, conformément aux engagements du Maroc dans le cadre du PGO.

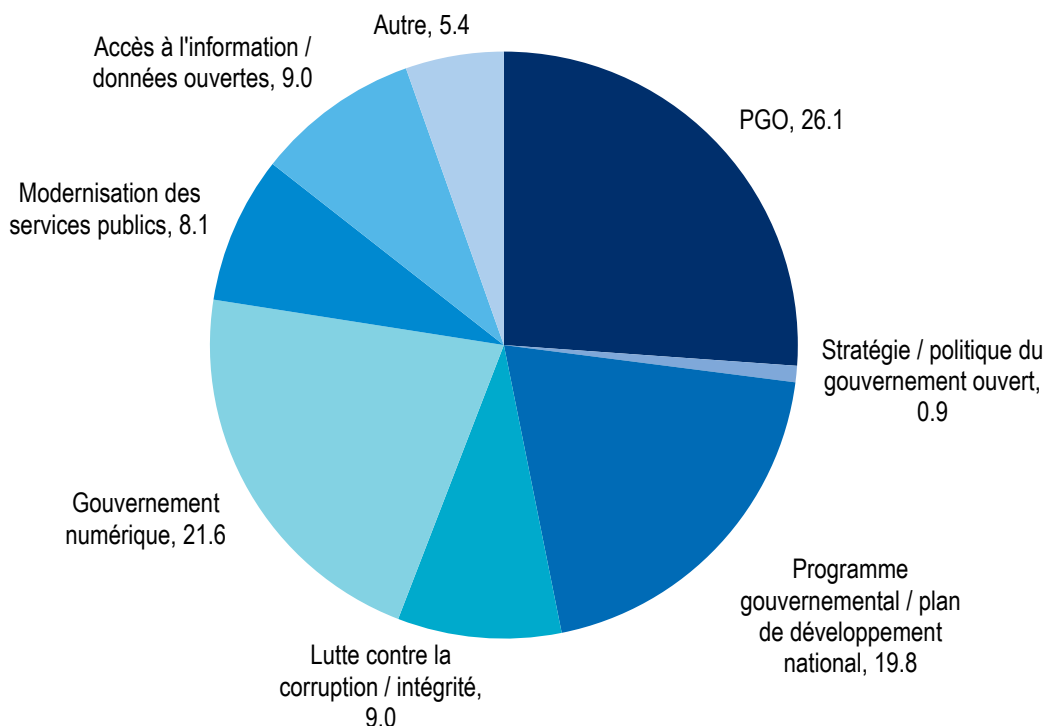
Afin de poursuivre l'effort d'harmonisation et d'approfondissement du cadre légal relatif au gouvernement ouvert, le Maroc devrait s'assurer qu'il puisse suivre une méthodologie participative et transparente

Par ailleurs, **il est essentiel d'adopter une approche transparente et participative dans les efforts à venir pour l'harmonisation et l'approfondissement du cadre légal relatif au gouvernement ouvert.** Agir ainsi permettrait d'aligner le processus de renforcement du cadre favorable au gouvernement ouvert sur les principes promus par ce dernier. L'amélioration et l'« ouverture » des processus dans la mise en œuvre du chantier de réforme du gouvernement ouvert représentent un levier essentiel pour renforcer l'adhésion des parties prenantes et leur pleine appropriation de ces concepts. À titre d'exemple, les entretiens menés avec des OSC dans le cadre de cette revue semblent révéler que ces acteurs pourraient être davantage impliqués et consultés dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les consultations publiques. Cette loi a pourtant le potentiel de représenter un jalon important dans le renforcement des cadres propices à la participation et donc au gouvernement ouvert (voir Chapitre 5).

1.4. Créer des initiatives convergentes pour atteindre des objectifs communs : l'importance des documents d'orientation dans l'action du Maroc

Les politiques publiques fournissent des orientations générales à l'agenda politique d'un pays, ainsi que des précisions sur les objectifs et les engagements du gouvernement nécessaires à leur réalisation. Les cadres de politiques publiques des pays liés à la promotion du gouvernement ouvert sont encore plus divers que leurs cadres législatifs, étant donné l'ampleur des initiatives liées à la promotion du gouvernement ouvert (voir Encadré 1.5). En fonction de la tradition d'élaboration des politiques d'un pays et de la terminologie spécifique qu'il utilise, il peut s'agir de documents pangouvernementaux de politiques publiques décrivant l'agenda gouvernemental général (par exemple, le programme gouvernemental, les stratégies de réforme du secteur public, etc.), de documents politiques qui se concentrent spécifiquement sur la promotion des principes du gouvernement ouvert (par exemple, les plans d'action du PGO), de documents de politiques publiques qui se penchent sur une ou plusieurs des dimensions sous un angle spécifique (par exemple, les stratégies de données ouvertes), ainsi que de plans d'action, plans stratégiques, plans institutionnels, mémos, manuels ou documents d'orientation qui comprennent des initiatives visant à favoriser les principes du gouvernement ouvert (OCDE, 2020^[1]). Ainsi, selon les données préliminaires de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020), les plans d'action nationaux (PAN) du PGO (26.1 % des documents renseignés), les plans d'action et stratégies relatifs au numérique (21.6 %) et les programmes gouvernementaux (19.8 %) représentent les principaux cadres de politiques publiques promouvant les principes du gouvernement ouvert dans les pays membres de l'OCDE et au Maroc (voir Graphique 1.4). Les politiques publiques d'accès à l'information et de données ouvertes (9 %), de lutte contre la corruption (9 %) et de modernisation de l'administration et des services publics (8.1 %) figurent également parmi les cadres de politiques publiques évoqués dans le cadre de l'enquête.

Graphique 1.4. Principaux documents de politiques publiques sur le gouvernement ouvert au Maroc et dans les pays de l'OCDE



Note : Chiffres exprimés en pourcentage. Inclut 111 documents de politique publique de 34 pays de l'OCDE et du Maroc.
Source : OCDE (2020^[23]), Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert.

Encadré 1.5. Les différents modèles de cadre de politiques publiques pour un gouvernement ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE et leurs limites

Inclure des engagements en faveur d'un gouvernement ouvert et de ses principes dans les programmes gouvernementaux de haut niveau

La plupart des pays ont inclus des références spécifiques au gouvernement ouvert et des engagements le favorisant sous ses différentes formes dans leurs documents de politique stratégique de haut niveau, tels que les programmes gouvernementaux et les plans de la législature. Certains ont fait du gouvernement ouvert un « principe » ou un « axe transversal » qui doit guider la mise en œuvre de l'ensemble de leur(s) programme(s) stratégique(s) gouvernemental(aux). D'autres ont consacré une section comprenant des initiatives concrètes, ce qui en fait un domaine politique publique autonome. Les différentes approches adoptées par les pays incluent :

- La stratégie « **Lituanie 2030** » identifie les politiques nationales de développement à long terme. Elle a été conçue à la suite d'une consultation du peuple lituanien, des communautés, des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations professionnelles et des institutions gouvernementales. Le gouvernement ouvert est l'un des trois piliers de la stratégie.
- L'**Allemagne** souligne l'importance des réformes de gouvernement ouvert dans l'accord de coalition de 2018.

- Le **Plan national de développement mexicain** 2013-18 a inclus la promotion des réformes de gouvernement ouvert comme l'un de ses axes transversaux dans le Programme pour un gouvernement proche et moderne (*Programa para un gobierno cercano y moderno*).
- Le **Costa Rica** a inclus l'évolution vers un gouvernement ouvert, transparent et efficace qui lutte contre la corruption comme l'un des trois piliers de son Plan national de développement (PND) pour 2015-18.

Inclure dans les agendas de réforme thématiques transversaux des initiatives visant à favoriser le gouvernement ouvert

De nombreux pays ont également inclus des initiatives concrètes visant à favoriser la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes dans leurs politiques de réforme transversales. Par exemple, l'**Australie**, le **Danemark** et la **Grèce** ont inclus des initiatives pertinentes de gouvernement ouvert dans leurs agendas de réforme du secteur public. D'autres pays, dont le **Luxembourg**, la **Nouvelle-Zélande** et la **Slovénie**, ont intégré ces types d'initiatives dans leurs agendas de réforme de l'administration numérique ou dans leurs agendas d'intégrité.

Adopter des stratégies sur des outils spécifiques de gouvernement ouvert et dans des domaines politiques connexes

Certains pays ont également adopté un nombre important de stratégies et de politiques qui se concentrent sur la promotion d'éléments spécifiques du gouvernement ouvert ou sur des outils particuliers (par exemple, les données ouvertes, la passation ouverte des marchés publics, etc.) :

- La **stratégie irlandaise en matière de données ouvertes 2017-22** reconnaît la contribution importante que les données ouvertes peuvent apporter à un gouvernement ouvert en déclarant que « l'ouverture et la transparence sont une priorité clé du gouvernement » et que « l'ouverture des données gouvernementales autonomisera les citoyens, favorisera l'innovation et réformera les services publics » (Gouvernement d'Irlande, 2017^[24]). La stratégie est alignée sur le plan d'action du PGO de l'Irlande et comprend son propre plan de mise en œuvre.
- **L'État du Queensland en Australie** a conçu une **stratégie de données ouvertes 2020-23** (Gouvernement de l'État du Queensland, 2020^[25]). La stratégie donne la priorité aux jeux de données qui apporteront de la valeur au public et qui augmenteront l'ouverture et la transparence du gouvernement et de ses processus. Outre la fixation d'objectifs et d'indicateurs spécifiques, la stratégie précise également comment les concepts et les pratiques en matière de données seront communiqués aux agents publics.
- La **stratégie de passation ouverte de marchés publics du gouvernement écossais** (Royaume-Uni) développe un engagement que le gouvernement avait inclus dans le plan d'action du PGO de l'Écosse pour 2016-17 (Gouvernement d'Ecosse, 2016^[26]).

Le principal défi auquel les gouvernements sont confrontés consiste à assurer la coordination et la cohérence entre ces stratégies. Par exemple, les stratégies d'un pays en matière de données ouvertes et d'intégrité ne sont pas nécessairement liées les unes aux autres et ne visent pas des objectifs pangouvernementaux communs, car elles sont élaborées par des institutions différentes, qui ne partagent pas la même compréhension du gouvernement ouvert et des moyens d'y contribuer.

Cocréer des plans d'action du PGO

Tous les pays qui participent au PGO cocréent un certain nombre d'engagements qui visent à promouvoir une ou plusieurs des « valeurs du gouvernement ouvert » que sont la transparence, la redevabilité, la participation du public, ainsi que la technologie et l'innovation. Les plans d'action du

PGO sont devenus l'une des formes les plus courantes de cadres orientés vers l'action pour la promotion du gouvernement ouvert.

L'horizon temporel limité à deux ans des PAN est adéquat pour des engagements ciblés, mais il ne suit pas nécessairement les cycles législatifs des pays, ce qui crée parfois des défis pour soutenir les efforts de réforme en période de changement de gouvernement. La Finlande et la Colombie sont actuellement les premiers pays à aller au-delà des PAN de deux ans et à expérimenter des plans d'action qui couvrent une période de quatre ans, afin de soutenir les objectifs du programme gouvernemental élargi pendant toute sa durée (2019-23 dans le cas de la Finlande).

Source : (OCDE, 2020^[2]).

1.4.1. Le Maroc dispose d'un nombre important de cadres de politiques publiques liés au gouvernement ouvert

Le cadre de politiques publiques du gouvernement ouvert mis en place au Maroc regroupe plusieurs des modèles présentés dans l'Encadré 1.5. Le Maroc a en effet adopté un nombre important de plans d'action, de politiques publiques et de stratégies dans des domaines liés au gouvernement ouvert, mais dont la convergence gagnerait à être renforcée (voir Tableau 1.4).

En effet, les initiatives restent souvent isolées les unes des autres, alors qu'elles pourraient tirer profit d'un cadre de gouvernance favorisant leur convergence pour atteindre des objectifs communs d'ouverture, et au-delà, des objectifs de renforcement de la confiance des citoyens et d'efficacité du secteur public, entre autres. Le Maroc pourrait ainsi envisager de développer un cadre de politiques publiques intégré en matière de gouvernement ouvert, s'appliquant à toute l'administration.

Tableau 1.4. Les principaux documents politiques pour les réformes du gouvernement ouvert au Maroc

Nom	Date d'adoption	Période de mise en œuvre	Description
PAN du PGO	Juillet 2018	2018-20	Plans d'action bisannuels contenant des engagements autour des différentes dimensions du gouvernement ouvert et élaborés dans un processus de consultation des différentes parties prenantes publiques et non publiques
Plan d'action national pour la démocratie et les droits de l'homme	Décembre 2017	2018-21	Plan d'action porté et piloté par la Délégation interministérielle des droits de l'homme visant à l'intégration de l'approche des droits de l'homme dans les politiques publiques
Note d'orientations générales pour le développement du digital au Maroc à horizon 2025	Mars 2020	2020-25	Contient des dispositions relatives aux données ouvertes et à l'utilisation du numérique pour améliorer l'accès et la qualité des services publics dans une perspective inclusive
Programme gouvernemental 2017-21	Avril 2017	2017-21	Plan gouvernemental définissant les différents objectifs et mesures pris par le gouvernement durant son mandat, et comportant en particulier des mesures relatives au renforcement des droits, des cadres légaux applicables et de l'intégrité de l'administration
Stratégie nationale de lutte contre la corruption	Décembre 2015	2015-25	Stratégie globale et intégrée visant à lutter contre la corruption à travers une approche axée sur le renforcement de la gouvernance, de la prévention, de la sensibilisation, de l'éducation et de la répression des faits de corruption

Source : Élaboration de l'auteur à partir des réponses du Maroc à l'Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

Le programme gouvernemental du Maroc pour le mandat 2017-21 comportait des dispositions promouvant l'ouverture du gouvernement ouvert

Les documents d'orientation politique de haut niveau promeuvent une vision politique de moyen ou long terme, la plupart du temps sur la durée d'un mandat électoral ou, dans certains cas, en cohérence avec des objectifs stratégiques plus longs, comme les objectifs de développement durable. Certains pays, comme le Maroc, font ainsi le choix d'y inclure des références au gouvernement ouvert, à ses principes ou plus largement à l'ouverture, ce qui permet de soutenir le portage politique des réformes et d'en assurer la cohérence avec les objectifs stratégiques nationaux. Procéder ainsi permet également de donner de la visibilité aux réformes auprès des citoyens et autres parties prenantes, tout en créant une certaine redevabilité leur permettant de suivre les réalisations prévues.

Le programme gouvernemental pour le mandat 2017-21, adopté par le gouvernement marocain en avril 2017, est articulé autour de cinq axes (Royaume du Maroc, 2017^[27]) : 1) le soutien à l'option démocratique et aux principes de l'État de droit, ainsi que la consécration de la régionalisation avancée ; 2) le renforcement des valeurs d'intégrité, la réforme de l'administration et la consécration de la bonne gouvernance ; 3) le développement du modèle économique et la promotion de l'emploi ; 4) le renforcement du développement humain et de la cohésion sociale et territoriale ; et 5) le renforcement du rayonnement international du Maroc et la promotion, dans le monde, de ses causes justes.

Si le concept de gouvernement ouvert n'est pas mentionné en tant que tel, ses principes sont bel et bien consacrés dans le programme. Ainsi, le deuxième axe – dédié au renforcement des valeurs d'intégrité, à la réforme de l'administration et à la consécration de la bonne gouvernance – énumère les cinq éléments d'appui pour la réussite du chantier de réformes, qui font référence aux principes du gouvernement ouvert. Il s'agit de l'intégrité, la transparence et l'accès à l'information, l'ouverture et l'intégration pour assurer la participation des différentes parties prenantes dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques, le contrôle et la reddition des comptes, et enfin la place centrale des usagers et des citoyens dans la mission de l'administration publique. Le premier axe est quant à lui dédié au renforcement de la démocratie et prévoit un ambitieux plan de réforme des cadres légaux et institutionnels relatifs aux libertés et à l'égalité, y compris la liberté d'association et de la presse, qui constituent deux piliers de l'espace civique.

Les réformes en lien avec le gouvernement ouvert sont également inscrites dans le nouveau programme gouvernemental pour la période 2021-26, annoncé en octobre 2021 à la suite des élections nationales (Gouvernement du Maroc, 2021^[28]). Ce document définit trois axes d'action du gouvernement pour le mandat à venir : 1) le renforcement des fondements de l'État social ; 2) l'accompagnement de la transformation de l'économie nationale pour créer des opportunités de travail pour tous ; et 3) une gouvernance au service des citoyens et d'une administration efficace. Ce dernier axe inclut par exemple le chantier de la simplification administrative, le renforcement de la transparence, ainsi que le droit d'accès à l'information. La transformation digitale fait également partie des axes de travail évoqués dans le programme.

Les plans d'action nationaux du PGO demeurent les moteurs d'une action organisée du Maroc dans le domaine du gouvernement ouvert

Le premier plan d'action national du PGO (2018-20) a permis de lancer la dynamique du gouvernement ouvert au Maroc

Après l'adhésion du Maroc au PGO en avril 2018, le ministère de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique (MRAFP, reconstitué en ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration à la suite de la mise en place d'un nouveau gouvernement en octobre 2021) a élaboré et publié un premier plan d'action national en matière de gouvernement ouvert pour la période 2018-20, qui comportait dans une première version 18 engagements, auxquels sont venus s'ajouter 6 engagements du

Parlement (Royaume du Maroc, 2020^[29]). Ces engagements portent sur l'accès à l'information, les données ouvertes, la lutte contre la corruption, la réforme du service public, la transparence budgétaire, et le renforcement des efforts de communication et de sensibilisation autour du gouvernement ouvert (Royaume du Maroc, 2020^[29]). Ce premier plan d'action a permis au Maroc de véritablement lancer la dynamique du gouvernement ouvert et de réaliser des avancées notables, notamment dans des domaines clés du gouvernement ouvert, tels que la transparence et l'accès à l'information (qui présente un taux de réalisation de 98 %) (voir Chapitre 4) ou la participation (qui présente un taux de réalisation de 72 %) (voir Chapitre 5). Ces avancées ont vu le jour grâce au renforcement des cadres légaux et institutionnels applicables et la mise en place de formations et de modules de sensibilisation des agents de l'administration et des citoyens aux concepts et mécanismes de mise en œuvre de l'accès à l'information et de la participation citoyenne. C'est également dans le cadre de ce premier plan d'action que le Maroc a élaboré un schéma de gouvernance du gouvernement ouvert, qui constitue une des pierres angulaires pour la réussite future des efforts de réforme (voir Chapitre 2).

Le second plan d'action national du PGO (2021-23) capitalise sur les progrès réalisés et approfondit les efforts pour l'ouverture du gouvernement

Le gouvernement marocain a, par la suite, souhaité capitaliser sur les mesures réalisées et en cours d'exécution du premier PAN pour établir les axes du plan national d'action 2021-23 pour le Partenariat pour le gouvernement ouvert, finalisé et soumis au PGO le 31 juillet 2021.

Ce nouveau plan d'action, adopté à travers un processus de cocréation en partenariat avec la société civile, comporte 22 engagements répartis en cinq axes : transparence et qualité des services publics ; égalité et inclusion ; justice ouverte ; participation citoyenne ; et collectivités territoriales et ouvertes (voir Encadré 1.6).

Encadré 1.6. Liste des engagements du PAN du PGO du Maroc pour la période 2021-23

Transparence et qualité des services publics

1. Renforcement de la transparence budgétaire.
2. Promotion de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information au niveau des départements ministériels et des établissements publics.
3. Promulgation et accompagnement à la mise en œuvre de la *Charte des services publics*.
4. Transcription et publication des procédures et formalités administratives et leur simplification en vue de leur dématérialisation.
5. Publication proactive des informations et données statistiques relatives au secteur de l'éducation nationale.
6. Amélioration de la gouvernance médicale.
7. Renforcement de la transparence et de la participation dans la gestion des services de santé.
8. Mise en place d'un système d'information intégré de la santé.
9. Mise en place d'un Portail national de l'intégrité.
10. Promotion de la publication et de la réutilisation des données ouvertes.

Égalité et inclusion

11. Promotion de l'égalité et de la participation des femmes à la vie publique, ainsi que de leur autonomisation économique.
12. Renforcement de l'accès à l'information des personnes en situation de handicap.
13. Amélioration de la qualité des services publics relatifs à la protection de l'enfance.

Justice ouverte

14. Publication des textes de loi, des jugements, des décisions juridiques et de la jurisprudence.
15. Mise en place d'un cadre juridique relatif à l'usage des moyens électroniques dans les procédures judiciaires.
16. Renforcement de l'adhésion des auxiliaires de justice dans la transformation digitale de la justice.

Participation citoyenne

17. Lancement d'un Portail national pour la formation à distance des associations.
18. Mise en place des mécanismes de soutien à la transparence des aides publiques accordées aux organisations de la société civile.
19. Renforcement de la participation citoyenne à travers la mise en place des cadres juridiques relatifs à la consultation publique et au volontariat.
20. Mobilisation de la société civile et renforcement de ses capacités pour améliorer sa participation au suivi et à la mise en œuvre de la politique environnementale.

Collectivités territoriales ouvertes

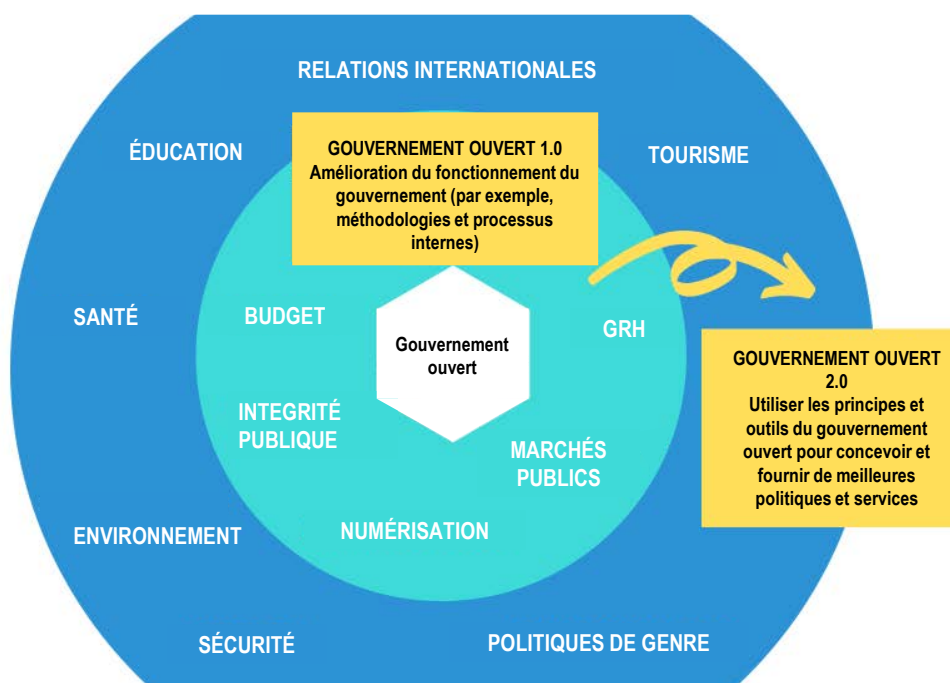
21. Renforcement de l'accès à l'information et de la participation citoyenne au niveau des collectivités territoriales.
22. Développement et partage d'une boîte à outils pour renforcer la communication et la participation citoyenne au niveau des collectivités territoriales.

Source : (Royaume du Maroc, 2021^[30]).

Si ce second plan d'action s'inscrit dans la continuité du premier via l'approfondissement des efforts déjà menés dans les domaines de l'accès à l'information, de l'appui à la société civile et du renforcement de l'intégrité du secteur public, il s'en distingue également par plusieurs aspects. Ainsi, l'axe dédié à la justice ouverte et les engagements relatifs au secteur de la santé témoignent d'une progression vers une approche plus large et intégrée du gouvernement ouvert, destinée à toucher l'ensemble du gouvernement et de l'administration, et mettent en avant l'ambition du Maroc d'aller vers un État ouvert et d'étendre la portée des politiques publiques et des programmes d'ouverture.⁷

Ce développement traduit l'évolution d'initiatives d'abord davantage centrées sur l'amélioration du fonctionnement du gouvernement, ainsi que sur sa méthodologie et ses processus internes (par exemple, l'accès à l'information, l'innovation dans le secteur public, etc.), que l'on peut qualifier d'initiatives de première génération (gouvernement ouvert 1.0), vers des initiatives de seconde génération (gouvernement ouvert 2.0.), par lesquelles le gouvernement adopte une approche et des outils du gouvernement ouvert dans la conception et la mise en place de services dans différents domaines politiques (voir Graphique 1.5) (OCDE, 2020^[2]).

Graphique 1.5. Du gouvernement ouvert 1.0. au gouvernement ouvert 2.0.



Source : (OCDE, 2020^[2]).

Les engagements relatifs au développement de la participation accordent une importance particulière au renforcement de l'environnement opérationnel des OSC et un volet est spécifiquement dédié à la participation dans le cadre des politiques environnementales.

En outre, le choix d'un axe dédié à l'égalité et l'inclusion constitue une nouveauté en ligne avec les nouvelles recommandations du PGO appelant à davantage prendre en compte les questions transversales dans les plans d'action du PGO (Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, s.d.^[31]).

Le Plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'homme (PANDDH) renforce le cadre politique du gouvernement ouvert à travers la promotion de l'espace civique

Le PANDDH est également un élément important du cadre politique du gouvernement ouvert au Maroc. Entamé dès 2008 et par la suite adapté au nouveau contexte constitutionnel, une première version du PANDDH couvrait la période de 2011 à 2016. Il a ensuite été mis à jour à travers un processus participatif qui a abouti à une consolidation et à un approfondissement des mesures prévues dans la première version, passant de 215 mesures à 435 pour le PANDDH mis en œuvre de 2017 à 2021.

Ce plan a été élaboré en 2017 par le ministère d'État en charge des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement, puis adopté en 2018. Il couvre la période de 2018 à 2021.⁸ Un certain nombre des mesures proposées dans le PANDDH concerne directement l'espace civique et participe ainsi au renforcement de l'environnement favorable au gouvernement ouvert au Maroc. Ces mesures sont articulées autour de quatre axes prioritaires : 1) la démocratie et la gouvernance ; 2) les droits économiques et sociaux ; 3) la promotion et la protection des droits catégoriels ; et 4) le renforcement du cadre institutionnel et juridique.

Le premier axe vise à accroître la participation des citoyens à la vie publique, et notamment à encourager celle de certaines catégories de la population sous-représentées, telles que les femmes et les jeunes. Il a

également pour objectif de promouvoir les principes de démocratie, de redevabilité et de transparence. Deux éléments peuvent cependant limiter la synergie entre ce plan et les initiatives d'ouvertures gouvernementales. En premier lieu, le PANDDH n'est pas un plan stratégique gouvernemental, ce qui peut entraver son appropriation par l'ensemble du gouvernement. Par ailleurs, la Délégation interministérielle aux droits de l'homme (DIDH), chargée du suivi et du pilotage de ce plan d'action, n'est pas formellement associée au plan d'action du PGO, qui demeure le seul cadre politique faisant directement référence au gouvernement ouvert, contrairement aux organes de pilotage des stratégies et plans d'action présentés dans la suite de cette section.

La transformation numérique de l'administration est un vecteur déterminant pour l'ouverture du gouvernement

Les nouvelles technologies numériques offrent la possibilité d'améliorer la transparence et la redevabilité de l'action gouvernementale. L'application d'approches, de méthodes et d'outils numériques contribue à rendre le gouvernement plus ouvert et plus réactif aux besoins et préférences des citoyens (OCDE, 2018^[32]). Dans une enquête menée par l'OCDE en 2015, le Maroc citait ainsi, parmi les principaux objectifs de la stratégie nationale du gouvernement numérique, l'appui à un secteur public plus transparent et plus responsable, le soutien des processus décisionnels plus inclusifs et le développement de services mieux adaptés aux besoins des utilisateurs (OCDE, 2018^[32]).

En ce sens, les politiques publiques et stratégies élaborées et mises en œuvre par le Maroc pour la numérisation de l'administration ont représenté et représentent encore un outil et un levier importants pour le gouvernement ouvert. Le pays a adopté en 2009 la stratégie Maroc Numeric 2013, visant à positionner le Maroc parmi les pays émergents dans les technologies de l'information. Elle poursuit quatre priorités stratégiques, dont une dédiée à la transformation sociale à travers un meilleur accès à Internet et au partage de connaissances pour la population, et une autre consacrée au développement de services publics axés sur les utilisateurs, visant à « rapprocher l'administration des besoins des usagers en termes d'efficacité, de qualité et de transparence » à travers le programme pour le gouvernement numérique (Royaume du Maroc, 2009^[33]). Parmi les leviers d'amélioration de la stratégie, la Cour des comptes avait notamment mentionné, dans un rapport de 2014, le manque d'approche participative dans l'élaboration de la stratégie et l'insuffisante implication des acteurs régionaux (Cour des comptes, 2014^[34]).

Le Maroc a par la suite adopté la *Stratégie Maroc Digital 2020*, qui, en ligne avec le cadre politique précédent, comprenait une composante dédiée au gouvernement numérique et fixait notamment l'objectif d'atteindre 50 % de services publics en ligne à l'horizon 2020. Contrairement à la stratégie Maroc Numeric 2013, le processus d'élaboration de cette stratégie a inclus un dialogue avec les parties prenantes non publiques. Cette stratégie a notamment contribué à renforcer l'institutionnalisation et la stabilisation des schémas de gouvernance dans le domaine de la transformation numérique à travers la mise en place de l'Agence de développement du digital (ADD), créée par la loi n° 61-15 publiée au *Bulletin officiel* en septembre 2017 (Royaume du Maroc, 2017^[35] ; OCDE, 2018^[32]).

Enfin, le Maroc a adopté en 2020 la *Note d'orientations générales pour le développement du digital au Maroc à horizon 2025*, qui prend la suite des chantiers précédemment cités. Toujours sous l'égide de l'ADD, cette Note d'orientations générales met en place un système de gouvernance robuste, piloté par son conseil d'administration, auquel siège le chef de gouvernement ainsi que des représentants de différents départements ministériels clés, du secteur privé, et des établissements publics pertinents. Elle contient des mesures déterminantes pour l'ouverture du gouvernement, en particulier le chantier des données ouvertes, qui représente « un des leviers clés de la transformation digitale dans un pays et une brique importante de la construction de la confiance entre le citoyen et son administration » (Chef du Gouvernement, 2020^[36]).

Conformément à ses ambitions, le Maroc a mis en place un comité de pilotage de l'*open data* en 2019, coordonné par l'ADD et qui regroupe le MTNRA, le ministère de l'Économie et des Finances, le

département de la communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, le Haut-Commissariat au plan, l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC) et l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (ANRT). Le Comité a créé quatre groupes de travail thématiques pour l'inventaire des données, l'identification des référentiels à développer, les normes techniques, et enfin les efforts de communication, de sensibilisation et de formation des acteurs publics, privés et de la société civile aux données ouvertes. Le Maroc a également établi un plan d'action définissant des actions à court, moyen et long terme (Agence de Développement du Digital, s.d.^[37]). Dans ce cadre, l'ADD a lancé en décembre 2021 le Portail national des données ouvertes au Maroc.

Ces analyses, conjuguées aux différents entretiens menés, ont ainsi permis de souligner l'importance que revêt aujourd'hui la transformation numérique pour l'ensemble des départements ministériels. Dans ce sens, un grand nombre de chantiers ont été engagés et de nombreux efforts ont été menés pour adopter une approche plus stratégique, inclusive et intégrée. Dans cette dynamique, le Maroc semble envisager le développement d'une stratégie nationale du numérique, qui devra être pleinement coordonnée avec les efforts visant une approche intégrée et plus approfondie du gouvernement ouvert. En effet, ces deux chantiers, pilotés par le même département ministériel (ministère de la Transformation numérique et de la Réforme de l'administration), représentent une opportunité conjointe de moderniser l'administration, afin de la rendre plus efficace, innovante et ouverte.

La stratégie nationale de lutte contre la corruption s'inscrit dans la dynamique de mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert au Maroc

La question de l'intégrité et de la lutte contre la corruption revêt une importance particulière au Maroc et constitue un chantier prioritaire des réformes de l'administration. Le Maroc a fait de la lutte contre la corruption une priorité nationale dès 1999, à travers par exemple la création d'un comité national d'intégrité ou encore l'adoption de la loi sur la motivation des décisions administratives. Le Maroc a par la suite mis en œuvre un Programme de lutte contre la corruption (2005-09), puis un Plan d'action de lutte contre la corruption (2010-12) (Commission Nationale Anti-Corruption, 2016^[38]).

La stratégie nationale de lutte contre la corruption, élaborée à travers une approche participative et collaborative et une ouverture au secteur privé et à la société civile, est venue s'inscrire dans la ligne directe de ces efforts et répondre au besoin de davantage de coordination et de mise en cohérence des politiques en faveur de l'intégrité. Le comité de pilotage de la stratégie inclut des représentants de ministères sectoriels, de la société civile, du secteur privé et de plusieurs administrations publiques sous la supervision du chef du gouvernement, ce qui témoigne du caractère prioritaire de ce chantier pour le gouvernement marocain et du portage de haut niveau de cette stratégie (Commission Nationale Anti-Corruption, 2016^[38]).

La stratégie est articulée autour de cinq piliers :

- 1. **Gouvernance** : établir une gouvernance reconnue pour son intégrité et son intransigeance par rapport à tout écart éthique.
- 2. **Prévention** : promouvoir un cadre visant à résorber les activités de corruption.
- 3. **Répression** : mettre fin aux incitations au recours à la corruption à travers une application ferme des lois.
- 4. **Communication / sensibilisation** : accompagner les efforts mis en œuvre dans le cadre de la stratégie.
- 5. **Formation / éducation** : influencer les mentalités dans la population à travers les différents leviers, afin d'inculquer des valeurs éthiques et citoyennes (Commission Nationale Anti-Corruption, 2016^[38]).

Les principes de transparence et d'accès à l'information, de participation des parties prenantes et de redevabilité des acteurs publics sont au cœur de cette stratégie, qui s'inscrit à ce titre pleinement dans la dynamique de promotion des principes du gouvernement ouvert dans les politiques publiques au Maroc. En outre, un cadre de gouvernance robuste et avancé a été mis en place, sous l'égide de l'Instance Nationale de la Probité de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC) – également formellement impliquée dans le processus du PGO – et contribue ainsi à créer un lien direct entre le chantier du gouvernement ouvert et les politiques publiques de lutte contre la corruption.

Les orientations stratégiques de politiques publiques définies dans le Nouveau modèle de développement font écho aux principes du gouvernement ouvert

Le Nouveau modèle de développement, appelé de ses vœux par le Roi Mohammed VI dès 2017, doit définir les nouvelles orientations stratégiques du Royaume pour assurer un développement plus efficace et inclusif. Doté d'un portage politique du plus haut niveau, il entend donner un cadre stratégique à l'avenir des politiques publiques au Maroc et accorde une place importante aux principes du gouvernement ouvert que sont la transparence, la redevabilité et la participation (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[39]).

En novembre 2019, le Roi a mis en place la Commission spéciale sur le modèle développement (CSMD), chargée de dresser un état des lieux de la situation de développement dans le pays, et de dégager les axes et priorités d'un nouveau modèle permettant de répondre aux problématiques identifiées. Le rapport de la CSMD, présenté en avril 2021, met en avant plusieurs axes stratégiques qui font écho aux dynamiques d'ouverture du gouvernement. Il souligne par exemple l'importance de l'accès à l'information et aux données publiques pour le renforcement de la redevabilité des pouvoirs publics et de l'efficacité des politiques publiques à travers leur évaluation, et appelle à « l'adoption pleine des normes du Gouvernement Ouvert auxquelles a souscrit le Maroc en 2018 » (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[39]). Le rapport rappelle également l'importance de la transformation numérique comme levier de changement et de développement, ainsi que son potentiel pour renforcer la relation de confiance entre les citoyens, les entreprises et l'administration.

Enfin, la CSMD appelle à une clarification des cadres légaux garantissant les libertés publiques et individuelles, en particulier d'expression, d'association et de la presse, afin de créer un climat de confiance propice à « la libération des énergies » (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[39]). La CSMD a par ailleurs adopté un processus participatif avancé, afin de recueillir des contributions d'une grande partie de la population marocaine et des différentes parties prenantes, et ainsi de dresser un constat au plus près de la réalité et des préoccupations réelles des citoyens (voir Chapitre 5).

Le Nouveau modèle de développement traduit ainsi l'alignement des objectifs stratégiques du Maroc sur la dynamique de réforme du gouvernement ouvert, et présente l'opportunité de pleinement intégrer les principes d'ouverture au cœur des politiques publiques au Maroc.

D'autres acteurs institutionnels sont engagés dans l'élaboration de plans d'action en faveur de l'ouverture : le Parlement et les collectivités territoriales

En plus des différentes politiques nationales participant à l'ouverture du gouvernement présentées ci-dessus, un nombre croissant d'acteurs en dehors de la branche exécutive mettent en place des initiatives et programmes du gouvernement ouvert.

Dans le sillage de la réforme constitutionnelle, la Chambre des représentants s'est elle aussi progressivement engagée dans un effort de réforme en ligne avec les principes de bonne gouvernance et de gouvernement ouvert. Elle a notamment adopté deux plans d'action internes, l'un couvrant la période de 2013 à 2018, et le second s'étendant de 2018 à 2021 (Chambre des Représentants, 2019^[40]). Ce second plan d'action promeut en particulier l'ouverture du Parlement et l'accroissement de l'interaction

avec son environnement, le renforcement de son rôle de contrôle et du suivi des politiques publiques, l'amélioration de la transparence, de l'accès à l'information et de la communication, et la transformation numérique de la Chambre des représentants en vue d'une grande ouverture (Chambre des Représentants, 2018^[41]). La Chambre des représentants a rejoint le PGO en 2018 et a proposé six engagements en 2019, dans le cadre d'une révision du premier PAN du PGO (voir Encadré 1.7). Elle a également élaboré un second plan d'action pour la période 2021-2022, soumis en août 2022 après une consultation publique en ligne organisée en juillet 2022. La Chambre des conseillers a, pour sa part, approuvé en mai 2021 une feuille de route pour rejoindre le PGO, dans le cadre d'une initiative parlementaire commune avec la Chambre des représentants, ce qui confirme la volonté de la branche législative de promouvoir des principes du gouvernement ouvert (MAP, 2021^[42]).

Encadré 1.7. Les engagements de la Chambre des représentants dans le cadre du premier PAN du PGO

La Chambre des représentants a présenté, en septembre 2019, six engagements dans le cadre d'une révision du PAN du PGO du Maroc :

1. **Mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et législatives en matière de démocratie participative et citoyenne** : l'objectif de cet engagement est la mise en place d'un système de pétitions et de motions au sein de la Chambre des représentants.
2. **Implication des citoyens et des citoyennes dans le processus législatif** : cet engagement vise à exposer les projets et propositions de loi à la consultation citoyenne.
3. **Mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et législatives en matière de droit d'accès à l'information** : cet engagement vise à renforcer la publication proactive des informations, données, activités et documents produits par la Chambre des représentants.
4. **Ouverture sur le public, notamment les jeunes, pour mieux faire connaître l'action parlementaire** : cet engagement a pour but de multiplier le nombre de visites du Parlement par les citoyens et notamment les jeunes, et de renforcer la communication autour de ses activités en utilisant des supports de communication adaptés aux différents publics.
5. **Consultation et implication des citoyens dans les processus d'évaluation des politiques publiques** : cet engagement vise à renforcer la redevabilité de l'action publique à travers une plus grande implication des citoyens dans les processus d'évaluation.
6. **Développement d'un partenariat avec la société civile et les milieux universitaires** : cet engagement consiste en l'organisation de rencontres, débats et journées d'études sur la démocratie parlementaire impliquant les organisations de la société civile et le milieu universitaire.

Source : (Chambre des Représentants, 2019^[40]).

Les efforts consentis par les collectivités territoriales, avec l'appui de la DGCT, pour la mise en œuvre effective de l'accès à l'information, de la transparence et des mécanismes de la démocratie participative, offrent l'opportunité d'élargir les programmes du gouvernement ouvert au niveau local. Cet engagement s'est concrétisé dans la création par la DGCT en octobre 2022 du Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes (REMACTO), dans le cadre du Programme d'appui aux collectivités territoriales ouvertes (PACTO) (DGCT, 2022^[43]). En outre, en octobre 2020, la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma a adhéré au PGO local – devenant ainsi la première collectivité territoriale marocaine à franchir ce pas – et a élaboré un premier plan d'action pour la période 2021-23 (voir Encadré 1.8). Dans le même élan, la commune de Tétouan et la région de Béni Mellal-Khénifra ont rejoint le PGO local en mai 2022

(Gouvernement Ouvert Maroc, 2021^[44] ; Gouvernement Ouvert Maroc, 2022^[45]). Le MTNRA a accompagné ce processus, notamment en assistant les collectivités territoriales précitées dans la préparation du dossier de candidature et à travers l'organisation de réunions de présentation du PAN et du système de gouvernance au niveau national afin d'assurer une synergie entre le niveau national et le niveau local.⁹ Enfin, un appui au processus de cocréation des plans d'action a également été apporté, à travers dans certains cas la signature de protocoles de coopération comme cela a été le fait avec la région de Béni Mellal-Khénifra (MAP Béni Mellal-Khénifra, 2022^[46]).

Le Maroc est ainsi un des rares pays au monde à disposer de plans d'action du PGO à trois niveaux : l'échelle nationale, l'échelle locale et la branche législative de l'État (Nesh-Nash et Ngom, 2021^[47]).

Encadré 1.8. Le premier plan d'action du PGO de la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma

La région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma a présenté le 31 juillet 2021 son premier plan d'action dans le cadre du PGO. Mis en œuvre par le conseil régional, il a été élaboré selon une approche participative, conformément aux normes du PGO incluant un processus de consultation en ligne et quatre ateliers consultatifs en coopération avec des OSC. À l'issue de ce processus, cinq engagements ont été retenus :

- Sensibiliser autour du PGO et promouvoir ses principes dans la région.
- Faciliter l'accès à l'information.
- Renforcer la démocratie participative et les mécanismes de consultation publique.
- Développer et mettre en œuvre une stratégie régionale pour le genre et l'inclusion.
- Développer une plateforme de suivi et d'évaluation pour le plan de développement régional.

Source : (Open Government Partnership, s.d.^[48]).

1.4.2. Dans un effort de mise en cohérence des politiques publiques en matière d'ouverture, le Maroc pourrait concevoir une stratégie nationale du gouvernement ouvert

Le cadre politique pour la promotion des principes de gouvernement ouvert au Maroc est assez vaste et présent dans de nombreux documents de politiques publiques. Les réformes thématiques et transversales, que ce soit en matière de lutte contre la corruption, de numérique ou de promotion de la démocratie, s'appuient sur les principes du gouvernement ouvert (transparence, participation, redevabilité, intégrité) et en assurent la promotion.

Cependant, au Maroc comme dans de nombreux pays ayant emprunté cette voie, les stratégies de lutte contre la corruption ou de gouvernement numérique se concentrent souvent sur des objectifs de réformes spécifiques et ne permettent pas de saisir tout le potentiel d'un gouvernement ouvert, ouvrant ainsi la possibilité d'atteindre des objectifs plus larges en matière de croissance inclusive ou encore de réformes sectorielles spécifiques (comme, entre autres, une justice ouverte, une santé ouverte ou encore une éducation ouverte).

Aussi n'existe-t-il pas, à proprement parler, d'approche intégrée qui permette d'assurer la cohérence de l'ensemble de ces politiques publiques et d'atteindre des objectifs politiques plus larges en matière d'ouverture. Le plan d'action national du PGO a vocation à jouer ce rôle de catalyseur des initiatives de gouvernement ouvert, bien qu'il constitue davantage un cadre d'action pour des initiatives politiques et prioritaires de court terme qu'une approche stratégique et intégrée d'ouverture.

Ce constat revêt une importance accrue alors que, comme vu dans la section précédente, le pouvoir exécutif n'est plus l'unique institution à s'intéresser et agir en faveur du gouvernement ouvert au Maroc. Afin de soutenir les efforts vers une approche plus holistique et coordonnée de la promotion de l'ouverture, **le Maroc pourrait envisager d'adopter une stratégie intégrée de gouvernement ouvert pour l'ensemble des services de l'État, qui pourrait inclure les collectivités territoriales.**

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* (OCDE, 2017^[4]) définit une stratégie du gouvernement ouvert (SGO) comme suit :

Un document qui définit le programme de gouvernement ouvert du gouvernement central et/ou de l'un de ses niveaux infranationaux, ainsi que celui d'une seule institution publique ou d'un seul domaine thématique, et qui comprend des initiatives clés de gouvernement ouvert, ainsi que des objectifs et des indicateurs à court, moyen et long terme. (OCDE, 2017^[4])

Aussi une SGO peut-elle représenter une opportunité de mettre en cohérence et de créer des synergies entre tous les documents politiques liés à l'ouverture (par exemple, la stratégie nationale de lutte contre la corruption, le plan d'action du PGO, les Orientations générales pour le développement du digital, la politique en matière de données ouvertes, ou encore les plans d'action de la Chambre des Représentants et des collectivités territoriales). Elle présente de nombreux avantages, détaillés dans l'Encadré 1.9. Certains pays membres et partenaires de l'OCDE, dont la **Finlande**, la **Colombie**, l'**Italie**, l'**Argentine** ou encore la **Tunisie**, ont, comme le Maroc, commencé à mener une réflexion dans ce sens et à concevoir des stratégies fédérales ou centrales de gouvernement ouvert.

En définitive, la SGO de chaque pays doit être adaptée à son contexte et à ses priorités spécifiques. Elle doit refléter les objectifs de l'agenda du gouvernement ouvert du pays et une vision commune de ses parties prenantes. Elle représente également une opportunité de créer un lien clair et cohérent avec les objectifs politiques et stratégiques du pays. Certains pays voient ainsi, dans l'ouverture de leur administration, une opportunité d'améliorer la croissance économique, ou la transparence du secteur public et l'ouverture des données, et de restaurer la confiance des citoyens dans les institutions publiques. D'autres peuvent également y voir une opportunité de changer le fonctionnement de l'administration et d'établir une nouvelle gouvernance interne (OCDE, 2020^[2]).

Au Maroc, il peut être considéré que les objectifs stratégiques du pays, à travers le Nouveau Modèle de développement et les axes du programme gouvernemental (2021-26), créent un environnement favorable à l'élaboration d'une stratégie en matière d'ouverture. Les parties prenantes devront alors clarifier l'ambition et les objectifs d'une telle démarche, tout en s'assurant que les agendas en matière de gouvernement ouvert et de transformation numérique soient pleinement intégrés, pour refléter l'importance historique accordée à la numérisation dans la promotion du gouvernement ouvert et pour s'assurer que celle-ci puisse servir leurs objectifs communs et respectifs.

Par ailleurs, une stratégie doit établir des objectifs mesurables, réalisables et pertinents (OCDE, 2020^[1]). Les sous-sections suivantes aborderont quelques éléments clés que le Maroc pourrait prendre en considération lors de la conception de sa propre stratégie nationale de gouvernement ouvert. Le Chapitre 6 de ce rapport proposera quant à lui au Maroc une feuille de route opérationnelle pour l'élaboration d'une stratégie nationale du gouvernement ouvert.

Encadré 1.9. Les avantages d'une stratégie du gouvernement ouvert (SGO)

Une SGO assure la cohérence des politiques pangouvernementales

Une SGO peut fournir un cadre englobant pour toutes les initiatives de gouvernement ouvert mises en œuvre dans un pays et garantir qu'elles suivent des lignes directrices méthodologiques similaires et contribuent à une vision commune du gouvernement ouvert. Ainsi, une stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert, en plus de mettre en place de nouvelles initiatives, rend les politiques et les initiatives déjà mises en œuvre par les institutions publiques plus cohérentes et plus efficaces, en les regroupant dans un même cadre narratif et méthodologique cohérent.

Une SGO garantit l'efficacité et le partage des connaissances au sein de l'institution

Une SGO est un outil permettant d'économiser des ressources et de réduire les coûts. Les institutions gouvernementales consacrent du temps et des ressources publiques afin de développer des solutions, qui pourraient déjà être en place ou s'inspirer des leçons apprises par d'autres administrations qui ont déjà mis en œuvre avec succès certaines réformes. Une SGO permet d'intensifier les efforts pour créer des solutions collaboratives à des problèmes communs. Une SGO concertée peut aider les institutions publiques à élaborer une compréhension commune et des normes partagées en matière de gouvernement ouvert, harmonisant ainsi les pratiques. En conséquence, une SGO peut permettre au gouvernement d'obtenir des résultats – à moindre coût – qu'il ne serait pas possible d'atteindre si les institutions travaillaient de manière isolée.

Une SGO permet la collaboration et la coordination

L'objectif principal des cadres pangouvernementaux est de permettre à différentes entités gouvernementales de poursuivre des objectifs communs de manière coordonnée. Le gouvernement australien définit l'ensemble du gouvernement comme « des organismes de service public travaillant au-delà des limites de leur portefeuille pour atteindre un objectif commun et une réponse gouvernementale intégrée à des questions particulières... ». Une SGO qui comprend des responsabilités clairement attribuées, aux buts et objectifs identifiés, peut être un instrument précieux de coordination et de collaboration.

Une SGO agit comme un outil d'intégration

La conception et la mise en œuvre d'une SGO donnent de la visibilité au concept de gouvernement ouvert et placent les réformes du gouvernement ouvert à l'ordre du jour de toutes les institutions publiques. Une SGO, par conséquent, intègre une culture d'ouverture en diffusant et en mettant en œuvre les valeurs et les principes du gouvernement ouvert dans l'ensemble des administrations et dans tous les domaines politiques. En outre, elle informe les fonctionnaires, les citoyens et les parties prenantes que le gouvernement adopte une nouvelle compréhension de la façon dont l'État est géré. Ainsi, une SGO fait un récit puissant, convaincant et cohérent, qui incite les décideurs politiques à défendre les réformes du gouvernement ouvert dans leurs propres domaines de travail. Enfin, une SGO peut aider les fonctionnaires et les citoyens à mieux comprendre la valeur ajoutée et les résultats concrets du gouvernement ouvert, en l'appliquant au domaine politique de leur intérêt et de leur expertise.

Une SGO est un formidable outil de gouvernance

Une SGO permet une gestion efficace de l'agenda de gouvernement ouvert d'un pays. L'élaboration d'une SGO est généralement dirigée par un fonctionnaire de haut niveau (par exemple, un ministre, un secrétaire général, une personne nommée à un poste supérieur, un délégué interministériel, etc.) et s'accompagne d'efforts concrets pour créer des mécanismes institutionnels et de gouvernance (par

exemple, des comités interministériels, des mécanismes de suivi et d'évaluation, des modules de formation, des évaluations de la performance des ressources humaines, des allocations budgétaires, etc.). L'engagement à haut niveau d'une personnalité politique peut également être un outil pour favoriser l'impact de la stratégie (en fonction des ressources, du pouvoir de mobilisation et du symbolisme). En outre, l'adoption d'une SGO donne à une personne ou à un bureau le pouvoir de présenter l'agenda de gouvernement ouvert au grand public, de contrôler le suivi et d'être le point de contact avec la presse et le grand public.

Une SGO fonctionne comme un outil de responsabilité publique

Une SGO engage le gouvernement dans certaines réformes clés et exerce une pression sur les institutions pour qu'elles réalisent ces réformes. En parallèle, une stratégie qui engage le gouvernement à obtenir des résultats concrets, ambitieux, mais réalisables, peut faire passer aux citoyens un message indiquant qu'il s'agit d'efforts sérieux. L'identification d'étapes principales et d'indicateurs permet aux parties prenantes de suivre les efforts de mise en œuvre déployés par le gouvernement et d'analyser leur conformité avec l'objectif de la stratégie. Cette dernière et les engagements pris constituent donc un outil permettant aux parties prenantes de tenir le gouvernement pour responsable et d'éviter l'« *openwashing* » (ouverture en trompe-l'œil). En outre, la société civile peut communiquer ses demandes par le biais de la stratégie.

Une SGO peut assurer la durabilité à long terme de l'agenda de gouvernement ouvert.

L'absence de stratégie nationale cohérente peut compromettre la durabilité à long terme des réformes du gouvernement ouvert. Si elle est conçue pour le long terme, une SGO peut donner au gouvernement ouvert une valeur apolitique et ancrer la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert dans des plans d'action internes qui peuvent se poursuivre sans soutien politique de haut niveau, le protégeant ainsi de l'instabilité gouvernementale.

Source : (OCDE, 2020^[2]).

La SGO offre l'occasion d'élargir le programme de gouvernement ouvert du Maroc et de garantir que tous les principes de gouvernement ouvert sont pris en compte. La conception d'une SGO offre une occasion unique de créer des liens entre différentes politiques publiques relatives au gouvernement ouvert en cours et dispersées, et de combler les éventuelles lacunes politiques existantes. À titre d'exemple, la transparence et l'accès à l'information ont constitué et constituent toujours les pierres angulaires et des chantiers prioritaires du gouvernement ouvert au Maroc. Des efforts importants ont été déployés afin de renforcer la place de la participation dans les politiques d'ouverture du gouvernement. Dans le cadre d'une SGO, il serait opportun d'accorder une place égale à chacun de ses principes, et d'élaborer des cadres, indicateurs et objectifs ambitieux pour chacun d'entre eux.

Par exemple, le Maroc ne dispose pas actuellement d'un cadre politique global pour la participation des citoyens et des parties prenantes au niveau des administrations de l'État. **La stratégie nationale de gouvernement ouvert pourrait inclure une section consacrée à la participation des citoyens et des parties prenantes**, fournissant ainsi un cadre général harmonisé pour guider et améliorer les pratiques et les processus participatifs au Maroc.

De même, du fait de l'aspect prioritaire de la transformation numérique pour le Maroc, ainsi que des opportunités qu'elle représente pour la promotion et la mise en œuvre effective des principes de gouvernement ouvert, **une SGO pourrait permettre d'explicitier le lien entre ces deux chantiers de réforme, et ainsi renforcer les synergies et optimiser les ressources**. Elle soutiendrait également la promotion d'une vision du numérique comme moyen d'atteindre des objectifs stratégiques et de long terme plus larges, tels que le renforcement de la confiance des citoyens dans l'administration ou la transparence.

Cette intégration et ces synergies seront d'autant facilitées que ces agendas sont aujourd'hui tout deux portés par le MTNRA.

Enfin, conformément à l'évolution de l'approche du gouvernement ouvert, qui fait de l'espace civique une condition préalable de la réussite des réformes, **l'adoption d'une stratégie pourrait également représenter l'opportunité de consacrer la protection de l'espace civique comme partie intégrante du programme de gouvernement ouvert au Maroc**. Le Maroc pourrait par exemple envisager d'inclure à la SGO une feuille de route sur la protection de l'espace civique et l'environnement favorable à la société civile.

Établir une complémentarité entre la stratégie nationale et le plan d'action du PGO

Afin de tirer profit au maximum des différents cadres politiques relatifs au gouvernement ouvert, il est également essentiel de s'assurer de la complémentarité entre la SGO et les plans d'action du PGO.

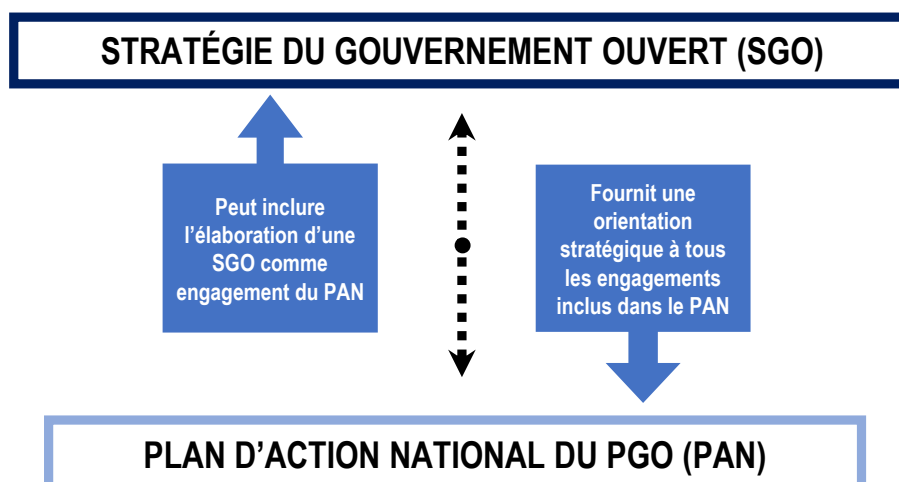
Le processus du PAN permet aux pays de promouvoir l'intégration du concept de gouvernement ouvert, de renforcer la collaboration avec les parties prenantes, et de mettre les réformes sous les projecteurs de la communauté nationale et internationale du gouvernement ouvert (OCDE, 2020^[2]). Ainsi, les plans d'action du PGO peuvent constituer un point de départ idoine pour élaborer une stratégie holistique de gouvernement ouvert. La conception d'une SGO peut être incluse dans le PAN d'un pays en tant qu'engagement, comme l'ont par exemple fait la **Finlande** et la **Tunisie**. À son tour, une SGO peut améliorer la cohérence interne et l'impact global du PAN, en rapprochant des engagements indépendants pris par une grande variété d'institutions et d'acteurs qui ne sont pas nécessairement liés les uns aux autres à travers une orientation stratégique (voir Graphique 1.6). De leur côté, les initiatives incluses dans le plan d'action du PGO comme des éléments constitutifs bien établis des agendas de gouvernement ouvert de nombreux pays peuvent être utilisées stratégiquement pour mettre en évidence certaines initiatives clés de la SGO. Expliciter la différence entre une SGO et les PAN permet de mettre en lumière leur complémentarité et de clarifier la valeur ajoutée que pourrait apporter l'adoption d'une SGO au Maroc (voir Tableau 1.5).

Tableau 1.5. Différence entre une « stratégie » et un « plan d'action »

Stratégie (ou « politique »)	Plan d'action (ou « feuille de route de mise en œuvre »)
Traduit les engagements de haut niveau du gouvernement en objectifs politiques et en priorités de mise en œuvre	Rend une stratégie opérationnelle
Fournit un cadre stratégique de mise en œuvre	S'appuie sur le cadre stratégique pour définir des activités concrètes
S'applique à l'ensemble du gouvernement ou à un secteur entier	S'applique à des acteurs institutionnels spécifiques
Décrit la vision et les objectifs de haut niveau	Comprend des engagements et des initiatives ciblés visant à contribuer aux objectifs de haut niveau
Décrit les grandes initiatives et les projets	Traduit les grandes initiatives et les projets en étapes concrètes de mise en œuvre
Présente des lignes directrices pour atteindre les objectifs	Inclut des livrables à court terme
Alloue les ressources	Détermine comment utiliser les ressources
Prévoit des dispositions de gouvernance	Comprend une structure de rapport d'avancement et un calendrier mesurable
Période de mise en œuvre : moyen à long terme (4-15 ans)	Période de mise en œuvre : généralement 1-2 ans
Définit les indicateurs clés de performance (en anglais, <i>key performance indicators, KPI</i>) stratégiques et les indicateurs de haut niveau	Contribue à la collecte de données pour les indicateurs de haut niveau

Source : (OCDE, 2020^[2]).

Graphique 1.6. La complémentarité entre une SGO et les PAN du PGO



Source : (OCDE, 2020^[2]).

La stratégie nationale pour un gouvernement ouvert pourrait accompagner le Maroc dans ses efforts visant à se rapprocher d'un État ouvert

Compte tenu des velléités d'un nombre croissant d'acteurs en faveur de l'ouverture, une SGO pourrait permettre au Maroc d'étendre la portée des initiatives du gouvernement ouvert et ainsi de se rapprocher de l'État ouvert (voir Encadré 1.10). Procéder de la sorte consisterait à inclure dans la stratégie des groupes d'initiatives mises en œuvre par chacune des branches du pouvoir, par des institutions publiques indépendantes, et pouvant également cibler le niveau territorial du gouvernement (OCDE, 2020^[2]).

Encadré 1.10. Définition de l'État ouvert

L'État ouvert est une situation dans laquelle les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les institutions publiques indépendantes, ainsi que tous les niveaux de gouvernement – tout en reconnaissant leurs rôles et prérogatives respectifs et, plus généralement leur indépendance dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants – collaborent, exploitent leurs synergies et partagent entre eux et avec d'autres parties prenantes leurs bonnes pratiques et les enseignements tirés de leur expérience, afin de promouvoir la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive.

Source : (OCDE, 2017^[4]).

L'élaboration d'une stratégie nationale pour un gouvernement ouvert représente l'opportunité de susciter une vision et un engagement communs à l'ensemble du secteur public marocain en faveur des principes du gouvernement ouvert. À ce titre, les engagements pris dans le cadre du second plan d'action du PGO relatif à la transparence dans le secteur de la justice peuvent par exemple représenter une première étape vers un engagement accru de la branche judiciaire dans la dynamique du gouvernement ouvert. Si le Maroc souhaite adopter une approche d'État ouvert plus ambitieuse, il pourrait alors inviter toutes les branches de l'État et tous les niveaux de l'administration à inclure leurs propres groupes d'initiatives dans la stratégie, voire à inclure des initiatives qui seraient mises en œuvre conjointement.

1.5. Renforcer le cadre institutionnel du gouvernement ouvert au Maroc

La mise en œuvre efficace des réformes du secteur public et des initiatives du gouvernement ouvert requiert trois conditions principales :

- Déterminer clairement les responsabilités et s'assurer d'une approche coordonnée et cohérente dans l'ensemble du gouvernement.
- Définir les responsabilités de mise en œuvre dans les institutions concernées.
- Établir un contrôle indépendant (OCDE, 2020^[1]).

Compte tenu de l'ampleur des politiques publiques et des initiatives liées à la promotion de l'ouverture, les responsabilités et les mandats pour la conception, la coordination et la mise en œuvre des différentes politiques de gouvernement ouvert sont généralement répartis entre un certain nombre d'institutions publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE (OCDE, 2023^[7]). Dans plusieurs pays membres et partenaires de l'OCDE, les mandats institutionnels de coordination du processus du PGO et du dossier des données ouvertes sont par exemple situés au centre du gouvernement. Dans le même temps, le dossier de la participation des citoyens et des parties prenantes est souvent géré de manière décentralisée, et les responsabilités des mécanismes de participation sont partagées entre diverses institutions (OCDE, 2022^[3]).

La pratique montre le bénéfice de disposer d'une unité ou d'un service responsable de l'ouverture du gouvernement (OCDE, 2020^[1]). Ces unités ou services ont accès aux décideurs de haut niveau (par exemple, les ministres), plaident pour l'application des réformes et d'initiatives en faveur du gouvernement ouvert, obtiennent des engagements politiques forts, et veillent à ce que la culture de l'ouverture soit ancrée dans toutes les institutions concernées. Il s'agit d'obtenir que les principes du gouvernement ouvert soient respectés dans la gestion quotidienne des institutions ou organismes publics, tels que les ministères. Pour atteindre cet objectif, certains pays ont créé un service chargé du gouvernement ouvert dans le centre du gouvernement. Il est également opportun que chaque institution gouvernementale concernée répartisse les responsabilités en matière d'accès à l'information et de participation. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre concrète des lois, politiques publiques et normes (OCDE, 2020^[1]).

Au Maroc, le pilotage du PGO et la mise en œuvre du droit d'accès à l'information sont pris en charge par le MTNRA, tandis que le volet de renforcement de la participation citoyenne est sous la responsabilité du ministère d'État chargé des Relations avec le Parlement (voir Chapitres 3 et 5), bien que d'autres acteurs tels que la DGCT jouent un rôle déterminant en la matière au sein des collectivités territoriales. En ligne avec les bonnes pratiques dans ce domaine, le Maroc a par ailleurs mis en place un réseau de chargés d'accès à l'information au sein des institutions publiques centrales et territoriales (voir Chapitre 4).

Cette section s'intéresse au cadre institutionnel des réformes du gouvernement ouvert au Maroc, et présente les acteurs clés de ce chantier, ainsi que les acteurs secondaires qui se sont progressivement impliqués et qui participent à ce titre à une extension du champ des initiatives du gouvernement ouvert. Elle constate le rôle déterminant joué par l'Unité du gouvernement ouvert (UGO) au sein du MTNRA, ainsi que les opportunités d'évolution et d'approfondissement de son mandat dans l'optique d'une stratégie du gouvernement ouvert. Enfin, elle souligne le potentiel que représentent les instances constitutionnelles indépendantes pour l'ouverture du gouvernement et pour se rapprocher de l'État ouvert, et recommande leur pleine implication dans le cadre d'une révision du cadre de gouvernance du gouvernement ouvert dans l'optique d'une stratégie nationale.

1.5.1. Les services de l'administration centrale qui pilotent le programme du gouvernement ouvert du pays

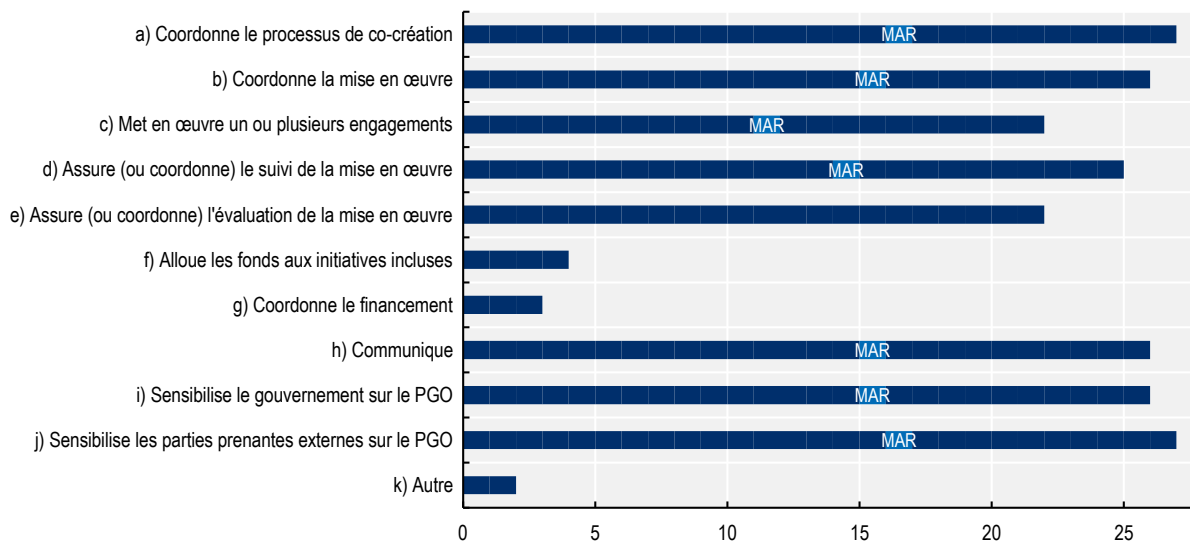
L'unité du gouvernement ouvert du MTNRA, clé de voûte des réformes du gouvernement ouvert au Maroc, pourrait être renforcée à travers des ressources humaines et budgétaires adéquates

Au Maroc, les services du gouvernement chargés de la réforme et de la modernisation de l'administration ont historiquement été à l'origine de l'impulsion des dynamiques du gouvernement ouvert. D'abord rattachée au ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, puis au ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration (MEFRA), l'UGO a été intégrée au nouveau MTNRA à la suite des élections législatives d'octobre 2021. Par ailleurs, le ministère assure également la tutelle de l'Agence de développement du digital (ADD), ce qui offre l'opportunité de renforcer la coordination directe entre les politiques publiques du gouvernement ouvert et le chantier de la transformation numérique, par ailleurs d'ores et déjà inclus dans le processus du PGO.

En avril 2023, l'UGO du Maroc était constituée de 1.5 personne dédiée à temps plein au pilotage et à la mise en œuvre des programmes du gouvernement ouvert, essentiellement dans le cadre du PGO.¹⁰ Il ressort des entretiens menés que ces ressources humaines semblent aujourd'hui sous-estimées et insuffisantes compte tenu de l'ampleur des missions de l'Unité et des ambitions du Maroc pour approfondir les réformes du gouvernement ouvert. En effet, à l'image des pratiques dans un grand nombre de pays de l'OCDE (voir Graphique 1.7), l'UGO du MTNRA dispose de prérogatives et de missions étendues dans le cadre du PGO :

- Elle est chargée de la coordination du processus de cocréation mis en place pour l'élaboration des plans d'action du PGO .
- Elle coordonne la mise en œuvre du plan d'action du PGO à travers les comités de pilotage et d'implémentation.
- Elle est chargée de la mise en œuvre des engagements inclus dans le PGO relatif à l'accès à l'information et, plus largement, des politiques liées à l'approfondissement de l'accès à l'information en dehors du PGO.
- Elle coordonne le suivi de la mise en œuvre des engagements par les différents départements ministériels et institutions concernés, à travers la mise en place d'un système informatique de suivi en temps réel.
- Elle opère un travail important de communication autour du processus du gouvernement ouvert et des engagements du PGO, aussi bien à travers la mise en place de campagnes de communication à destination d'une audience nationale et internationale que par la gestion du portail gouvernement-ouvert.ma, sur lequel sont relayées toutes les actions et initiatives relatives au PGO au Maroc.
- Elle déploie des efforts de sensibilisation des parties prenantes publiques et externes sur le gouvernement ouvert.

Graphique 1.7. Les responsabilités du bureau en charge du PAN du PGO au Maroc et dans les pays de l'OCDE



Note : N = 28, plusieurs réponses possibles.

Source : Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020_[23]).

Plus récemment, la signature en septembre 2021 d'une convention d'excellence entre le Département de la réforme de l'administration (DRA) et le Centre d'excellence pour le développement (CoE) traduit l'extension progressive du mandat de l'Unité vers davantage de formalisation de partenariats avec des parties prenantes extérieures actives dans le domaine du gouvernement, en vue du renforcement de son rôle d'expertise dans le domaine (voir Encadré 1.11).

Encadré 1.11. Signature d'une convention de partenariat entre l'UGO et le Centre d'Excellence pour le Développement

Le Département de la Réforme de l'Administration (DRA) du MEFRA a signé en septembre 2021 une convention de partenariat avec le Centre d'Excellence pour le Développement (CoE) pour une période de trois ans. Cette convention formalise la collaboration entre le DRA et le CoE dans la conception, le suivi, et l'évaluation des politiques et initiatives du gouvernement ouvert à l'échelle nationale, territoriale et internationale, notamment dans les domaines de « la transparence, l'intégrité, la participation citoyenne, l'innovation publique et la transformation digitale » (Département de la Réforme de l'Administration et Centre d'Excellence pour le Développement, 2021_[49]).

La convention de partenariat rappelle dans son préambule les multiples cadres sur lesquels se fondent les efforts du Maroc dans le domaine du gouvernement ouvert (principes constitutionnels de transparence et de participation des citoyens ; conclusions du Nouveau Modèle de développement ; engagement du Maroc dans le cadre du PGO et adhésion du Parlement et de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceïma).

Sources : Sources : (Gouvernement Ouvert Maroc, 2021_[50]) ; (Département de la Réforme de l'Administration et Centre d'Excellence pour le Développement, 2021_[49]).

En outre, l'élaboration et la mise en œuvre d'une SGO pour renforcer la cohérence et la profondeur des politiques publiques et réformes du gouvernement ouvert au Maroc conduiront nécessairement à une extension et un approfondissement significatifs des prérogatives et missions de l'UGO (voir Chapitre 2). Les missions confiées à cette dernière, en plus de celles déjà prises en charge, pourraient être les suivantes :

- L'élaboration et la gestion d'un système de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la SGO au Maroc.
- La coordination et le suivi des initiatives mises en place par l'ensemble des départements, ministères et autres organes publics, tels que les collectivités territoriales et le Parlement, au-delà des engagements pris dans le cadre du PAN du PGO.
- La centralisation et le renforcement de la communication interne et externe autour du gouvernement ouvert, et notamment la gestion du portail gouvernement-ouvert.ma, repensé comme un guichet unique sur le gouvernement ouvert au Maroc.
- La mise en place de campagnes et de supports de sensibilisation et de formation autour du gouvernement ouvert auprès de l'administration et de l'ensemble des parties prenantes.

Il semble ainsi nécessaire de dépasser le rôle qui consiste principalement à gérer le processus du PGO et de soutenir l'évolution de l'UGO vers un véritable centre de coordination et d'expertise du gouvernement ouvert, dans la continuité du partenariat signé avec le CoE (voir Encadré 1.11). Ce centre de coopération et d'expertise du gouvernement ouvert, capitalisant sur les années d'expérience de l'Unité dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques d'ouverture du gouvernement, serait en mesure de mobiliser un nombre important de parties prenantes et de diffuser plus largement le concept du gouvernement ouvert, tout en jouant le rôle de passerelle entre l'administration publique, les acteurs du terrain et le milieu de la recherche. Il constituerait ainsi le point de contact identifié par l'ensemble de l'administration et des autres parties prenantes pour toute initiative ou politique ayant trait à l'ouverture du gouvernement, et pourrait s'appuyer sur un ensemble de groupes thématiques l'alimentant en substance (voir Chapitre 2). **Cette évolution implique un renforcement significatif des ressources humaines de l'Unité, afin de répondre aux nouveaux besoins du vaste chantier du gouvernement ouvert au Maroc.**

Enfin, d'après les réponses à l'enquête sur le gouvernement ouvert, le financement des initiatives mises en place par l'UGO dépend en partie de fonds extérieurs octroyés dans le cadre de la coopération internationale. Les possibilités de planification à moyen et long terme pour l'UGO s'en trouvent ainsi réduites et cela tend à diminuer la marge de manœuvre pour définir des priorités propres au Maroc dans ce domaine. **Afin d'assurer la pérennité des initiatives du gouvernement ouvert, il semble essentiel de planifier un budget propre au gouvernement ouvert, et tout spécialement à l'exercice de son pilotage et de sa coordination par l'UGO, qui soit intégré à la programmation budgétaire de l'État, afin d'assurer un financement adéquat et stable des réformes engagées.**

La Direction générale des collectivités territoriales (DGCT) du ministère de l'Intérieur joue un rôle moteur dans la régionalisation du gouvernement ouvert

La DGCT est également un acteur institutionnel de premier plan dans l'écosystème du gouvernement ouvert au Maroc. Elle met en place un nombre important de programmes et d'initiatives qui promeuvent les principes du gouvernement ouvert à l'échelle locale. Elle apporte en particulier un appui et un accompagnement aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information (voir Chapitre 4) et sur l'opérationnalisation des mécanismes de la démocratie participative (voir Chapitre 5), à travers des efforts de formation, de sensibilisation, de standardisation des modalités d'application des cadres légaux et réglementaires liés au gouvernement ouvert à l'échelle locale, mais également à travers le développement d'outils tels que des guides ou des sites Internet institutionnels standardisés.

La DGCT est porteuse de plusieurs engagements dans le second PAN du PGO du Maroc, bien que son engagement en faveur des principes du gouvernement ouvert ait précédé son implication formelle dans le processus du PGO. En ce sens, la DGCT témoigne de la pertinence des principes du gouvernement ouvert pour la mise en œuvre des valeurs constitutionnelles de bonne gouvernance, et de la possibilité pour des acteurs en dehors du PGO de s'approprier pleinement ces principes et concepts.

L'alignement d'une partie des chantiers de la régionalisation avancée, notamment concernant la transparence, l'accès à l'information et la participation, sur les ambitions au niveau national en matière de gouvernement ouvert appelle à un renforcement de la coopération entre la DGCT et l'UGO. **Cela pourrait passer par la mise en place d'un partenariat formalisé entre ces deux organes, qui permettrait de créer davantage de synergies et de renforcer l'impact des initiatives du gouvernement ouvert à travers une mise en cohérence et un alignement accru des efforts déployés à l'échelle nationale et au niveau local.** Ce partenariat pourra également reposer sur la mise en place de réseaux de points de contact pour le gouvernement ouvert au sein de chaque institution, y compris au niveau territorial, chargés de la promotion du gouvernement ouvert au sein de leur institution, qui permettrait de renforcer la cohérence horizontale de la mise en œuvre de la SGO (voir Chapitre 2). Au niveau territorial, ces efforts de coordination pourraient notamment prendre appui sur le Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes lancé en 2022 par la DGCT.

1.5.2. Un nombre croissant d'institutions publiques sont impliquées dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques du gouvernement ouvert

Dans tous les pays, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des initiatives de gouvernement ouvert sont d'une grande variété. Au Maroc, comme vu dans la section précédente, le MNTRA et la DGCT représentent les piliers gouvernementaux et chevilles ouvrières des réformes du gouvernement ouvert. La Direction des relations avec la société civile (DRSC) du ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Relations avec le Parlement et la Délégation interministérielle aux droits de l'homme (DIDH) figurent également parmi les acteurs pertinents du cadre institutionnel du gouvernement ouvert au Maroc. Leurs efforts pour la promotion de l'espace civique, à travers des initiatives ciblant l'environnement opérationnel des OSC et la mise en œuvre du PANDDH avec pour objectif d'intégrer l'approche des droits de l'homme dans l'ensemble des politiques publiques, en font en effet des acteurs déterminants dans l'appui aux réformes du gouvernement ouvert.

La mise en œuvre par le Maroc du PGO a en outre permis de mobiliser plus largement des acteurs clés autour de l'élaboration et de la mise en œuvre des engagements des plans d'actions nationaux (voir Tableau 1.6). Il est opportun de noter l'engagement constant des instances telles que l'INPPLC, les archives du Maroc et l'ADD, ainsi que du Département de l'environnement, qui s'appuie concrètement sur les principes du gouvernement ouvert pour mener à bien ses réformes dans le sens d'une démocratie environnementale. La nouvelle mobilisation de départements clés du gouvernement, tels que les ministères de l'Éducation nationale, de la Santé, de la Justice et de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille, est également un signe de l'appropriation des principes d'ouverture dans la mise en œuvre des réformes sectorielles.

Tableau 1.6. Autres acteurs institutionnels engagés dans le processus du PGO

Premier PAN (2018-20)	Second PAN (2021-23)
Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC)	
Secrétariat d'État chargé du Développement durable	Département du développement durable – Ministère de la Transition énergétique et du Développement durable
Département chargé des relations avec la société civile – Ministère délégué auprès du chef du gouvernement, chargé des Relations avec le Parlement et la société civile	Département chargé des Relations avec la société civile – Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Relations avec le Parlement
Direction du budget – Ministère de l'Économie et des Finances	Ministère délégué chargé du Budget
Archives du Maroc	
	Département de l'éducation nationale – Ministère de l'Éducation nationale, du Préscolaire et des Sports
	Agence de développement du digital (ADD)
	Ministère de la Santé et de la Protection sociale
	Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille
	Ministère de la Justice

Source : (Royaume du Maroc, 2018^[51] ; Royaume du Maroc, 2021^[52]).

Compte tenu du nombre important d'institutions impliquées dans le programme de gouvernement ouvert du Maroc, **il serait opportun de réaliser une cartographie des acteurs du gouvernement ouvert, y compris en dehors du processus du PGO**. Cela permettrait d'identifier les acteurs les plus engagés, de mobiliser largement les parties prenantes pertinentes dans le cadre des réformes en cours, et de s'assurer de leur implication, notamment dans le cadre de l'élaboration d'une SGO.

En outre, des mécanismes de coordination formels et informels sont essentiels pour assurer la cohérence des initiatives d'ouverture et leur alignement sur les priorités stratégiques nationales, en particulier dans le contexte du nouveau modèle de développement économique et social du pays. Ainsi, la mise en place d'un organe de coordination à la hauteur des ambitions du pays en matière d'ouverture, et au-delà du processus du PGO, permettrait de mettre en cohérence les actions de ces différents acteurs et de renforcer et consolider le cadre institutionnel du gouvernement ouvert au Maroc. Cet organe pourrait prendre la forme d'un **Conseil du gouvernement ouvert**, et déployer des efforts structurés et de long terme pour l'ouverture du gouvernement. Cette option, liée au besoin de coordination et de renforcement des mécanismes et processus du gouvernement ouvert, sera étudiée plus en détail dans le Chapitre 2 de cette revue.

1.5.3. L'approfondissement des politiques publiques du gouvernement ouvert au Maroc peut passer par une plus grande implication de certaines institutions constitutionnelles

Le cadre analytique de l'OCDE pour l'évaluation de l'ouverture du gouvernement souligne l'importance de la mise en place d'un ou de plusieurs organes jouant un rôle de contrôle et de surveillance, notamment afin de garantir les droits et libertés publics des citoyens tels que la liberté d'association, le droit d'accès à l'information, et les différentes formes de participation garanties par la loi (OCDE, 2020^[11]). De même, les institutions indépendantes des trois autres pouvoirs, telles que les médiateurs, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (par exemple, la Cour des comptes au Maroc) et les organes de lutte contre la corruption, ont la possibilité de jouer un rôle important dans les politiques publiques du gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[5]).

La Constitution de 2011 prévoit la création d'un certain nombre d'instances indépendantes œuvrant dans différents domaines liés à la promotion de la démocratie, des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et du développement :

- **Les instances de protection et de promotion des droits de l'homme** : notamment, le Conseil national des droits de l'homme (voir Chapitre 3), le médiateur, le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger, ainsi que l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination (qui n'a pas encore été opérationnalisée).
- **Les instances de bonne gouvernance et de régulation** : la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA), le Conseil de la concurrence, ainsi que l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption.
- **Les instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative** : le Conseil économique, social et environnemental (CESE), le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance, ainsi que le Conseil de la jeunesse et de l'action associative (Royaume du Maroc, 2011^[9]).

Plusieurs de ces institutions participent d'ores et déjà, à divers degrés, à la dynamique du gouvernement ouvert. Le médiateur a ainsi participé aux travaux préparatoires à l'adhésion du Maroc au PGO.¹¹ De même, l'INPPLC, comme évoqué plus haut, est membre du comité de pilotage du PGO et a mis en œuvre plusieurs engagements dans les plans d'action du PGO du Maroc. D'autres institutions, telles que la HACA, se sont illustrées en appui à certains engagements relatifs, par exemple, à la promotion de l'accès des OSC aux médias audiovisuels (voir Chapitre 3). Bien que n'étant pas une instance constitutionnelle, la Commission du droit d'accès à l'information (CDAI) fait également partie des organes de contrôle jouant un rôle pour la bonne mise en œuvre des réformes du gouvernement ouvert, en l'occurrence pour le volet du droit d'accès à l'information. L'implication de ces instances indépendantes gagnerait cependant à être poursuivie et approfondie, compte tenu du potentiel que celles-ci représentent pour l'ouverture du gouvernement, pour renforcer l'approche holistique du gouvernement ouvert au Maroc et ainsi se rapprocher de l'État ouvert. **Les réflexions autour de la mise à jour et l'évolution de la gouvernance du gouvernement ouvert représentent à ce titre une opportunité d'impliquer formellement ces instances, en particulier dans le cas de la création d'un Conseil du gouvernement ouvert** (voir Chapitre 2).

Les organes de régulation tels que le Cour des comptes ou le Conseil de la concurrence, qui jouent déjà un rôle déterminant en faveur de la redevabilité du secteur public et disposent d'une expertise dans le domaine de l'audit ainsi que sur le fonctionnement de l'administration, **gagneraient également à être pleinement impliqués dans une stratégie nationale du gouvernement ouvert.**

Par ailleurs, **en adoptant elles-mêmes les principes du gouvernement ouvert dans leur fonctionnement interne, les instances indépendantes peuvent participer au passage d'un gouvernement ouvert à un « État ouvert ».**

Références

- Agence de Développement du Digital (s.d.), *Portail National des données ouvertes du Royaume du Maroc*, <https://www.data.gov.ma/> (consulté le 24 janvier 2022). [37]
- Chambre des Représentants (2019), *Plan d'action national de la Chambre des Représentants. Septembre 2019 - Décembre 2020*, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Morocco_Action-Plan_2018-2020_FR_Revised.pdf. [40]
- Chambre des Représentants (2018), *Plan d'action de la Chambre des Représentants pour la période 2018 - 2021*, https://www.chambredepremier.ma/sites/default/files/documents/plan_daction_2018-2021.pdf. [41]
- Chef du Gouvernement (2020), *Note d'orientations générales pour le Développement du Digital au Maroc à l'horizon 2025*, https://add.gov.ma/storage/pdf/Avril_NOG_ADD_fr_SITE_VF.pdf. [36]
- Commission Nationale Anti-Corruption (2016), *Stratégie nationale de lutte contre la corruption*, http://www.churabat.ma/images/doc/SNLCC_FR_2016.pdf. [38]
- Commission spéciale sur le modèle de développement (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.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf. [39]
- Cour des comptes (2014), « Évaluation de la stratégie Numérique 2013 : Synthèse », http://www.courdescomptes.ma/upload/ModUle_20/File_20_137.pdf. [34]
- Département de la Réforme de l'Administration et Centre d'Excellence pour le Développement (2021), *Convention de partenariat entre le Département de la Réforme de l'Administration et le Centre d'Excellence pour le Développement*, <https://gouvernement-ouvert.ma/files/Convention%20de%20Partenariat%20entre%20le%20DRA%20et%20le%20CoE-1dO.pdf>. [49]
- DGCT (2022), *Le Royaume du Maroc connaît des avancées nécessaires dans le cadre de l'initiative « Partenariat pour un Gouvernement Ouvert »*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/le-royaume-du-maroc-connaît-des-avancees-necessaires-dans-le-cadre-de-linitiative#:~:text=Il%20est%20C3%A0%20pr%C3%A9ciser%20que,organis%C3%A9%20le%2028%20Octobre%202022>. (consulté le 22 mars 2023). [43]
- Gouvernement d'Argentine (2021), *Finalizó consulta pública del Plan Estratégico de Gobierno Abierto*, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/finalizo-la-consulta-publica-del-plan-estrategico-de-gobierno-abierto> (consulté le 12 janvier 2022). [8]
- Gouvernement de l'État du Queensland (2020), *Open Data Strategy 2020-2023*, [https://www.publications.qld.gov.au/ckan-publications-attachments-prod/resources/f732404d-518c-4339-8960-01aeac4a1655/open-data-strategy-2020-2023_published.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Date=20220407T154032Z&X-Amz-SignedHeader=">https://www.publications.qld.gov.au/ckan-publications-attachments-prod/resources/f732404d-518c-4339-8960-01aeac4a1655/open-data-strategy-2020-2023_published.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Date=20220407T154032Z&X-Amz-SignedHeader=">. \[25\]](https://www.publications.qld.gov.au/ckan-publications-attachments-prod/resources/f732404d-518c-4339-8960-01aeac4a1655/open-data-strategy-2020-2023_published.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Date=20220407T154032Z&X-Amz-SignedHeader=)
- Gouvernement d'Écosse (2016), *Open Government Sub-national Action Plan 2016-2017*, <https://www.opengovpartnership.org/documents/scotland-united-kingdom-action-plan/>. [26]

- Gouvernement d'Irlande (2017), *Open Data Strategy 2017 - 2022*, [24]
[https://data.gov.ie/sites/default/files/files/Final%20Strategy%20online%20version\(1\).pdf](https://data.gov.ie/sites/default/files/files/Final%20Strategy%20online%20version(1).pdf).
- Gouvernement du Maroc (2021), *Programme gouvernemental 2021 - 2026*, [28]
<https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2021/11/%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF.pdf>.
- Gouvernement Ouvert Maroc (2022), *Adhésion du Conseil Régional de Béni Mellal-Khénifra et de la Commune de Tétouan à l'OGP*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/event.php?id=126&lang=fr> (consulté le 12 juin 2022). [45]
- Gouvernement Ouvert Maroc (2021), *Renforcement de la coopération avec la Région de Béni mellal-Khénifra en matière de Gouvernement Ouvert*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/event.php?id=109&lang=fr> (consulté le 21 janvier 2022). [44]
- Gouvernement Ouvert Maroc (2021), *Signature d'une convention avec le Centre d'Excellence pour le Développement*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/event.php?id=75&lang=fr> (consulté le 14 janvier 2022). [50]
- MAP (2021), *La Chambre des conseillers approuve une feuille de route pour rejoindre l'initiative « OGP »*, <https://www.mapnews.ma/fr/actualites/politique/la-chambre-des-conseillers-approuve-une-feuille-de-route-pour-rejoindre-l> (consulté le 21 janvier 2022). [42]
- MAP Béni Mellal-Khénifra (2022), *Béni Mellal: Signature d'un protocole de coopération pour l'implémentation territoriale du chantier du « Gouvernement Ouvert »*, <https://www.mapbenimellal.ma/fr/beni-mellal-signature-dun-protocole-de-cooperation-pour-limplementation-territoriale-du-chantier-du-gouvernement-ouvert/> (consulté le 22 mars 2023). [46]
- Nesh-Nash, T. et O. Ngom (2021), *Connecting the Open Government Dots in Morocco*, <https://www.opengovpartnership.org/stories/connecting-the-open-government-dots-in-morocco/> (consulté le 6 janvier 2022). [47]
- OCDE (2023), *Open Government for Stronger Democracies : A Global Assessment*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>. [7]
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [3]
- OCDE (2020), *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform*, GOV/PGC/OG(2020)5/REV1, Paris, OCDE. [1]
- OCDE (2020), *Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*. [23]
- OCDE (2020), *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1. [2]
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information: OCDE et la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c315ec4d-fr>. [21]

- 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>. [32]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>. [5]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [4]
- 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>. [10]
- Open Government Partnership (s.d.), *Tanger – Tétouan – Al Hoceima, Maroc*, <https://www.opengovpartnership.org/fr/members/tangier-tetouan-al-hoceima-morocco/#current-action-plan> (consulté le 14 janvier 2022). [48]
- Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (2021), *Élections au comité directeur du gouvernement 2021*, <https://www.opengovpartnership.org/fr/about/who-we-are/steering-committee/2021-government-steering-committee-elections/> (consulté le 23 décembre 2021). [11]
- Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (s.d.), *À propos de Open Government Partnership*, <https://www.opengovpartnership.org/fr/about/> (consulté le 23 décembre 2021). [12]
- Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (s.d.), *Actions for a More Inclusive Open Government Partnership*, <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-a-more-inclusive-open-government-partnership/> (consulté le 15 novembre 2021). [31]
- Royaume du Maroc (2021), « Dahir n°1-21-58 du 3 hija 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 54-19 portant charte des services publics », *Bulletin Officiel*, vol. 7006. [19]
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action national 2021-2023*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan.php?lang=fr>. [30]
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2021 - 2023*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Plan%20d'action%20OGP-QM4ok.pdf>. [52]
- Royaume du Maroc (2020), « Dahir n°1-20-06 du 11 regeb 1441 (6 mars 2020) portant application de la loi n°55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives », *Bulletin Officiel*, vol. 6866. [20]
- Royaume du Maroc (2020), « Plan d'action national 2018-2020 », <https://www.gouvernement-ouvert.ma/axes.php?lang=fr>. [29]
- Royaume du Maroc (2018), « Loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information », <https://www.oc.gov.ma/sites/default/files/loi%2031-13/1.%20BO%20Loi%2031.13%20en%20français.pdf>. [16]
- Royaume du Maroc (2018), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2018 - 2020*, https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/PlanAction_Maroc_OGP-IAAdGL.pdf. [51]

- Royaume du Maroc (2017), « Dahir n° 1-17-27 du 8 hija 1438 (30 août 2017) portant promulgation de la loi n° 61-16 portant création de l'Agence de développement du digital », *Bulletin Officiel*, vol. 6622, pp. 1277 - 1280, https://www.add.gov.ma/storage/pdf/Loi%2061.16_ADD_Fr.pdf. [35]
- Royaume du Maroc (2017), *Le Programme gouvernemental*, [27] <http://www.cg.gov.ma/fr/DOCs/pg2017.pdf>.
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-83 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 197 - 230, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_org_111-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144306-930. [13]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-84 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 231 - 260, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_112-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144539-747. [14]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-85 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 260 - 298, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_113-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144720-997#:~:text=%2D%20les%20r%C3%A8gles%20de%20gouvernance%20relatives,%C3%A0%20la%20reddition%20des%20comptes.&text=La%20commune%20constitue%20l'un.%20organisation%20territor. [15]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-16-103 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics », *Bulletin officiel*, vol. 6492, pp. 1325 - 1327, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loiorgnique_44-14_Fr.pdf?ver=2017-02-08-171743-837. [17]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-16-108 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative », *Bulletin officiel*, vol. 6492, pp. 1327 - 1328, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loiorgnique_64-14_Fr.pdf?ver=2017-02-08-172310-160. [18]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, [9] http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf.
- Royaume du Maroc (2009), *Maroc Numeric 2013 : Stratégie Nationale pour la Société de l'Information et de l'Economie Numérique*, [33] <http://www.egov.ma/sites/default/files/Maroc%20Numeric%202013.pdf>.
- Royaume du Maroc (1958), « Dahir n°1.58.008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant Statut Général de la Fonction Publique (1) tel qu'il a été modifié et complété », <https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/SGFP.V.Fran%C3%A7aise.pdf>. [22]
- Yu, H. et D. Robinson (2012), « The New Ambiguity of 'Open Government' », *SSRN Electronic Journal*, [6] <https://doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.

Notes

¹ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert (2020).

² Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert (2020).

³ L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « une culture de gouvernance fondée sur des politiques publiques et des pratiques innovantes et durables, inspirée par les principes de transparence, de responsabilité et de participation, qui renforce la démocratie et contribue à une croissance inclusive » (OCDE, 2017^[4]).

⁴ Réponse du Maroc à l'Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2021).

⁵ Extrait du message adressé par le Roi aux participants au Forum transatlantique du leadership, le 1^{er} juillet 2013.

⁶ On peut par exemple citer les textes suivant : le code du commerce ; le code des marchés publics ; la loi relative à la presse et à l'édition ; les lois relatives aux archives ; la loi relative à la protection du consommateur ; la loi portant statut des journalistes ; la loi relative à la protection des données ; la loi relative à la conservation foncière ; la loi relative à la motivation des décisions administratives ; le décret relatif à la publication des projets de textes législatifs et réglementaires ; le statut général de la fonction publique ; le Code pénal ; la charte de déconcentration ; la charte des services publics (OCDE, 2019^[21]).

⁷ D'après l'OCDE, l'État ouvert est une situation dans laquelle les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les institutions publiques indépendantes ainsi que tous les niveaux de gouvernement - tout en reconnaissant leurs rôles et prérogatives respectifs et, plus généralement leur indépendance dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants - collaborent, exploitent leurs synergies et partagent entre eux et avec d'autres parties prenantes leurs bonnes pratiques et les enseignements tirés de leur expérience afin de promouvoir la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive (OCDE, 2017^[4]).

⁸ Il s'agit d'une mise à jour du précédent PANDDH dont le processus a été lancé dès 2008.

⁹ Commentaires du MTNRA, février 2023.

¹⁰ Réponse du Maroc à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

¹¹ Questions complémentaires à l'UGO du MTNRA, janvier 2022.

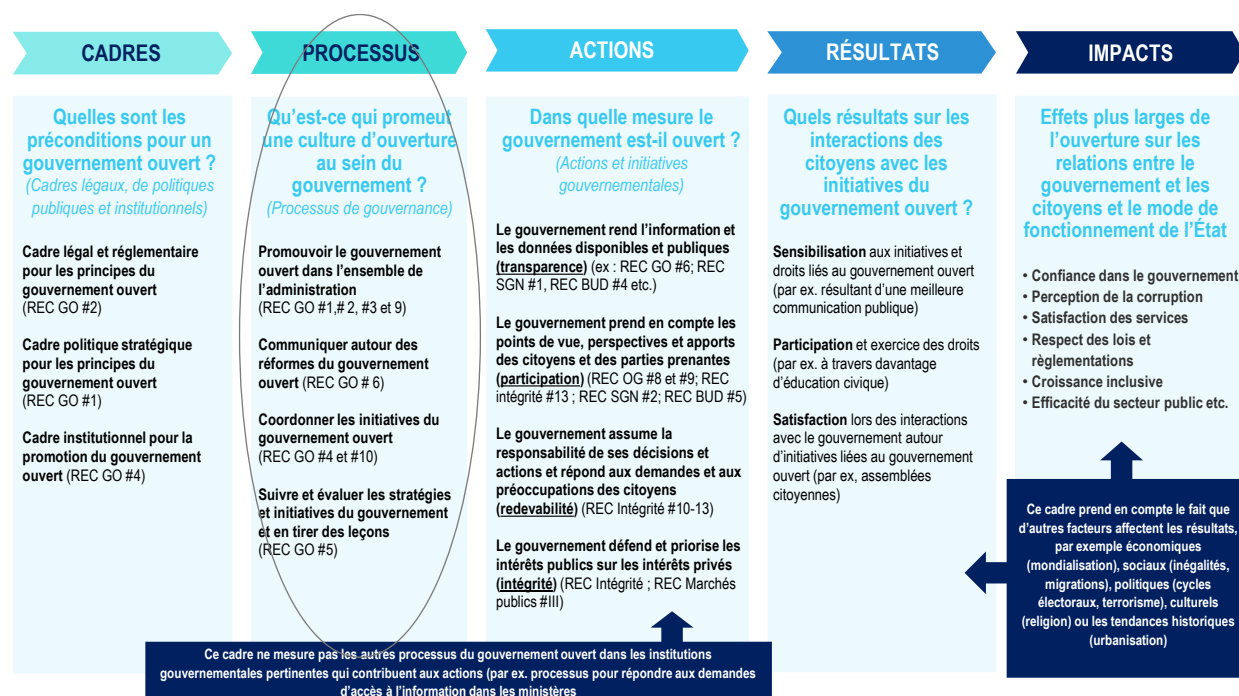
2 Les processus de promotion de la culture de l'ouverture au Maroc

Ce chapitre intervient à la suite des analyses et recommandations sur l'environnement propice au gouvernement ouvert, qui soulignent l'importance d'avoir un programme de gouvernement ouvert intégré, en assurant la pertinence et les synergies des cadres législatif, politique et institutionnel. Le présent chapitre fournit des recommandations sur les moyens de créer des processus et mécanismes de gouvernance qui permettent de mettre en pratique une approche intégrée de gouvernement ouvert.

2.1. Introduction

Selon la théorie du changement élaborée par l'OCDE (voir Graphique 2.1), afin de favoriser une culture du gouvernement ouvert, les gouvernements doivent établir des processus et des mécanismes qui permettent de transformer les préconditions pour un gouvernement ouvert que sont un cadre légal, politique et institutionnel en actions et initiatives concrètes en faveur de l'ouverture. Si les pays sont à différentes étapes de leur processus d'ouverture, le Cadre de l'OCDE pour l'évaluation de l'ouverture des gouvernements (OCDE, 2020_[1]) recense les processus clés soutenant l'avènement d'une culture du gouvernement ouvert.

Graphique 2.1. Théorie du changement de l'ouverture du gouvernement



Source : (OCDE, 2020_[1]).

On compte ainsi quatre étapes incontournables et interdépendantes qui reflètent les dispositions de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* :

- La coordination des politiques et pratiques de gouvernement ouvert.
- Le renforcement des capacités et la promotion de la culture du gouvernement ouvert dans l'administration et parmi les parties prenantes.
- Le suivi et l'évaluation des politiques et pratiques de gouvernement ouvert.
- L'usage stratégique de la communication externe et interne pour les réformes du gouvernement ouvert.

Ce chapitre souligne l'importance de poursuivre le processus d'ouverture au Maroc à travers des mécanismes de coordination plus étendus et inclusifs. Ceux-ci nécessitent de rassembler toutes les institutions et parties prenantes pertinentes contribuant à la mise en œuvre d'initiatives de promotion des principes du gouvernement ouvert. Il souligne ensuite le besoin de renforcer les capacités de pilotage de l'agenda du gouvernement ouvert et de diversifier ses outils et vecteurs de promotion au sein d'une administration et d'un public souvent peu familiers de son concept ou de ses bénéficiaires. Il reconnaît

également les importants efforts de suivi des acteurs institutionnels du gouvernement ouvert au Maroc et suggère de développer des mécanismes visant à mieux identifier l'impact de la mise en œuvre des politiques de gouvernement ouvert, de manière à permettre leurs ajustements et une meilleure planification. Enfin, il recommande, dans la logique de développement d'une approche intégrée de gouvernement ouvert, de mutualiser les efforts de communication à ce sujet au sein du gouvernement et de développer davantage les opportunités de communication bidirectionnelle, de manière à systématiser et formaliser les échanges avec les citoyens sur les réformes en cours.

2.2. Coordonner les politiques publiques et pratiques du gouvernement ouvert

Comme stipulé dans la disposition 4 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, les gouvernements devraient « coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels requis, les stratégies et initiatives – horizontalement et verticalement – à tous les niveaux de gouvernement afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent à ces objectifs » (OCDE, 2017^[21]). En effet, si les politiques publiques de gouvernement ouvert sont transversales par nature, les programmes en matière de participation, transparence ou redevabilité ont de nombreuses interconnexions et poursuivent des objectifs similaires de bonne gouvernance, de promotion de la démocratie et de croissance inclusive. Dans ce sens, de nombreux pays ont mis en place un comité multipartite pour assurer la coordination de leurs initiatives dans le cadre de leurs plans d'action nationaux (PAN) du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).

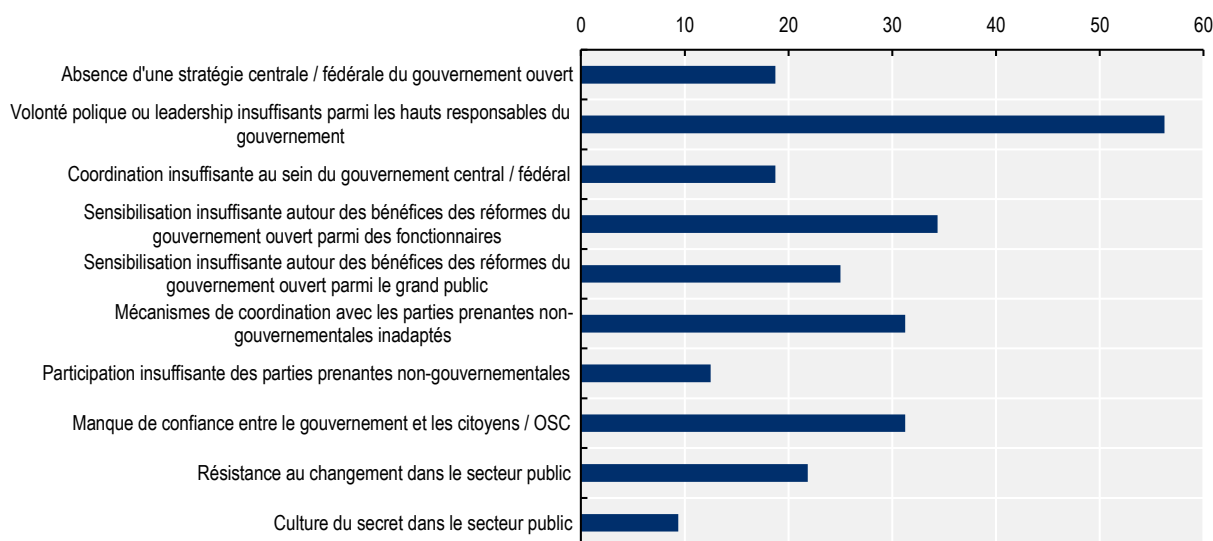
Cependant, les analyses de l'OCDE démontrent que les initiatives en matière de gouvernement ouvert sont encore souvent fragmentées et ne parviennent ainsi que partiellement à atteindre les objectifs d'ouverture du gouvernement. Par ailleurs, le lien avec d'autres politiques publiques en matière de transformation numérique ou de lutte contre la corruption est peu souvent formalisé dans les phases de mise en œuvre ou de suivi. Ces éléments entravent l'impact des programmes de modernisation de l'État et la dynamique de promotion d'un État ouvert, qui représente un objectif d'ouverture intégrée et holistique. À ce titre, il est indispensable de mettre en place des mécanismes structurés de dialogue entre les institutions et avec toutes les parties prenantes, pour assurer la cohérence nécessaire et l'impact des politiques publiques engagées, ainsi que pour susciter une vision commune autour de l'ouverture du pays.

Au Maroc, il existe une velléité de créer des instances de coordination pour les politiques et pratiques d'ouverture, en particulier dans le cadre du processus du PGO, comme l'illustrent le comité de pilotage mixte du PGO ainsi que son comité d'implémentation. Ces mécanismes, dans leur ensemble (en matière de gouvernement ouvert, d'*open data*, de développement numérique et de lutte contre la corruption), demeurent cependant peu connectés entre eux. Cette section recommande, en conséquence, la **création d'un Conseil national du gouvernement ouvert jouissant d'une gouvernance adaptée aux divers publics impliqués et thématiques traitées**.

2.2.1. Au Maroc comme dans les autres pays, le nombre d'institutions engagées dans des initiatives d'ouverture implique une coordination étendue

Afin que les acteurs institutionnels du gouvernement ouvert puissent mettre en place des initiatives pertinentes au regard de l'efficacité des politiques publiques et de la satisfaction citoyenne, il est important qu'elles puissent être mises en œuvre de manière coordonnée à la fois horizontalement et verticalement, par le biais de mécanismes dédiés. À cet égard, les pays sont confrontés à différents défis pour coordonner les initiatives de gouvernement ouvert. Ces défis peuvent être liés au mandat de l'institution de coordination, à l'insuffisance de ressources financières et/ou au manque d'incitations à la coordination entre les institutions gouvernementales, entre autres (voir Graphique 2.2) (OCDE, 2019^[3]).

Graphique 2.2. Perception des principaux défis pour la mise en œuvre de politiques publiques promouvant le gouvernement ouvert



Note : En pourcentage. N = 32. Jusqu'à trois réponses pouvaient être sélectionnées par les répondants. Question : À votre avis, quels sont les trois défis les plus importants auxquels fait face votre gouvernement central / fédéral dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques promouvant le gouvernement ouvert ?

Source : Enquête de perception l'OCDE (2021).

Compte tenu du nombre important d'institutions impliquées dans le programme de gouvernement ouvert du Maroc et au-delà du processus du PGO, **des mécanismes de coordination formels et informels sont essentiels pour assurer la cohérence des initiatives d'ouverture et leur alignement sur les priorités stratégiques nationales, en particulier dans le contexte du nouveau modèle de développement économique et social du pays.**

2.2.2. Le Maroc a créé des mécanismes de coordination institutionnelle dans différents domaines du gouvernement ouvert

Le gouvernement ouvert se construit par nature à travers le dialogue de parties prenantes variées, publiques et non publiques, qui organisent sa planification, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Le Maroc a ainsi mis en place un certain nombre de mécanismes de coordination impliquant différents départements ministériels, ainsi que des représentants de la société civile et du secteur privé, comme détaillé dans le Tableau 2.1.

Tableau 2.1. Mécanisme de coordination impliquant des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales au Maroc

Nom du mécanisme de coordination	Participants	Instance de coordination	Fréquence des réunions
Comité de pilotage du PGO	11 représentants de l'administration, 11 représentants de la société civile	Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA)	Semestrielle
Comité de pilotage <i>Open Data</i>	Hauts responsables des départements ministériels clés (finances, Haut-Commissariat au plan, Agence de développement digital, MTNRA)		Au moins deux réunions de coordination par an

Nom du mécanisme de coordination	Participants	Instance de coordination	Fréquence des réunions
Conseil d'administration de l'Agence de développement digital	Conseil présidé par le chef du gouvernement avec 20 membres au total provenant de l'administration, du secteur public et du secteur privé, dont 4 sont des représentants des associations professionnelles		Annuelle
Commission Nationale Anti-Corruption	22 représentants des institutions et instances publiques, 2 représentant(e)s de la société civile et un représentant de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM)	Secrétariat permanent de la Commission nationale anti-corruption, tenu par le MTNRA	Biannuelle

Source : Élaboré à partir des réponses du Maroc à l'Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

À l'exception du comité de pilotage du PGO, ces mécanismes n'ont pas eu pour finalité, à leur création, la promotion du gouvernement ouvert en tant que tel. Cependant, il a été largement reconnu qu'un gouvernement ouvert portant les principes de participation, transparence, redevabilité et intégrité joue un rôle crucial dans la réalisation des objectifs stratégiques portés par ces mécanismes, que ce soit l'intégrité du secteur public et la lutte contre la corruption, la modernisation du secteur public, les libertés publiques ou l'administration numérique. À ce titre, ces organes peuvent être considérés comme des enceintes de promotion et de mise en œuvre du gouvernement ouvert.

La Direction du dialogue et partenariat avec la société civile prépare également un projet de décret créant un comité de suivi du Plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'Homme (PANDDH). Ce texte envisage la participation de dix parties prenantes non publiques. Dans l'attente de la promulgation du décret, des points focaux assurent le suivi de la mise en œuvre du plan dans chaque département ministériel, chaque région et certaines universités.¹

D'autres réseaux existent en matière de promotion de la transparence et assurent la coordination entre les départements ministériels. Les réseaux des points focaux de l'accès à l'information et des communicants publics se réunissent au moins deux fois par an et échangent très fréquemment à travers les réseaux sociaux, en particulier sur WhatsApp. De plus, en mars 2023, le MTNRA a lancé une nouvelle plateforme dédiée d'échange pour les membres du réseau de chargés d'accès à l'information, la plateforme ReDAI (ReDAI, s.d.^[4]).

Les entretiens menés pour la réalisation de ce rapport ont souligné des efforts indéniables en matière de coordination de la part des administrations en charge des programmes d'ouverture. Cependant, il a également été noté que, de manière générale, un certain nombre d'améliorations pourraient être apportées. Parmi elles, les responsabilités pourraient être plus ou mieux définies, la coopération avec les parties prenantes non publiques pourrait être plus régulière, l'approche des programmes pourrait être plus cohérente, et les capacités humaines et financières pourraient être renforcées.

À cet égard, il est aussi opportun d'observer les travaux de 2019 de l'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC) analysant les défis de la gouvernance propre à la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-corruption. Le rapport « Stratégie Nationale Anti-Corruption, pour une nouvelle dynamique d'ensemble » pointe de cette manière la faible coopération entre les secteurs (y compris en termes d'échange d'informations), les moyens humains et financiers limités alloués à la commission, le manque d'adaptation des outils de suivi et enfin le conflit de priorités des fonctionnaires désignés, qui sont aussi ceux chargés de l'application des programmes dans les départements ministériels (INPPLC, 2019^[5]).

2.2.3. La coordination du processus du PGO est réalisée par un comité de pilotage mixte et un comité d'implémentation

Presque tous les pays adhérents au PGO ont créé des forums multipartites pour assurer la mise en œuvre coordonnée des engagements entre les institutions publiques et les parties prenantes non publiques. Les données de l'OCDE recueillies au titre de l'enquête 2020 sur le gouvernement ouvert indiquent que ces forums ont vocation à examiner la mise en œuvre du PAN (dans 82 % des cas sondés), à définir les orientations du processus du plan d'action (dans 82 % des cas sondés) et à superviser le processus de cocréation (dans 72 % des cas sondés).

Depuis 2018 et son adhésion au PGO, le Maroc a envisagé une gouvernance propre à la mise en œuvre des PAN, formée d'un comité de pilotage, d'un comité d'implémentation et d'un forum de la société civile (en cours d'élaboration sous la forme d'un espace de la société civile) (voir Graphique 2.3).

Graphique 2.3. Schéma de gouvernance du PGO au Maroc



Source : élaboration de l'auteur.

Selon les entretiens menés pour ce rapport, ces comités ont permis de créer une réelle dynamique de réformes en matière de gouvernement ouvert autour de plusieurs départements ministériels, qui ont mis en œuvre leurs engagements du premier PAN (2018-20) à hauteur de 84 % en septembre 2021 et du second PAN (2021-2023) à hauteur de 79 % en mai 2023, et ont joué le jeu de la coordination. Par ailleurs, dans le comité de pilotage, les OSC ont établi leurs propres critères et mécanismes de sélection des participants (voir également le chapitre 5 sur la participation). Cette capacité de la société civile à sélectionner de manière autonome ses représentants constitue une bonne pratique au regard des expériences internationales. Cependant, les entretiens ont permis d'identifier une volonté de l'ensemble

des acteurs de renforcer encore la légitimité de cette enceinte en s'assurant qu'elle puisse refléter plus largement les attentes et propositions de la société civile dans sa diversité.

2.2.4. Un espace de la société civile pour représenter largement sa voix dans les réformes du gouvernement ouvert

Dans le schéma d'origine de la gouvernance des politiques de gouvernement ouvert, il a également été envisagé de mettre en place un Forum de la société civile, ouvert à toutes les associations souhaitant s'engager dans un espace de réflexion et de proposition et mobiliser largement la société civile pour faire avancer le gouvernement ouvert au Maroc.

Cependant, les associations du comité de pilotage responsables de sa mise en place et de sa coordination reconnaissent que le caractère bénévole du travail et l'éloignement géographique de ses membres éventuels ont retardé sa mise en place. Lors des entretiens menés en juillet 2021, il avait été indiqué que son lancement pourrait intervenir pendant le dernier trimestre 2021. Le Maroc a finalement fait le choix de la création d'un espace de la société civile en ligne, dont **il sera important de veiller à la gouvernance, afin de satisfaire les attentes nombreuses des OSC tout en assurant une intégration optimale dans le schéma global de mise en œuvre et de suivi des réformes de gouvernement ouvert.** L'exemple présenté dans l'Encadré 2.1 présente une initiative similaire au Royaume-Uni.

Encadré 2.1. Le Forum du gouvernement ouvert du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a fait le choix de créer un réseau de citoyens et d'OSC pour échanger des idées sur le gouvernement ouvert et, entre autres, travailler ensemble sur le plan d'action du PGO. Le réseau a également des antennes régionales en Irlande du Nord, en Écosse et au pays de Galles.

Source : (UK Open Government, s.d.^[6]).

2.2.5. Le Maroc pourrait envisager d'approfondir encore sa gouvernance du gouvernement ouvert pour refléter son approche intégrée des pratiques d'ouverture

Pour répondre au besoin de cohérence entre l'ensemble des politiques publiques de gouvernement ouvert, les données recueillies par l'OCDE ont permis d'observer les initiatives d'un certain nombre de pays. Ces initiatives visent à actualiser leur gouvernance du gouvernement ouvert, de manière à mieux refléter l'ensemble des pratiques d'ouverture au-delà de la coordination des processus PGO, ainsi que la diversité des parties prenantes impliquées. Certains pays ont par exemple choisi d'étendre le champ d'intervention de leurs forums multipartites, comme la Commission de travail pour l'ouverture du gouvernement et la transparence de l'administration publique de la République tchèque, qui a un large mandat de soutien à l'intégrité. D'autres pays, comme le Canada, ont décidé de créer un Comité interministériel des directeurs généraux du gouvernement ouvert, qui surveille l'application des principes du gouvernement ouvert dans l'ensemble du gouvernement, en complément du Forum multipartite. Enfin, l'Espagne, comme d'autres pays, a fait le choix d'instaurer un Forum du gouvernement ouvert facilitant la collaboration entre le gouvernement et la société civile concernant toutes les initiatives liées à l'ouverture du gouvernement et favorisant l'échange de bonnes pratiques. Le Forum dispose alors d'une commission permanente qui agit en tant qu'organe exécutif du Forum et se réunit une ou deux fois par an en séance plénière (voir Encadré 2.2).

Encadré 2.2. Les initiatives visant à élargir la gouvernance du gouvernement ouvert au-delà du processus du PGO

Le Comité interministériel des directeurs généraux du gouvernement ouvert au Canada

Au Canada, les initiatives de gouvernement ouvert sont coordonnées par le Comité interministériel des directeurs généraux du gouvernement ouvert. Le comité est présidé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et se réunit tous les trimestres. Ce comité de niveau exécutif établit l'orientation stratégique des initiatives de gouvernement ouvert. Il agit à titre de comité directeur général, qui surveille la mise en œuvre du gouvernement ouvert dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada a également mis sur pied un Conseil des directeurs généraux de la science ouverte, c'est-à-dire un comité composé de hauts fonctionnaires chargés de fournir une orientation stratégique pour les initiatives de science ouverte dans les ministères et organismes à vocation scientifique.

En plus de ces deux organismes, le Forum multipartite soutient le dialogue continu entre le gouvernement et la société civile canadienne sur le gouvernement ouvert. Son mandat consiste à fournir des commentaires et des conseils sur les engagements du gouvernement du Canada en matière de gouvernement ouvert, à identifier de nouveaux domaines d'intérêt et à bâtir la communauté du gouvernement ouvert à travers le Canada.

Le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux, collaborent également sur les questions de gouvernement ouvert par l'intermédiaire du Groupe de travail sur le gouvernement ouvert du Canada. Ce groupe se concentre sur les principes, les normes, les licences et les questions de sensibilisation et d'engagement concernant le gouvernement ouvert au Canada. Il contribue ainsi à un environnement propice au gouvernement ouvert au Canada.

Le Forum du gouvernement ouvert en Espagne

L'Espagne a mis en place un Forum sur le gouvernement ouvert en février 2018. Il est destiné à institutionnaliser la collaboration entre les administrations publiques de tous les niveaux de gouvernement et la société civile, pour renforcer le dialogue permanent sur la transparence, la collaboration, la participation et la responsabilité.

La réunion plénière du Forum se tient une ou deux fois par an. Plus de 70 représentants y participent et représentent des services de l'administration générale de l'État, des communautés autonomes, des villes, et de la Fédération espagnole des municipalités et des provinces, ainsi que des représentants de la société civile de l'Académie royale des sciences morales et politiques, des professeurs et maîtres de conférences universitaires, des OSC, du Conseil des consommateurs et des usagers, ainsi que du secteur privé.

Le Forum dispose également d'une commission permanente qui présente des propositions à l'assemblée plénière, coordonne les travaux commandés par cette dernière et agit en tant qu'organe exécutif du Forum. Enfin, le Forum dispose de trois groupes de travail, au sein desquels des sujets particuliers sont discutés, notamment : 1) la collaboration et la participation ; 2) la transparence et la redevabilité ; et 3) la formation et la sensibilisation. L'assemblée plénière et les groupes de travail assurent la participation externe et des échanges entre les différentes parties prenantes.

Sources : Réponses des pays à l'OCDE (2015), *Enquête de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et la participation des citoyens au cycle politique*, OCDE, Paris ; (Gouvernement espagnol, s.d.^[7]), Portal de la transparencia, « Forum du gouvernement ouvert », http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html.

Au Maroc, le comité de pilotage n'est pas compétent au-delà du processus PGO, ce qui limite la possibilité d'une coordination globale des politiques publiques destinées à l'ouverture. Aussi, **dans la perspective de créer une stratégie intégrée de gouvernement ouvert, le Maroc pourrait-il envisager d'adapter son schéma de gouvernance du gouvernement ouvert en actualisant son propre modèle au regard des bonnes pratiques internationales en la matière.**

Au Maroc, pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la stratégie, il pourrait être envisagé d'**élargir le mandat et la représentation du comité de pilotage du processus du PGO**. Cependant, il ne faudrait pas compromettre sa dynamique actuelle par un mandat trop élargi. En effet, le mécanisme actuel est efficace. Il mobilise les acteurs publics et non publics sur des engagements concrets et sur l'ancrage des pratiques de gouvernement ouvert dans la vie publique nationale. Une autre option consisterait à **créer un comité institutionnel exécutif du gouvernement ouvert, en complément du comité de pilotage**. Celui-ci serait, en quelque sorte, le « gardien » de la vision du gouvernement ouvert du pays et chargé de veiller à une mise en œuvre effective des orientations stratégiques de la nouvelle stratégie de gouvernement ouvert, en cohérence avec le programme gouvernemental du pays. Dans ce cas et pour assurer la légitimité et la pertinence de son action, **il conviendrait de lui attribuer également un mandat d'animation d'un réseau de praticiens et d'experts publics et non publics**. Il serait de plus redevable devant ce réseau, qui aurait une véritable responsabilité en matière de proposition et de décision auprès du comité.

Enfin, afin de soutenir la mise en œuvre d'une stratégie gouvernementale en matière de gouvernement ouvert, **le Maroc pourrait faire un choix différent, à savoir celui d'une gouvernance pleinement intégrée**. Pour ce faire, **il instaurerait un Conseil/Comité national élargi du gouvernement ouvert, avec un mandat de coordination de l'ensemble des initiatives d'ouverture** (dont la stratégie et les PAN du PGO). Cet organe serait composé de représentants des acteurs clés du gouvernement ouvert dans le pays, au sein du gouvernement et des institutions indépendantes, ainsi que de représentants clés de la société civile, d'universitaires, ainsi que de représentants du secteur privé et de syndicats (environ une trentaine de personnes). Régulièrement pendant l'année, il se réunirait au niveau des directeurs ou chefs de service. Il serait piloté par un secrétariat assurant le bon fonctionnement et la supervision du travail agréé.

Ses responsabilités seraient larges et couvriraient les tâches suivantes :

- Orienter et coordonner la mise en œuvre de stratégies et d'initiatives de gouvernement ouvert dans le pays.
- Diriger la conception et la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour un gouvernement ouvert.
- Diriger et coordonner la conception et la mise en œuvre des plans d'action du PGO du Maroc.
- Surveiller et évaluer les stratégies et les initiatives de gouvernement ouvert.
- Promouvoir le programme de gouvernement ouvert aux niveaux national et international.

Ce Conseil pourrait se réunir également en séance plénière, une ou deux fois par an, avec l'ensemble des acteurs du gouvernement ouvert et avec une représentation institutionnelle de haut niveau. Il permettrait alors un échange élargi sur les priorités politiques en matière d'ouverture, offrirait un espace de dialogue et d'échange de bonnes pratiques, et valoriserait les bénéfices du dialogue permanent entretenu par une communauté de praticiens en ligne, comme recommandé plus bas (voir Section 2.4.5).

Quel que soit le modèle choisi, il semble nécessaire d'aller dans le sens d'une plus grande mise en cohérence des politiques publiques en matière d'ouverture. Dans ce contexte, il apparaîtrait souhaitable que **l'organe de coordination établi puisse se reposer sur un réseau clair et élargi de points de contact du gouvernement ouvert dans chaque institution, identifiés pour la mise en œuvre de la stratégie nationale du gouvernement ouvert**. C'est le choix qu'a fait le Costa Rica en mettant en place un tel réseau de points de contact, appelé « *Enlaces interinstitucionales* » (voir Encadré 2.3). Ces points de contact seraient ainsi des acteurs de premier plan de la nouvelle gouvernance du gouvernement ouvert

et participeraient à la réunion plénière biannuelle du Conseil. En effet, les points de contact actuels sont chargés de la conception et de la mise en œuvre du plan d'action PGO. Ils ne sont, en revanche, pas responsables de la promotion du gouvernement ouvert dans leurs institutions ou de la coordination de leurs politiques au-delà des engagements du PAN. Dans certains cas, le point de contact du gouvernement ouvert peut également être chargé de l'information, ce qui devrait être perçu comme une opportunité de renforcer son mandat.

Encadré 2.3. Les points de contact du gouvernement ouvert au Costa Rica

Les *Enlaces interinstitucionales* (c'est-à-dire les points de contact du gouvernement ouvert), établis pour faciliter la conception et la mise en œuvre du deuxième plan d'action du PGO, représentent une première étape importante pour assurer la coordination interinstitutionnelle. Les *Enlaces* comprennent des points de contact des différents ministères du gouvernement central, des institutions décentralisées, de certaines municipalités, du médiateur, du pouvoir judiciaire, etc. Pour aider à mettre en œuvre son programme de gouvernement ouvert, le gouvernement vise à créer au moins un *Enlace* dans chaque institution. Les *Enlaces* se réunissent régulièrement et bénéficient d'un soutien en matière de renforcement des capacités.

Source : (Gouvernement du Costa Rica, 2015^[8]).

En résumé, chaque point de contact assumerait les responsabilités suivantes :

- Promouvoir le travail effectué au sein du Conseil dans le cadre des activités de son département.
- Coordonner la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie pour son département ministériel.
- Agir en tant qu'interlocuteur direct du Secrétariat pour le gouvernement ouvert.
- S'assurer que tous les processus institutionnels liés à l'ouverture partagent des objectifs communs et sont en accord avec la stratégie de gouvernement ouvert recommandée.
- Participer à la communauté de pratique du gouvernement ouvert pour partager les bonnes pratiques et les expériences.
- Diffuser la culture de gouvernement ouvert dans les institutions publiques.
- Assurer la mise en œuvre des lois et des politiques publiques relatives aux principes du gouvernement ouvert.
- Fournir un soutien individuel et personnalisé aux agents publics de leur institution.

2.2.6. Le Conseil national du gouvernement ouvert pourrait également être composé de groupes thématiques et de recherche accompagnant la mise en œuvre concrète des engagements pris au niveau du comité directeur

Le Conseil national du gouvernement ouvert pourrait formaliser son idée de mettre en place un certain nombre de sous-groupes thématiques, composés d'acteurs publics et non publics (voir Graphique 2.4). Ces sous-groupes seraient chargés de processus spécifiques (comme le PGO) ou de sujets thématiques liés aux piliers du gouvernement ouvert (par exemple, sur la transparence, les données ouvertes ou la participation citoyenne), de manière à pouvoir organiser des échanges techniques entre parties prenantes publiques/non publiques, à réaliser le suivi des actions engagées et à développer des recommandations utiles d'orientations. Ces sous-groupes feraient participer activement les points de contact institutionnels du gouvernement ouvert, en leur offrant un espace d'échange et de dialogue politique, tout en travaillant sur des programmes concrets et pertinents pour leurs institutions. Les sous-comités impliqueraient

également activement les parties prenantes non publiques, et en particulier l'espace de la société civile. Si le Maroc souhaitait aller dans cette direction, il trouverait une source d'inspiration auprès de l'Italie, dont le Forum du gouvernement ouvert est organisé autour de groupes thématiques (voir Graphique 2.4).

Encadré 2.4. Le Forum du gouvernement ouvert de l'Italie

L'Italie a mis en place un Forum du gouvernement ouvert, dans lequel 20 administrations publiques et 54 OSC se réunissent régulièrement. Le Forum, coordonné par le Département de l'administration publique de la présidence du Conseil des ministres, est ouvert à toute nouvelle organisation ou administration, tant centrale que locale, qui souhaite participer au développement de la politique de l'Italie en matière de gouvernance ouverte ou qui a l'intention de rejoindre le PGO. L'objectif du Forum sur le gouvernement ouvert est d'engager les OSC et les administrations publiques dans une collaboration durable et dans la co-conception, le développement et la coordination de la mise en œuvre des actions prévues dans le PAN italien du PGO.

Le ministre de l'Administration publique rencontre le forum tous les six mois. Ce dernier regroupe les domaines thématiques du gouvernement ouvert autour de six axes : transparence, données ouvertes, participation, redevabilité, citoyenneté numérique, et innovation et compétences numériques. Quant au Département de l'administration publique, il a mis en place six groupes de travail, en invitant chaque participant au Forum du PGO à les rejoindre.

De cette manière, le Département de l'administration publique a créé un canal direct entre les administrations publiques et les OSC, en vue de se réunir tous les deux ou trois mois et de communiquer régulièrement en ligne.

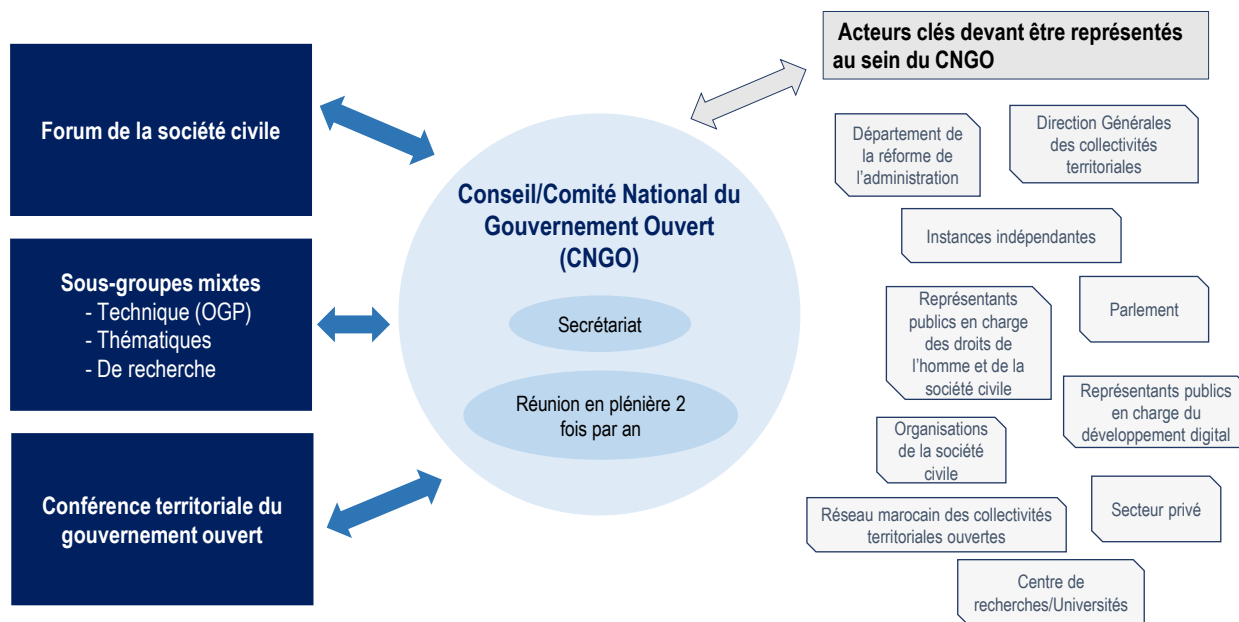
L'objectif est de donner aux fonctionnaires responsables des engagements en matière de gouvernement ouvert (c'est-à-dire les engagements du PAN) la possibilité de consulter les OSC sur des questions spécifiques et de recevoir leurs commentaires. En outre, les OSC peuvent contrôler la bonne mise en œuvre des engagements, et fournir des contributions et des idées sur la manière de développer de nouvelles initiatives de gouvernement ouvert.

A l'occasion du processus de cocréation du 5^{ème} PAN du PGO pour 2022-23, le Forum du gouvernement ouvert a été renforcé et a évolué en Communauté OGP (*Community OGP Italia*). Cette communauté inclut de nouveaux acteurs impliqués, aussi bien institutionnels que des acteurs privés, des OSC, des institutions de recherches ou encore des réseaux d'associations.

Sources : (Italia Open Gov, s.d.^[9]), « Open Government Forum », <https://open.gov.it/partecipa/community-ogp-italia/forum-multistakeholder> ; (Italia Open Gov, s.d.^[10]), « Community OGP Italy », <https://open.gov.it/partecipa/community-ogp-italia>.

Dans le cadre de cette nouvelle architecture du gouvernement ouvert, il est également important de formaliser le rôle des organes de recherche sur le gouvernement ouvert, afin de fonder la prise de décision sur une réflexion approfondie relative aux méthodes d'inclusion et d'innovation. À ce titre, **une convention pourrait être établie entre le MTNRA et un ou plusieurs centres de recherche disposant d'une expertise liée aux principes du gouvernement ouvert.**

Graphique 2.4. Organisation possible du Conseil national du gouvernement ouvert



Source : élaboration de l'auteur.

2.2.7. Une nouvelle gouvernance du gouvernement ouvert comme opportunité d'améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement

Pour le moment, la coordination entre les différents niveaux de gouvernement a lieu dans le cadre des échanges entre le MTNRA et la Direction générale des collectivités territoriales (DGCT), et à travers les engagements propres au niveau local. Cependant, il n'existe pas de coordination formalisée pour harmoniser les efforts des collectivités et ceux du niveau national. Aussi, **serait-il bénéfique d'envisager la formalisation d'un accord sur ce point entre les deux acteurs clés du gouvernement ouvert.**

Pour ce motif, le Conseil national du gouvernement ouvert devrait être à l'image des initiatives variées portées par ses acteurs. En ce sens, il est indispensable qu'il permette un échange régulier entre les niveaux de gouvernement, pour assurer l'efficacité, la cohérence et la coordination des initiatives engagées. Au-delà d'un partenariat formalisé entre le MTNRA et la DGCT, il sera ainsi incontournable **d'assurer la participation de la DGCT dans les organes exécutifs instaurés pour la mise en œuvre et le suivi/l'évaluation de la Stratégie de gouvernement ouvert, ainsi que la représentation de régions pilotes.** En ce sens, il est à noter que la DGCT fait d'ores et déjà partie du comité de pilotage du PGO. Enfin, le **réseau des points de contact du gouvernement ouvert pourrait inclure des représentants des collectivités territoriales, par exemple en élargissant le mandat des agents chargés de l'accès à l'information.**

Enfin, pour accompagner les échanges réguliers liés à l'expertise et l'expérience entre les niveaux de gouvernement et entre les collectivités elles-mêmes, il serait opportun de **créer une conférence territoriale annuelle du gouvernement ouvert.** Les acteurs de la société civile, les instances consultatives auprès des conseils élus et toutes les autres parties impliquées dans la cocreation de politiques et programmes aux niveaux central et local, y seraient invités. Ils auraient alors l'occasion de dialoguer et de guider les autorités publiques aux niveaux national et local dans la conception de leurs programmes et activités. Dans ce sens, la DGCT a créé en octobre 2022, en partenariat avec l'Association des régions du Maroc et l'association Impact pour le développement, le Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes (REMACTO), qui a pour ambition de constituer un espace de dialogue et d'échange d'expériences en vue de l'institutionnalisation d'une culture d'ouverture au niveau local (DGCT, s.d.^[11]).

2.3. Le suivi et l'évaluation des politiques publiques et pratiques du gouvernement ouvert

En matière de réflexion sur la performance des politiques publiques, les mécanismes de suivi et d'évaluation sont indissociables de la prise de décision fondée sur des données probantes. Ils contribuent aussi à un apprentissage permanent, né de la confrontation avec la mise en œuvre de l'action publique. Ils créent enfin un cercle vertueux de redevabilité. Ces éléments sont déterminants dans le cadre des réformes de gouvernement ouvert, qui requièrent une grande disponibilité des données et la communication des résultats de l'action publique (OCDE, 2017^[12]).

À cet effet, la grande majorité des pays membres de l'OCDE (82 %) affirme que les initiatives pour un gouvernement ouvert (dans le cadre du PGO ou non) font l'objet d'un suivi par le gouvernement, dont les résultats sont rendus publics. Le processus de suivi établi correspond à ce que l'OCDE définit comme un « processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action (...) en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués » (OCDE, 2017^[12]). Cependant, peu de pays ont mis en place un dispositif solide et intégré de suivi et d'évaluation de leur programme de gouvernement ouvert et, plus largement, de l'ensemble des initiatives contribuant à l'ouverture (OCDE, 2020^[11]).

Si les processus de suivi sont bien établis, ceux relevant davantage de l'évaluation restent assez limités dans leur portée. Cette carence tient à la difficulté d'établir un système clair d'évaluation face à la nature multidimensionnelle du gouvernement ouvert. En effet, mettre en œuvre des stratégies de gouvernement ouvert implique généralement des initiatives dans divers domaines, tels que la participation des parties prenantes, l'intégrité, la transparence et le gouvernement numérique. Cela nécessite également la participation de multiples parties prenantes, telles que les ministères, les agences et les OSC et, dans certains cas, différents niveaux de gouvernement (OCDE, 2019^[3]). L'absence de processus établi d'évaluation, avec indicateurs spécifiques, limite par conséquent l'évaluation réelle de l'impact des initiatives pour un gouvernement ouvert et leur ajustement.

Aussi, afin de soutenir une compréhension concrète de la dynamique et des effets de l'ouverture, la disposition 5 de la *Recommandation sur le Gouvernement Ouvert* prévoit que les pays devraient « élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, par les moyens suivants : 1) en désignant les acteurs institutionnels qui seront chargés de recueillir et de diffuser une information et des données actualisées et fiables en format ouvert ; 2) en élaborant des indicateurs comparables visant à mesurer les processus, les résultats, les réalisations et les impacts, en collaboration avec les parties prenantes ; et 3) en favorisant une culture de suivi, d'évaluation et d'apprentissage parmi les agents publics grâce à un renforcement de leurs capacités à effectuer régulièrement des exercices à ces fins, en collaboration avec les parties prenantes concernées » (OCDE, 2017^[2]).

Pour établir un cadre de suivi et d'évaluation solide et cohérent, il est en premier lieu important de reconnaître qu'il s'agit de deux processus différents, mais absolument complémentaires.

Encadré 2.5. La différence entre le suivi et l'évaluation

Malgré leur complémentarité, le suivi et l'évaluation sont deux pratiques différentes, avec des dynamiques et des objectifs différents. Le suivi des politiques fait référence à une fonction continue, qui utilise la collecte systématique de données sur des indicateurs spécifiques pour fournir aux décideurs politiques et aux parties prenantes des informations concernant les progrès et les réalisations d'une initiative de politique publique en cours et/ou l'utilisation des fonds alloués. Le suivi contribue à la planification et à la prise de décision opérationnelle, car il fournit des preuves pour mesurer les

performances et peut aider à soulever des questions spécifiques, afin d'identifier les retards de mise en œuvre ou les goulots d'étranglement. Il peut également renforcer la redevabilité liée à l'utilisation des ressources, à l'efficacité des processus de gestion interne ou aux résultats d'une initiative politique donnée.

L'évaluation des politiques publiques correspond à l'évaluation structurée et objective de la conception, de la mise en œuvre et/ou des résultats d'une initiative politique future, en cours ou achevée. Le but est de déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs politiques, ainsi que d'évaluer des dimensions telles que l'efficacité, l'efficacé, l'impact ou la durabilité des politiques publiques. En tant que telle, l'évaluation des politiques publiques fait référence au processus de détermination de leur valeur ou de leur importance. Elle sert trois objectifs principaux. Elle favorise d'abord l'apprentissage, en aidant les décideurs à comprendre pourquoi et comment une politique a réussi ou non. Par conséquent, elle contribue aussi à la prise de décisions stratégiques, en fournissant des informations sur la manière d'améliorer les liens entre les décisions politiques et les résultats. Enfin, elle favorise la redevabilité, car elle fournit aux citoyens et à un large éventail de parties prenantes – comme les journalistes et les universitaires – des informations de déterminer si les efforts déployés par le gouvernement, y compris les ressources financières mobilisées pour eux, produisent les résultats escomptés. Par conséquent, alors que le suivi des politiques est descriptif et une source d'information importante (mais non exclusive) pouvant être utilisée dans le contexte d'une évaluation, l'évaluation des politiques est une activité différente, qui cherche à analyser et à comprendre les liens de cause à effet entre une intervention politique et ses résultats.

Source : (OCDE, 2019^[3]).

2.3.1. Le MTNRA coordonne le suivi des initiatives du gouvernement ouvert

Dans le cadre du processus du PGO, le suivi de la mise en œuvre des engagements inclus dans le PAN est organisé de manière régulière par le MTNRA. Celui-ci met les informations à la disposition du public sur le portail du gouvernement ouvert du Maroc (gouvernement-ouvert.ma) et y publie les informations utiles sur les réalisations, sous la forme de pourcentages d'engagements remplis. Cette plateforme a été conçue comme le « guichet unique » du gouvernement ouvert au Maroc. Elle a vocation à informer le public sur le processus du PGO dans le pays, les engagements pris ainsi que leurs réalisations, et à partager les informations utiles sur les activités menées. Elle a également été mobilisée comme plateforme de consultation publique dans le cadre du processus du PGO au niveau du gouvernement national et du PAN de la Chambre des représentants. En ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre des engagements, la gestion de la plateforme a été organisée pour que les différents points focaux au sein des administrations publiques restituent en temps réel l'état d'avancement des activités. Le MTNRA fait le point une fois par trimestre pour s'assurer de la bonne actualisation des informations, dans le prolongement de réunions de suivi du comité de pilotage du PGO. À titre comparatif, d'après les données de l'Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, 16 pays sur 42 pays répondants réalisent une actualisation du suivi tous les deux à trois mois.² Le système instauré semble fluide et montre rapidement l'avancement des projets, ainsi que, globalement, celui du PAN. Il n'existe cependant pas d'indicateurs exposant précisément le rapport investissement/résultat, la qualité des livrables ou encore celle du suivi, qui donneraient plus d'informations sur l'efficacité du travail effectué. Par ailleurs, le public n'est pas directement associé à l'appréciation des actions menées et à leur amélioration quand cela pourrait être nécessaire. Il existe cependant un espace de commentaires en bas de la page de chaque engagement sur le portail du gouvernement ouvert qui permet aux citoyens de commenter l'état d'avancement des engagements du PAN.

2.3.2. Le Maroc a également développé des mécanismes de suivi permettant de collecter un grand nombre d'informations sur les pratiques d'ouverture dans le pays

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le Maroc ne dispose actuellement d'aucun système intégré de suivi de l'ouverture du gouvernement dans sa globalité. Il y existe cependant différents outils de suivi axés sur des politiques et pratiques spécifiques, qui contribuent à l'ouverture, tels que l'accès à l'information, les données gouvernementales ouvertes et l'intégrité du secteur public.

Certains processus de suivi sont ainsi accessibles au public. Par exemple, la Commission nationale anti-corruption publiée, de manière ad hoc, un rapport de suivi sur une période de deux ans sur le site du chef du gouvernement (le dernier en date est celui de 2016-18), avec l'appui du secteur privé et de la société civile. La Commission du Droit d'Accès à l'Information (CDAI) a également pour mandat « d'établir un rapport annuel sur le bilan de ses activités en matière de droit d'accès à l'information comportant en particulier une évaluation du processus de la mise en œuvre dudit principe » (CDAI, s.d.^[13]). C'est le cas également de la présidence du gouvernement, qui a mis en place une plateforme de suivi du programme gouvernemental (barnamaj.cg.gov.ma). Grâce à celle-ci, l'opinion publique suit de manière détaillée et permanente l'avancement du gouvernement dans la mise en œuvre de ses engagements, et tout particulièrement ceux relatifs au renforcement des valeurs de la transparence, la réforme de l'administration et la consécration de la bonne gouvernance. L'actualisation régulière de cette plateforme est effectuée à partir des données directement mises à disposition par les départements ministériels.³

Dans les autres cas, les mécanismes de suivi ont été internalisés. Concernant le Plan d'action nationale en matière de démocratie et des droits de l'Homme 2018-21 (PANDDH), les départements ministériels responsables se réunissent régulièrement pour en assurer le suivi, et un système de suivi en temps réel (SysDH), renseigné régulièrement par les parties prenantes, a également été mis en place. Ces actions devront permettre l'élaboration d'un rapport à mi-parcours, d'un rapport final sur la mise en œuvre et d'un rapport d'évaluation. La Délégation interministérielle aux droits de l'homme a également indiqué développer une cartographie et une série d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre des initiatives en matière de droits humains au niveau des ministères et des régions, de manière à permettre une visibilité et un suivi global des réformes en cours.

2.3.3. Évaluer les résultats et l'impact des politiques et pratiques de gouvernement ouvert est un défi que le Maroc partage avec de nombreux pays membres et partenaires de l'OCDE

Dans le cas du processus du PGO et en conformité avec la pratique de la plupart des pays adhérant à ce partenariat, le MTNRA a procédé à deux types d'évaluations concernant la mise en œuvre de son premier PAN (2018-20). L'une a été réalisée selon le mécanisme de rapport indépendant (*Independent report mechanism*, IRM) du PGO, avec l'appui d'un chercheur indépendant, et a été publiée le 5 août 2021 (Partenariat pour un gouvernement ouvert, 2021^[14]). L'autre est une autoévaluation de la mise en œuvre du PAN réalisée par le MTNRA et publiée en juin 2021. À ce jour, la société civile n'a pas effectué d'évaluation parallèle. Les données produites dans le cadre de ces différentes évaluations ont par la suite nourri le processus d'élaboration du second PAN.

Ce fonctionnement est ligne avec les pratiques de la plupart des pays de l'OCDE, qui ont indiqué également que leurs évaluations correspondent aux examens prévus dans le cadre du PGO (examens par les pays eux-mêmes et examens au titre du mécanisme de rapport indépendant). La grande majorité d'entre eux (71 % des pays sondés et 84 % des pays membres de l'OCDE) confirme que cette activité fait partie des activités d'évaluation normales de chaque institution (OCDE, 2017^[12]). Par ailleurs, près du tiers des pays réalisent des enquêtes auprès des citoyens et des parties prenantes, et un nombre comparable de pays a recours à des études indépendantes menées par des ONG. En ligne avec cette pratique, le

Maroc a organisé des consultations publiques à travers le portail du gouvernement ouvert autour des rapports d'autoévaluation annuels (Gouvernement Ouvert Maroc, 2022^[15]).

Aussi, le système de suivi et d'évaluation instauré par le Maroc permet-il à la fois de répondre aux exigences propres au processus du PGO et de suivre si les engagements du PAN ont été réalisés. Cependant, il ne prévoit pas de collecte systématique de données qualitatives pour recenser les ressources utilisées, ou évaluer la portée et l'impact des activités menées. Il n'est ainsi pas utilisé comme outil d'ajustement ou de planification. En outre, parce qu'il est déconnecté des autres processus relatifs à l'ouverture, il ne fournit pas d'éléments pertinents pour alimenter la prise de décision de manière optimale.

Cependant, il est intéressant de noter plusieurs dynamiques qui vont dans le sens d'une institutionnalisation des processus de suivi et d'évaluation dans le pays. Aussi, dans un souci de mise en cohérence des politiques publiques et de meilleure efficacité de l'action publique, une unité d'exécution et de suivi a-t-elle été créée au sein de la présidence du gouvernement. Celle-ci assure le suivi des objectifs stratégiques du programme gouvernemental et de ses priorités, et propose un accompagnement au renforcement des capacités de suivi des administrations. Plus récemment, le chef du gouvernement a créé un ministère délégué auprès du chef du gouvernement, chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des politiques publiques, afin de soutenir l'alignement des politiques publiques sur les ambitions du Nouveau Modèle de développement, et de développer des outils intégrés de veille, suivi et évaluation pour mieux mesurer leur efficacité. Par ailleurs, au niveau sectoriel, les entretiens effectués pour la rédaction de ce rapport ont permis de relever les efforts de l'INPPLC en matière d'évaluation. En tant qu'institution indépendante, elle a élaboré un rapport d'évaluation en 2019. Par la suite, celui-ci a permis une adaptation des travaux engagés, en particulier concernant la stratégie nationale en la matière, une adaptation des contenus de ses programmes et projets, ainsi qu'une révision de son cadre de gouvernance pour plus d'efficacité, de convergence et d'orientation vers les objectifs cibles.

2.3.4. Le Maroc pourrait envisager plusieurs actions visant à mieux informer les citoyens sur les réalisations en matière d'ouverture et bénéficier de leurs avis de manière continue

Pendant l'élaboration d'un écosystème plus cohérent de gouvernement ouvert et pour construire un système élargi et ouvert de suivi des initiatives, **il serait opportun d'identifier les informations et données clés existantes et manquantes en matière d'ouverture**, que soit sur les réalisations en matière d'accès à l'information, de données ouvertes, de numérisation ou encore d'intégrité, pour les intégrer et les valoriser de manière optimale sur le site gouvernement-ouvert.ma. Cette démarche permettrait également la publication par les acteurs publics de leurs évaluations et rapports de suivi (rapport annuel du PANDDH, de la CDAI et de l'INPPLC). Pour faciliter la compréhension du public et identifier les enjeux non couverts, les doublons ou les besoins de synergies et d'approfondissement, il serait également nécessaire de **clarifier, pour chaque rapport, l'institution responsable, la politique publique couverte, si les informations sont publiées et accessibles, et si elles sont présentées au Parlement ou soumises à débat public**. Afin que le suivi soit complet, il serait également important de **recenser les informations concernant les collectivités territoriales et les autres pouvoirs de l'État** (législatif et judiciaire). Dans ce sens, les rapports concernant les initiatives d'ouverture du Parlement lui-même pourraient également être publiés. Cette démarche d'état des lieux et d'analyse des besoins serait d'autant plus utile dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert.

Par ailleurs, une fonctionnalité de dialogue sur le site de référence du gouvernement ouvert peut présenter certains atouts. Celle-ci peut faciliter les échanges constants avec les citoyens sur leur perception des activités en cours. Elle offrirait également les moyens de connaître de façon continue et structurée leur satisfaction sur la progression des engagements en matière de gouvernement ouvert, afin de procéder à des ajustements si cela se révélait nécessaire. L'espace de la société civile mis en place sur le portail du

gouvernement ouvert gouvernement-ouvert.ma dispose d'une telle fonctionnalité pour les associations inscrites. **Cette option pourrait alors être étendue à l'ensemble des citoyens.**

2.3.5. Dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie de gouvernement ouvert, l'Unité du gouvernement ouvert pourrait coordonner l'élaboration d'un plan de suivi et d'évaluation

Comme mentionné ci-dessus, les pays ne suivent et collectent généralement que des données sur la mise en œuvre de leurs politiques publiques de manière sectorielle, et mènent rarement des évaluations holistiques pour comprendre les effets des réformes du gouvernement ouvert sur la confiance des citoyens dans les institutions publiques, la lutte contre la corruption, la croissance économique, l'efficacité politique, etc. L'évaluation des résultats et de l'impact des politiques liées au gouvernement ouvert est un domaine d'intérêt relativement nouveau pour les décideurs et les chercheurs, et un défi commun à tous les pays de l'OCDE (OCDE, 2019^[3]), même si quelques expériences intéressantes existent déjà. Ainsi, le Canada, à travers son évaluation du programme de gouvernement ouvert, a cherché à anticiper l'impact immédiat, intermédiaire et de long terme de ses réformes (voir Encadré 2.6).

Encadré 2.6. L'évaluation du programme de gouvernement ouvert par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

L'évaluation a porté sur la pertinence et l'efficacité du programme. Puisqu'il s'agissait d'une évaluation formative, elle ne portait que sur les résultats immédiats au cours des exercices 2016-17 à 2018-19. Les documents ont été examinés pour toutes les années depuis 2011, année du lancement du programme.

Un cadre logique précise les résultats attendus (dans l'immédiat, à moyen terme et à long terme), ainsi que les hypothèses ou considérations nécessaires pour les obtenir.

L'évaluation a cependant uniquement pris en compte les résultats immédiats. Puisque le programme ne recevait de financement direct que depuis l'exercice 2016-17, les résultats intermédiaires et à long terme n'ont pas pu être évalués.

Les sources de données étaient les suivantes :

- L'examen des données et des documents du programme.
- L'analyse documentaire.
- Une étude intergouvernementale.
- Vingt-huit entrevues avec des informateurs clés.
- Sept groupes de discussion.

Les évaluateurs ont consulté des fonctionnaires et des membres de la société civile travaillant avec des jeunes ou des peuples autochtones pour déterminer les problèmes rencontrés par les membres de ces groupes.

Source : (Gouvernement du Canada, s.d.^[16]).

Les bureaux de coordination du gouvernement ouvert peuvent promouvoir la création de cadres généraux de suivi et d'évaluation qui vont au-delà du processus du PGO. Aussi, dans le cadre de la stratégie à venir du gouvernement ouvert, serait-il envisageable de **donner mandat au MTNRA et à son unité de gouvernement ouvert pour développer un plan de suivi et d'évaluation (S&E) servant à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'ouverture du pays**. L'Unité serait alors chargée de la coordination du suivi et

présenterait régulièrement les avancées au Conseil national du gouvernement ouvert, afin de s'assurer de leur conformité avec les objectifs stratégiques agréés. Les résultats de l'autoévaluation du PGO et de toute autre évaluation pertinente effectuée dans le domaine du gouvernement ouvert seraient également présentés au Conseil.

Afin de soutenir l'élaboration du plan de S&E, plusieurs outils pourraient être envisagés et sont décrits dans les sous-sections suivantes.

Une théorie du changement propre au gouvernement ouvert, avec des indicateurs spécifiques

Au Maroc, comme dans de nombreux pays, il existe des indicateurs sur les processus d'ouverture et les résultats obtenus. Il n'y a cependant pas de méthodologie globale élaborée pour mieux comprendre l'impact des réformes au regard des objectifs plus larges de politiques publiques (transparence, qualité des services, confiance, etc.) et surtout vis-à-vis des attentes des citoyens. Pourtant, au regard de l'ambition du Maroc de porter l'agenda du gouvernement ouvert au niveau d'une stratégie gouvernementale, **il serait utile d'engager une réflexion structurée sur la manière, les vecteurs et les cibles du changement envisagé en matière d'ouverture**. Ce processus, qui correspond à l'élaboration d'une théorie du changement, pourrait contribuer à élaborer un « récit du gouvernement ouvert » et faciliter son appropriation par toutes les parties prenantes.

Une théorie du changement est une « description de la cascade de causes et d'effets menant d'une intervention à son objectif souhaité » (OCDE, 2014^[17]). Elle montre la relation entre les ressources, les activités, les réalisations et les résultats plus larges ; elle prend également en considération la complexité environnementale (ce que l'intervention ne peut pas contrôler) ; elle met en évidence les différentes voies susceptibles de conduire au changement ; et elle décrit comment et pourquoi un changement se produirait. À cet égard, elle est utilisée principalement pour concevoir et évaluer des programmes de politiques publiques (OCDE, 2019^[3]).

Au Maroc, **l'application de la théorie du changement pourrait ainsi capitaliser sur les indicateurs existants et permettre de réfléchir à la manière de les clarifier et de les diversifier de façon à mesurer les processus, les résultats, les réalisations et les impacts**. Si aucun indicateur ne permet d'appréhender les réformes dans leur globalité, divers indicateurs peuvent être utilisés de manière cohérente, allant de ceux de contexte à ceux d'impact, chacun ayant un objectif différent (voir Encadré 2.7).

Encadré 2.7. Typologie des indicateurs

Une typologie classique distingue les indicateurs de la façon suivante :

- **Les indicateurs de contexte**, lorsque l'on considère le secteur public comme un système ouvert, suivent les facteurs externes tels que les tendances socioéconomiques, mais incluent également les mesures politiques prises par d'autres gouvernements ou organisations supranationales (Van Dooren, Bouckaert et Halligan, 2015^[18]). Idéalement, un système complet de suivi et d'évaluation prévoirait des indicateurs pour surveiller l'existence et le développement de facteurs environnementaux ou contextuels susceptibles d'influencer la gouvernance des stratégies et initiatives gouvernementales.
- **Les indicateurs de ressources** mesurent les ressources au sens large (c'est-à-dire les ressources humaines, financières, matérielles) consacrées à une stratégie ou à une initiative particulière de gouvernement ouvert. Dans le contexte de la gouvernance du gouvernement ouvert, les indicateurs de ressources pourraient inclure le nombre d'employés travaillant dans

le service chargé du gouvernement ouvert ou le budget alloué à une initiative de gouvernement ouvert donnée.

- **Les indicateurs de processus** font référence au lien entre les ressources et les réalisations (c'est-à-dire les activités qui utilisent des ressources et conduisent à un résultat). Dans le cadre de la gouvernance des stratégies et initiatives gouvernementales relatives au gouvernement ouvert, ces indicateurs incluraient la création d'un service responsable de la coordination du gouvernement ouvert ou le temps consacré à la conception de stratégies et d'initiatives.
- **Les indicateurs de réalisation** se réfèrent à la quantité, au type et à la qualité des produits qui résultent des ressources allouées et englobent les buts ou objectifs opérationnels. Par exemple, dans le contexte de ce domaine de politiques publiques, les indicateurs de réalisation sont susceptibles de faire référence à l'existence d'une loi sur l'accès à l'information ou à l'existence de cours de formation pour les agents publics sur la mise en œuvre des principes de gouvernement ouvert.
- **Les indicateurs de résultat ou d'impact font référence aux objectifs (stratégiques) d'une politique d'intervention.** Dans un contexte de politique publique, les effets recherchés sont souvent liés à un groupe cible ou à une région, mais concernent le fonctionnement interne d'une administration. Les effets peuvent se produire ou être attendus avec des intervalles de temps variables, suivant la politique d'intervention. Concernant la différence entre résultat et impact, le terme « résultat » fait généralement référence à des effets à court terme, tandis qu'« impact » fait référence à des effets à plus long terme. Des exemples dans ce domaine incluraient la proportion de fonctionnaires ayant connaissance d'une stratégie de gouvernement ouvert ou le nombre de plaintes de citoyens contre des décisions de politique publique.

Sources : OCDE (2017), « Towards Open Government Indicators: Framework for the Governance of Open Government (GOOG) Index and the Checklist for Open Government Impact Indicators » (note de concept), OCDE, Paris ; (Van Dooren, Bouckaert et Halligan, 2015^[18]).

L'élaboration d'une théorie du changement et la consolidation des indicateurs pourraient avoir lieu pendant l'élaboration de la stratégie de gouvernement ouvert, au fur et à mesure des données collectées, et faire l'objet d'une cocréation avec les parties prenantes clés (départements ministériels, collectivités territoriales, OSC, citoyens et universités), dont les échanges seraient publiés. En effet, un tel processus doit être fondé sur une compréhension commune de ce que l'on entend par « ouverture », des attentes et des ambitions des différentes parties prenantes, ainsi que des différentes étapes de l'ouverture dans une institution publique. Par ailleurs, il est important que l'exercice tienne compte des contextes spécifiques, tout spécialement celui des collectivités territoriales, qui requièrent une version adaptée à leurs spécificités. Les résultats seraient ensuite soumis à une validation approfondie avec le Haut-Commissariat au plan et le nouveau ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des politiques publiques.

Dans une démarche semblable, le Mexique a mené une expérience de développement d'indicateurs de référence sur le gouvernement ouvert susceptible d'inspirer le Maroc (voir Encadré 2.8).

Encadré 2.8. Les indicateurs de référence du Mexique sur le gouvernement ouvert

Fondés sur une initiative de l'Institut national pour la transparence, l'accès à l'information et la protection des données personnelles (INAI), les indicateurs du gouvernement ouvert du Mexique ont été développés par le Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE). Ils sont conçus comme une référence pour mesurer l'état actuel du Système national de transparence, d'accès à l'information et de protection des données personnelles (SNT) et ses politiques de gouvernement ouvert et de

transparence. Visant à être une « radiographie du point de départ de la politique de gouvernement ouvert de l'État mexicain » au niveau national et infranational, leur objectif va au-delà de la mesure de la conformité aux réglementations. Ils sont destinés à saisir des informations sur les performances des résultats de l'ouverture du gouvernement et des politiques de transparence du point de vue à la fois du gouvernement et des citoyens.

Les indicateurs partent d'une définition opérationnelle du gouvernement ouvert structurée autour de deux dimensions : la transparence et la participation publique. Chaque dimension est alors abordée sous deux angles : le gouvernement et les citoyens.

Tableau 2.2. Angles adoptés pour les indicateurs du gouvernement ouvert au Mexique

	Dimension sur la transparence	Dimension sur la participation publique
Point de vue du gouvernement	Le gouvernement rend-il publiques des informations sur ses décisions et ses actions ? Dans quelle mesure est-ce fait ? Quelle est la qualité de ces informations ?	De quelles manières les citoyens peuvent-ils avoir un impact sur les décisions publiques ?
Point de vue du citoyen	Le gouvernement rend-il publiques des informations sur ses décisions et ses actions ? Dans quelle mesure est-ce fait ? Quelle est la qualité de ces informations ?	Les citoyens peuvent-ils activer un mécanisme qui leur permet d'influencer les décisions publiques ?

Source : (INAI, 2017^[19]).

Le CIDE a développé un indice de gouvernement ouvert, composé d'indicateurs de la transparence et de la participation du point de vue à la fois du gouvernement et des citoyens. La construction de cet indice a impliqué l'analyse des réglementations existantes, un examen des sites internet du gouvernement et des simulations d'utilisateurs, y compris des demandes d'informations. L'enquête Métrica comprenait un échantillon de 908 organismes gouvernementaux aux niveaux national et infranational ; 754 portails ont été examinés et 3 635 demandes d'informations ont été envoyées. L'indice de gouvernement ouvert du Mexique résultant était de 0.39 (sur une échelle de 0 à 1). L'indice a montré que la dimension transparence a une valeur beaucoup plus élevée (0.50) que la dimension participation (0.28).

Source : (INAI, 2017^[19]).

Dans une perspective de long terme, le Maroc pourra réfléchir à consolider son mécanisme de suivi et d'évaluation en élaborant un modèle de maturité du gouvernement ouvert

Le modèle de maturité constitue un instrument de référence pour évaluer la transition d'une entité vers un objectif déterminé, durant une période donnée. Des modèles de maturité sont de plus en plus développés dans différents domaines de la gouvernance publique, y compris dans celui du gouvernement ouvert. Les modèles de maturité de gouvernement ouvert constituent en effet un outil utile des institutions publiques pour évaluer et surveiller les éléments essentiels de leur écosystème de gouvernement ouvert. En particulier, ils peuvent :

- Définir les éléments du socle des bonnes pratiques dans le domaine du gouvernement ouvert.
- Permettre aux institutions publiques d'évaluer leurs niveaux d'ouverture à un moment donné et d'identifier leur position par rapport aux bonnes pratiques nationales.
- Servir à construire une trajectoire cohérente et flexible vers des niveaux de maturité élevés, adaptables à la situation de chaque institution publique.

- Montrer les étapes de cette progression et les réalisations nécessaires qui, à chaque étape, sont utiles et consolider le passage aux étapes suivantes.
- Faciliter la comparaison entre les institutions publiques dans un cadre défini (OCDE, 2022^[20]).

2.3.6. Le Maroc pourrait saisir l'opportunité du développement d'une stratégie du gouvernement ouvert pour favoriser une culture de suivi, d'évaluation et d'apprentissage parmi les agents publics, à tous les niveaux de gouvernement

Une fois les outils d'évaluation développés, il faut considérer que les initiatives gouvernementales n'auront pas l'impact souhaité si les agents publics ne possèdent ni les compétences ni les moyens incitatifs adéquats pour les activités de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, dans la mesure où les collectivités territoriales seront des parties prenantes de premier ordre dans l'application d'une stratégie nationale de gouvernement ouvert, et donc de son suivi et de son évaluation, il convient d'envisager l'instauration d'outils harmonisés entre les différents niveaux de gouvernement, favorisant largement le développement de compétences des agents publics.

Dans sa mission éventuelle de coordinateur du plan de suivi et d'évaluation de la stratégie, **le MTNRA pourrait procéder au développement de principes et d'outils communs d'évaluation, conjointement avec la DGCT et le ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des politiques publiques.** Ces principes et outils seraient intégrés dans la boîte à outils du gouvernement ouvert mise à disposition des collectivités territoriales. Cette boîte à outils d'évaluation présenterait des principes opérationnels (voir Encadré 2.9), ainsi que des lignes directrices en matière de planification et de développement d'initiatives d'après la théorie du changement. Cette démarche tiendrait compte et intégrerait les démarches propres au mécanisme de rapport indépendant à réaliser par les collectivités territoriales membres du PGO, comme c'est le cas pour les régions de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma et Béni Mellal-Khénifra ainsi que la municipalité de Tétouan.

Encadré 2.9. Exemples de principes opérationnels pour réaliser le suivi et l'évaluation d'initiatives de gouvernement ouvert

- Normes pour l'élaboration de résultats et d'objectifs d'impact pour un gouvernement ouvert, et dispositions et lignes directrices spécifiques pour la construction d'indicateurs.
- Normes et modèles pour les rapports de suivi, y compris des dispositions concernant ce qui peut être publié pour un public plus large et les informations qui constitueront le point de départ d'une discussion interne.
- Décisions concernant la fréquence du suivi – par exemple, le Conseil national du gouvernement ouvert pourrait discuter des progrès réalisés sur les objectifs sur une base trimestrielle, tandis que l'équipe du gouvernement ouvert pourrait interagir une fois par mois avec les parties prenantes concernées.
- Dispositions pour l'implication des parties prenantes, pour assurer la présence de la société civile et d'autres intervenants dans les discussions sur l'état d'avancement des projets de gouvernement ouvert.

Les règles pourraient également inclure des dispositions similaires pour la réalisation d'évaluations, entre autres pour les normes, les modèles, la fréquence, l'implication des parties prenantes, les profils des évaluateurs et les budgets pour les évaluations.

Source : (OCDE, 2019^[3]).

Par ailleurs, puisque les nouvelles initiatives de gouvernement ouvert pourraient suivre la logique de la théorie du changement pour mieux anticiper et comprendre leurs effets, **le MTNRA et la DGCT pourraient sensibiliser et former les administrations à son utilisation tout en diffusant la boîte à outils, ainsi que ses outils de suivi et d'évaluation.** Cela permettrait une mise à niveau et une mise en cohérence des compétences de suivi et d'évaluation.

2.4. Promouvoir le gouvernement ouvert pour transformer la culture de gouvernance

L'impact des initiatives de gouvernement ouvert ne repose pas seulement sur l'application de mécanismes appropriés de coordination institutionnelle ou de suivi et d'évaluation. Afin de devenir les moteurs d'un programme de gouvernement ouvert, les acteurs publics doivent également se voir affecter des ressources humaines dédiées et bien formées, ainsi que des fonds suffisants. En outre, les fonctionnaires doivent être informés et conscients des avantages qu'une stratégie globale du gouvernement ouvert et les initiatives connexes peuvent apporter pour la pertinence des politiques publiques et la satisfaction citoyenne (OCDE, 2019^[3]). Ainsi, la maîtrise des compétences élémentaires liées au gouvernement ouvert – à savoir le degré de sensibilisation, de connaissances et de compétences dont les agents publics et les parties prenantes ont besoin pour participer utilement aux stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – est indispensable pour transformer la culture de la gouvernance d'un pays (OCDE, 2021^[21]).

Reconnaissant que la sensibilisation, les connaissances et les compétences jouent un rôle important dans la promotion d'un changement vers une culture de gouvernement ouvert, la disposition 3 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* invite les pays à favoriser « une maîtrise des compétences de base liées au gouvernement ouvert au sein des administrations publiques, à tous les niveaux d'administration, ainsi que parmi les parties prenantes » (OCDE, 2017^[2]).

2.4.1. Le gouvernement ouvert reste un concept à faire connaître au-delà des parties prenantes au processus du PGO

Les entretiens effectués au cours de la préparation de ce rapport, au niveau institutionnel comme au niveau de la société civile, semblent montrer que l'ensemble des parties prenantes ne possèdent qu'une connaissance limitée du concept de gouvernement ouvert et de sa nature holistique. En effet, elles ont connaissance des principes qui le composent, mais elles les appréhendent séparément. Puisque la compréhension du gouvernement ouvert semble plutôt limitée aux membres du comité de pilotage, ce concept peut être perçu comme étant réservé aux initiés ou à une élite, aux antipodes de sa vocation d'inclusion. Cependant, la phase de cocréation pour le second PAN du gouvernement ouvert, démarrée en 2020, a élargi le cercle des administrations et représentants de la société civile sensibilisés à sa définition et ses ambitions. Le ministère de la Santé, le ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille, le ministère de la Justice ou encore le ministère de l'Éducation nationale, du Préscolaire et des Sports ont ainsi été nouvellement engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre des engagements 2021-23.

Pour assurer le déploiement du gouvernement ouvert au Maroc et un réel changement de culture de gouvernance, **il apparaît essentiel de mieux faire comprendre ses ambitions et bénéfiques aux parties prenantes.** Il a été évoqué dans le chapitre 1 **la possibilité d'actualiser la définition du gouvernement ouvert retenue par le Maroc, selon sa perception et ses ambitions et à travers une cocréation impliquant largement les administrations, les institutions indépendantes et la société civile.** D'autres réformes sont envisageables dans ce sens, en allant vers **une attention élargie à l'ensemble des initiatives menées en matière d'ouverture** – et au-delà des engagements propres au PGO – **ou en conduisant des programmes de sensibilisation et de formation avec développement d'outils**

adaptés et d'efforts de communication orientés vers un dialogue systématisé avec les citoyens, ainsi qu'une démonstration de l'impact des réformes.

2.4.2. *Élargir l'appréhension des réformes liées au gouvernement ouvert*

Afin de sensibiliser largement les institutions et les citoyens au gouvernement ouvert, il est nécessaire d'élargir l'appréhension du gouvernement ouvert au-delà des engagements contenus dans le PAN du PGO. **Un recensement pourrait ainsi être effectué, pour traduire l'ampleur des chantiers engagés dans ce sens.** Procéder ainsi contribuerait à l'élaboration de la stratégie du gouvernement ouvert du Maroc, présentée au chapitre 1, et aurait vocation à établir le lien entre les différentes initiatives d'ouverture conduites jusqu'à maintenant. Aussi, en partant du noyau composé par le processus PGO et le développement numérique, tous deux pilotés par le MTNRA, serait-il envisageable de considérer comme un ensemble cohérent les initiatives liées largement à la transparence (notamment le droit d'accès à l'information), à l'intégrité, à la promotion de l'espace civique et à la participation citoyenne.

Par ailleurs, il est nécessaire de **démontrer aux citoyens et à la société civile, non formellement associés au processus du PGO, que leurs voix, aussi diverses soient-elles, comptent dans la promotion de l'ouverture au Maroc.** Les 232 propositions collectées lors de la cocréation du second PAN ont été publiées sur la plateforme du gouvernement ouvert, ce qui est un signe positif dans ce sens. Une étape supplémentaire consisterait à **en faire un document organisé et récapitulatif, et à en assurer la promotion comme on le ferait d'une boîte à idées.** Il serait à disposition des administrations et identifierait les idées les plus prometteuses, pour qu'elles constituent des éléments utiles de réflexion dans l'élaboration de la stratégie nationale du gouvernement ouvert mais aussi, plus largement, lors d'échéances propres à la planification stratégique au niveau local (lors de l'élaboration des plans de développement locaux et régionaux) ou au niveau national. À titre illustratif, le Canada a développé un document recensant les idées non sélectionnées, qu'il a appelé « *What we heard* » (ce que nous avons entendu) et qu'il garde pour alimenter sa stratégie à venir de gouvernement ouvert (voir Encadré 2.10).

Encadré 2.10. Le rapport « *What we heard* » (ce que nous avons entendu) au Canada

Le rapport a vocation à expliciter le processus de dialogue avec les citoyens pour l'élaboration des PAN pour un gouvernement ouvert. Il résume ce qui a été dit et précise le processus d'analyse des informations transmises.

Ce rapport, comme les données relatives à la consultation ou aux engagements, est ouvert aux commentaires du public, de manière à permettre une progression constante en matière d'engagement efficace et transparent des citoyens.

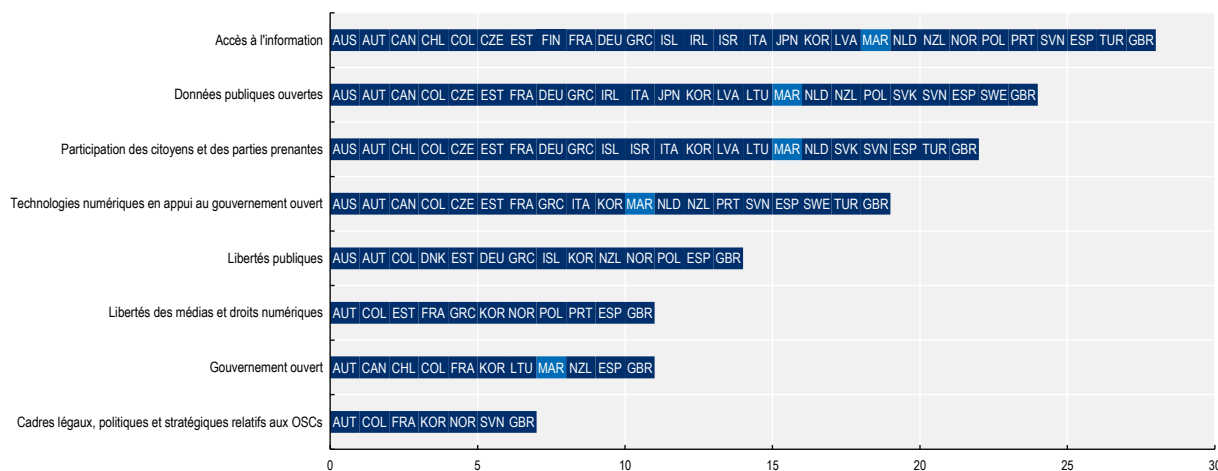
Source : (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2018^[22]).

2.4.3. *La sensibilisation et la formation interne et externe en matière de gouvernement ouvert*

La formation constitue un autre moyen de veiller à ce que les agents de la fonction publique appliquent les principes du gouvernement ouvert. Dans certains cas, les bureaux de coordination centraux offrent des formations et des événements pertinents pour les fonctionnaires ou les parties prenantes (par exemple, sur les méthodologies de cocréation de documents politiques). Ils peuvent également collaborer avec des institutions pertinentes (par exemple, une école nationale de la fonction publique, des instituts de formation, etc.) et répondre à leurs besoins et demandes (OCDE, 2020^[11]).

Il est indéniable que si les pays veulent voir progresser la culture du gouvernement ouvert, il est nécessaire que l'ensemble de ses parties prenantes en connaissent le sens, les ambitions, les composantes et les pratiques existantes. Cependant, les données récemment collectées par l'OCDE tendent à montrer que, si de nombreuses formations thématiques existent (voir Graphique 2.5) – sur l'accès à l'information et les données ouvertes majoritairement –, seuls 15 pays sur 43 répondants, membres et non membres de l'OCDE, ont organisé des formations sur le gouvernement ouvert en tant que telles, et peu d'entre elles sont adressées à la société civile ou aux citoyens.⁴

Graphique 2.5. Formations proposées aux fonctionnaires de l'administration centrale et / ou fédérale sur des thèmes liés au gouvernement ouvert (2020)



Source : OCDE (2020_[23]), Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert.

Un nombre croissant de formations sont organisées par le MTNRA et les acteurs du gouvernement ouvert, mais elles demeurent occasionnelles et peu propices à l'appréhension du gouvernement ouvert dans sa globalité et au-delà du processus du PGO

Un nombre croissant de formations ponctuelles ont été organisées ces dernières années à l'intention des fonctionnaires et de la société civile (voir Tableau 2.3). Ces formations ont appuyé la mise en œuvre des nouvelles législations et politiques publiques en matière d'accès à l'information, de diffusion proactive de l'information et de données ouvertes, ou encore de participation citoyenne. Des formations pour les fonctionnaires et la société civile ont également été recensées en matière d'intégrité dans le contexte de la lutte contre la corruption, et en matière de libertés et droits publics dans les cursus de formations pour les policiers, gendarmes et militaires. Il est également opportun de noter l'existence de formations propres au gouvernement ouvert ou de partages d'expériences sur le sujet dans le cadre des comités de coordination du processus du PGO et à destination des différentes parties prenantes. Cependant, les formations sur le gouvernement ouvert en lui-même n'ont lieu qu'au sein du processus du PGO, mises à part les sessions de sensibilisation organisées auprès de la société civile, y compris locale, lors du processus de cocréation du second PAN.

Tableau 2.3. Panorama des formations les plus pertinentes en matière de politiques publiques et pratiques de gouvernement ouvert

Nom des ateliers	Organisation	Domaine pertinent	Public
Ateliers de formation et de partage d'expérience au profit des membres des comités de pilotage et d'implémentation	MTNRA	Gouvernement ouvert	Fonctionnaires de l'administration centrale Personnel des institutions publiques indépendantes
Formations sur les données ouvertes	ADD	Données ouvertes	Hauts responsables et fonctionnaires au niveau des différents départements ministériels
Formations sur la compréhension et l'application des principes de l'éthique, et au cadre général de la lutte contre la corruption dans le secteur public	INPPLC	Intégrité	Fonctionnaires au niveau central Personnel des institutions publiques indépendantes
Formation des formateurs en matière de droit d'accès à l'information	MTNRA	Accès à l'information	Fonctionnaires au niveau central Personnel du pouvoir législatif
Formations sur les libertés et droits civiques dans les cursus fondamentaux	CNDH DIDH	Libertés et droits civiques	Police, gendarmerie, forces armées
Renforcement de la participation citoyenne par l'appropriation de la société civile des mécanismes relatifs à la démocratie participative	DGCT	Participation citoyenne et de la société civile	Société civile
Sessions de formation et sensibilisation au gouvernement ouvert au profit des associations participant aux ateliers de cocréation du PAN	MTNRA	Gouvernement ouvert	Société civile
Ateliers de formation et de partage d'expérience au profit des associations membres du comité de pilotage	MTNRA	Gouvernement ouvert	Société civile
Séminaires de sensibilisation sur le droit d'accès à l'information	MTNRA	Accès à l'information	Société civile
Modules de formation sur la démocratie participative sur la plateforme de formation à distance des associations tacharokia.ma	DRSC	Participation citoyenne et de la société civile	Société civile

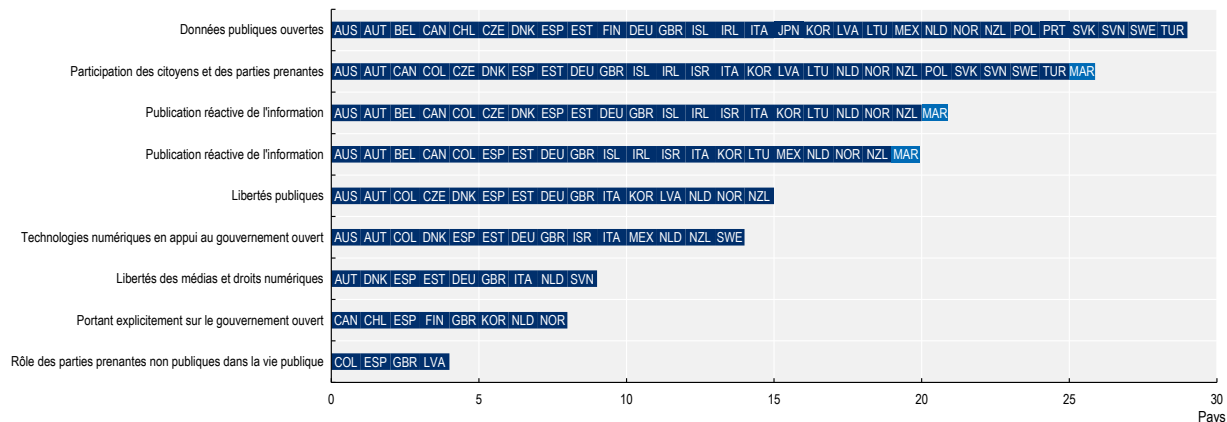
Source : Élaboré à partir des réponses du Maroc à l'Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020^[23]).

Par ailleurs, les entretiens conduits par l'OCDE mettent en valeur la concordance des acteurs institutionnels sur le besoin d'approfondir la sensibilisation et la formation en matière de lutte contre la corruption, d'accès à l'information, de participation citoyenne et de gouvernement ouvert en tant que tel. Cette observation rejoint les données provenant des pays de l'OCDE, qui déclarent à plus de 60 %, au niveau national, que la communication ou la connaissance insuffisante ou nulle des fonctionnaires concernant les avantages apportés par les réformes de gouvernement ouvert restent un défi prioritaire (OCDE, 2017^[12]).

Différents manuels, boîtes à outils et lignes directrices sur les politiques publiques et stratégies de gouvernement ouvert sont à la disposition des agents publics et des parties prenantes non publiques

Des lignes directrices, des boîtes à outils et d'autres types de directives écrites peuvent accompagner les fonctionnaires dans leur mise en application des principes du gouvernement ouvert (voir Graphique 2.6). L'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert a permis de noter que, en 2020, une grande partie des pays de l'OCDE avait établi des lignes directrices sur les principes et pratiques de gouvernement ouvert, mais souvent avec une approche sectorielle ou thématique, par exemple sur les données ouvertes, la participation des citoyens et des parties prenantes, ou encore l'accès à l'information. On compte seulement 15 pays, membres et non membres de l'OCDE, qui disposent de lignes directrices portant explicitement sur la notion de gouvernement ouvert comme concept global (OCDE, 2023^[24]).

Graphique 2.6. Existence de lignes directrices portant sur des thèmes liés au gouvernement ouvert destinées aux fonctionnaires de l'administration centrale / fédérale



Source : Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

Au Maroc, des vidéos et des guides ont été développés et diffusés autour des cadres légaux régissant le droit d'accès à l'information et les mécanismes de la démocratie participative aux échelles nationale et locale, à destination des fonctionnaires comme des citoyens. Une note sur les orientations générales propres au développement du numérique à horizon 2025 a également été remise aux fonctionnaires. Sur le gouvernement ouvert en tant que cadre transversal, on recense seulement un manuel du comité de pilotage du PGO pour ses membres de la société civile.

Tableau 2.4. Boîtes à outils / Lignes directrices disponibles sur les politiques publiques et pratiques de gouvernement ouvert au Maroc

Nom de la boîte à outils / des lignes directrices	Domaine	Public	Lien Internet (si existant)
Guide sur la loi n° 31-13 sur le droit d'accès à l'information	Divulgence proactive et réactive d'informations	Fonctionnaires	http://www.chafafiya.ma/laws.php
Guide de formation des formateurs	Divulgence proactive et réactive d'informations	Fonctionnaires	N/A
Note d'orientations générales pour le développement du digital à horizon 2025	Données gouvernementales ouvertes	Fonctionnaires	https://add.gov.ma/storage/pdf/Avril_NOG_ADD_fr_SITE_VF.pdf
Manuel sur le cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale	Participation des citoyens et des parties prenantes	Fonctionnaires	https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/pnct/2020-12/REMAGP_Manuel%20gouvernance%20FRAR%20web.pdf
Manuel du comité de pilotage	Approche intégrée du gouvernement ouvert	Société civile (membre du comité de pilotage du PGO)	https://www.gouvernement-ouvert.ma/files/ManuelCopil.pdf
Guide sur le droit d'accès à l'information pour les citoyens	Divulgence proactive et réactive d'informations	Citoyens	https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Guide_DAI_VersionFrancaise.pdf
Portail relatif au suivi du programme gouvernemental	Données gouvernementales ouvertes	Citoyens	barnamaj.cg.gov.ma
Guide du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics	Participation des citoyens et des parties prenantes	Citoyens et société civile	https://www.eparticipation.ma/fr/documents
Guide du droit de présenter des pétitions aux collectivités territoriales	Participation des citoyens et des parties prenantes	Citoyens et société civile	https://www.eparticipation.ma/fr/documents
Guide du droit de présenter des motions aux pouvoirs publics	Participation des citoyens et des parties prenantes	Citoyens et société civile	https://www.eparticipation.ma/fr/documents

Nom de la boîte à outils / des lignes directrices	Domaine	Public	Lien Internet (si existant)
Méthodologie d'adhésion des régions au programme local de l'initiative du Partenariat pour un gouvernement ouvert	Gouvernement ouvert	Membres des conseils régionaux, administrations territoriales, société civile	https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/methodologie-dadhesion-des-regions-au-programme-local-de-linitiative-du-partenariat
Méthodologie de gestion du droit d'accès à l'information au niveau des collectivités territoriales	Divulgence proactive et réactive d'informations	Élus et cadres des collectivités territoriales	https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/methodologie-de-gestion-du-droit-daccés-information-au-niveau-des-collectivites
Communes citoyennes : planifier, animer une démarche citoyenne dans votre commune	Participation des citoyens et des parties prenantes	Élus et cadres des collectivités territoriales	https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/communes-citoyennes-planifier-animer-une-demarche-citoyenne-dans-votre-commune
Méthodologie de planification et d'animation des démarches participatives	Participation des citoyens et des parties prenantes	Élus et cadres des collectivités territoriales	https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/methodologie-de-planification-et-danimation-des-demarches-participatives

Source : Élaboré à partir des réponses du Maroc à l'Enquête du gouvernement ouvert de l'OCDE (2020).

2.4.4. Le Maroc pourrait envisager une mise en commun de ces lignes directrices et une boîte à outils intégrée sur le gouvernement ouvert

Dans le cadre de la réflexion visant à mettre en cohérence des principes et outils d'action à destination des acteurs du gouvernement ouvert, il est utile de noter l'effort de la DGCT du ministère de l'Intérieur, au titre du second PAN, visant à élaborer une boîte à outils à destination des collectivités territoriales et rassemblant l'ensemble des guides sur la communication, la participation, l'accès à l'information et la transparence. La DGCT a ainsi publié sur le portail national des collectivités territoriales la boîte à outils intitulée « Pour des politiques publiques régionales participatives et inclusives » qui regroupe une quinzaine de guides méthodologiques utilisables à chacune des étapes du cycle des politiques publiques (planification, mise en œuvre, évaluation et apprentissage, et communication). Ces documents pédagogiques visent à accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre effective et cohérente des principes du gouvernement ouvert dans l'action publique locale.

Afin d'appuyer la mise en cohérence des dynamiques de réformes du gouvernement ouvert entre les différents niveaux de gouvernement tout en capitalisant sur cette première expérience, il pourrait être opportun de développer un « **trousseau de boîtes à outils** ». Celui-ci serait composé de plusieurs boîtes à outils thématiques. Chacune d'entre elles contiendrait une présentation des ambitions du gouvernement en matière d'ouverture, ainsi que des ressources et du matériel communs (plateformes numériques, méthodologies, etc.), en complément des outils thématiques. Enfin, les boîtes à outils seraient référencées sur le site central gouvernement-ouvert.ma.

Le Navigateur de boîte à outils de l'Observatoire de l'innovation du secteur public de l'OCDE a ainsi recueilli un certain nombre de boîtes à outils des manuels et des lignes directrices disponibles sur les différentes politiques de gouvernement ouvert dans le monde, de nature à servir pour le Maroc (Observatoire de l'innovation du secteur public, s.d.^[25]). Il existe d'autres exemples, notamment de pays de l'OCDE (voir Encadré 2.11).

Encadré 2.11. Exemples de boîte à outils sur les pratiques et politiques publiques de gouvernement ouvert

Boîte à outils pour l'élaboration de politiques ouvertes (Royaume-Uni)

Le manuel comprend des informations sur l'élaboration de politiques ouvertes dans le gouvernement du Royaume-Uni, ainsi que des outils, des conseils étape par étape et des techniques que les décideurs peuvent utiliser pour créer des politiques plus ouvertes et dirigées par les utilisateurs.

Mettre en œuvre l'innovation : un manuel de l'utilisateur pour les programmes de gouvernement ouvert (Reboot)

Une ressource qui fournit des conseils pratiques, des orientations et un processus en huit phases, allant de l'élaboration du concept à sa mise en œuvre pour la création d'un programme de gouvernement ouvert, chaque étape faisant référence aux principes, aux leçons apprises, aux études de cas et à une liste de contrôle pour déterminer si vous êtes à la bonne phase. Cette ressource complète les plans d'action du PGO et a été développée dans le cadre d'un projet d'un an avec le gouvernement mexicain.

L'essentiel de la liberté d'information (*Freedom of Information*) pour les agences gouvernementales et les ministres australiens

Adaptée aux agents publics australiens qui doivent prendre des décisions sur des questions liées à la liberté d'information, cette boîte à outils couvre tout ce qui concerne l'accès à l'information en Australie, de son importance pour la démocratie à l'application concrète de la loi sur la liberté d'information. Chaque section contient des liens menant à des informations et des conseils plus détaillés sur les sites internet gouvernementaux, tels que les 12 meilleures pratiques pour une liberté d'information.

La boîte à outils de données ouvertes à faire soi-même du Canada

Ce manuel fournit un guide étape par étape sur la façon de développer et de mettre en œuvre une initiative de données ouvertes. Il rassemble des supports de formation, des bonnes pratiques et des outils. Il s'adresse principalement aux communes qui n'ont pas l'expérience des données ouvertes, mais peut néanmoins également servir à toute organisation souhaitant démarrer un projet de données ouvertes.

Boîte à outils bE-Open sur le gouvernement ouvert (Conseil de l'Europe)

En mettant l'accent sur l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, cette boîte à outils vise à soutenir la démocratie grâce à une meilleure gouvernance locale. Elle fournit des informations sur les normes internationales, la législation, les lignes directrices et les bonnes pratiques autour de quatre thèmes : l'éthique publique et la responsabilité, la prévention de la corruption, la transparence et la participation citoyenne.

Sources : (Gouvernement du Royaume-Uni, s.d.^[26]) ; (Reboot Design, 2015^[27]) ; (Bureau du Commissaire à l'information d'Australie, s.d.^[28]) ; (Gouvernement du Canada, 2019^[29]) ; (Conseil de l'Europe, s.d.^[30]).

2.4.5. Pour une meilleure maîtrise des compétences élémentaires liées au gouvernement ouvert dans les administrations publiques, le Maroc pourrait envisager de systématiser et promouvoir plus largement les formations qui lui sont dédiées et de créer une communauté de praticiens en ligne

Dans la même logique que la boîte à outils, le Maroc pourrait envisager d'élaborer un calendrier, voire un catalogue, des formations proposées sur les thématiques du gouvernement ouvert, de manière coordonnée entre les départements ministériels concernés et la DGCT en particulier, et qui serait mis en ligne et actualisé sur le site central du gouvernement ouvert au Maroc (gouvernement-ouvert.ma). De manière plus systématique, il serait également intéressant de mettre en place et de proposer un module de formation pour les nouveaux fonctionnaires et pour les plus anciens, dans le cadre de la formation continue proposée par les départements centraux, et en particulier la DGCT et le MTNRA.

À ce titre, le Maroc pourrait s'inspirer de l'initiative mise en place par le Brésil (voir Encadré 2.12).

Encadré 2.12. Formations sur le gouvernement ouvert au Brésil

La Direction de la transparence et du contrôle social du Contrôleur général de l'Union (CGU) (en partenariat avec l'université fédérale de Goiás) a préparé un cadre de formation en ligne sur différentes politiques et pratiques de gouvernement ouvert. Tous les cours sont disponibles gratuitement et peuvent être suivis à la fois par des fonctionnaires et des parties prenantes non publiques (la plupart d'entre eux sont toutefois destinés aux fonctionnaires). Outre les cours axés sur le mandat principal du CGU (par exemple, l'accès à l'information), le catalogue comprend un cours de 20 heures spécifiquement consacré au concept de gouvernement ouvert.

Source : (OCDE, 2022^[20]).

Par ailleurs, pour une amélioration continue des compétences, il serait envisageable de créer une communauté de praticiens en ligne (à partir du réseau de points de contact) réunissant l'ensemble des parties prenantes intéressées au niveau central comme local, et avec le concours du monde universitaire, de la société civile et du secteur privé. Cet espace serait piloté par le MTNRA et la DGCT, qui sont les mieux placés pour connaître et valoriser les initiatives nationales et internationales. Il aurait vocation à faciliter l'échange de bonnes pratiques et d'expériences, et à constituer un vecteur informel mais efficace de coordination. À titre illustratif, les États-Unis ont créé cet espace au niveau du gouvernement fédéral, et l'organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) a mis en place six communautés thématiques de pratique, dont une sur la transparence et le gouvernement ouvert (voir Encadré 2.13). Le Maroc a également déjà effectué un pas dans ce sens avec la création par la DGCT du Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes (REMACTO) en octobre 2022, dans le cadre du Programme d'appui aux collectivités territoriales ouvertes. Une plateforme en ligne dédiée au réseau a été lancée en juin 2023, avec pour objectif de constituer un espace favorisant le dialogue, l'échange de bonnes pratiques et la coopération entre les collectivités territoriales dans la promotion des principes d'ouverture dans les politiques publiques au niveau local (DGCT, s.d.^[11]).

Encadré 2.13. Communautés de pratiques sur les politiques et pratiques de gouvernement ouvert

Communauté de pratique US OpenGov

Le gouvernement des États-Unis a établi une série de communautés de pratiques à travers le gouvernement fédéral pour favoriser la collaboration et partager des ressources dans différents domaines politiques. La communauté de pratique du gouvernement ouvert est un espace numérique et un réseau, où les fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement peuvent discuter des initiatives et des pratiques liées au gouvernement ouvert. La communauté du gouvernement ouvert se compose d'employés du gouvernement et de membres de la société civile travaillant dans le domaine du gouvernement ouvert, pour partager les meilleures pratiques afin de promouvoir la transparence, la participation et la collaboration, et de plaider en faveur de l'ouverture des informations gouvernementales. Ce type de communautés permet un échange continu d'informations et l'apprentissage par les pairs. Il soutient en outre la coordination et la collaboration à travers le gouvernement.

Communauté de pratique de CGLU sur la transparence et le gouvernement ouvert

La communauté de pratique de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) sur la transparence et le gouvernement ouvert a été créée dans le but de soutenir l'apprentissage entre pairs, la mise en réseau, la sensibilisation et le renforcement des capacités sur le gouvernement ouvert, ainsi que l'intégrité publique au niveau local, mais aussi de promouvoir le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans le développement et la promotion de pratiques de transparence, de participation et de responsabilité pour la réalisation de villes et de territoires durables. La communauté de pratique est constituée d'un groupe de gouvernements locaux et régionaux, ainsi que d'experts, d'universitaires, d'institutions publiques et de représentants de réseaux internationaux de villes intéressés par la discussion et la promotion de solutions communes, d'opportunités d'apprentissage et d'échange de politiques publiques sur les questions de gouvernement ouvert. Elle est coordonnée par la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP), avec le soutien du PGO et du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

Sources : (Cités et gouvernements locaux unis, s.d.^[31]) (Gouvernement des États-Unis, s.d.^[32]).

Le Maroc pourrait aussi considérer des moyens innovants de sensibilisation et d'appropriation, tels que la création d'un label « commune ouverte » et d'un prix du gouvernement ouvert

Pour guider les communes vers l'appropriation du concept du gouvernement ouvert et de ses principes, et les sensibiliser à leur bonne mise en œuvre selon les lignes directrices développées par la DGCT, **il pourrait être intéressant de penser à créer un label « commune ouverte », comme vecteur d'incitation à la mise en œuvre de réformes intégrées de gouvernement ouvert.** Celui-ci pourrait capitaliser sur le processus de labellisation « commune citoyenne » (créé en coopération avec le collectif « Démocratie et modernité » et l'association Targa, et avec l'appui de l'ambassade de Grande-Bretagne). Ce label représente un outil pertinent de réflexion, d'apprentissage et d'accompagnement de la bonne gouvernance locale sur les cinq piliers que sont la transparence et la reddition des comptes, l'égalité et l'équité, l'efficacité, l'efficience, et la coopération et la solidarité. Cette démarche de mutualisation des efforts permettrait de soutenir l'inclusion des collectivités territoriales dans la création d'une vision et dynamique intégrées d'ouverture, ayant pour objectif l'avènement d'un État ouvert.

Afin d'aller dans le sens d'initiatives encore plus ambitieuses et inciter les agents publics et les parties prenantes non publiques à procéder à des réformes, **il pourrait être envisagé de créer un Prix du gouvernement ouvert**. Il serait divisé en deux catégories : l'une récompenserait les acteurs non publics (citoyens, société civile, universitaires) qui ont présenté des idées ou initiatives prometteuses en matière d'ouverture ; l'autre récompenserait les acteurs récents de l'État ouvert, les collectivités territoriales ou les acteurs hors pouvoir exécutif. Les candidats seraient sélectionnés par le comité de pilotage du gouvernement ouvert et soumis au vote du public sur le site central du gouvernement ouvert. Dans cette optique, le Maroc pourrait trouver de l'inspiration auprès des expériences du Mexique ou de l'Allemagne qui, pour ce qui la concerne, a choisi une approche thématique (voir Encadré 2.14).

Encadré 2.14. Bonnes pratiques de pays de l'OCDE pour un prix du gouvernement ouvert

Le prix du gouvernement ouvert de San Luis Potosí au Mexique

L'objectif du Prix du gouvernement ouvert du gouvernement de San Luis Potosí au Mexique est de promouvoir et de reconnaître les initiatives des acteurs de la société civile et de l'administration publique qui ont permis une participation citoyenne plus efficace, une transparence renforcée et/ou une plus grande redevabilité du gouvernement.

La participation est ouverte à toute institution et tout citoyen ayant un intérêt pour le gouvernement ouvert, comme les ONG, les universitaires et l'administration publique, aux niveaux national et local. Les participants doivent soit concevoir et soumettre une initiative de gouvernement ouvert, soit, dans le cas des représentants du gouvernement, nommer celle de l'institution publique existante. Pour soutenir la création de propositions, les participants peuvent s'appuyer sur des lignes directrices qui décrivent les exigences en détail. Les propositions sont collectées sur un portail d'attribution dédié, avant qu'un groupe d'experts ne les évalue en fonction de huit critères prédéfinis. Les deux propositions gagnantes ne sont pas seulement récompensées financièrement avec un document signé par le gouverneur d'État. Elles ont également de réelles chances d'être mises en œuvre puisqu'elles sont intégrées à la banque de données des projets du gouvernement ouvert, qui collecte et valorise les initiatives à fort potentiel.

Ausgezeichnet! – Concours pour une « participation citoyenne exemplaire » en Allemagne

Afin de faire progresser de manière continue la participation citoyenne dans le domaine propre au ministère fédéral de l'Environnement, celle-ci doit être institutionnalisée dans l'administration publique et les entreprises publiques. Le concours « *Ausgezeichnet!* – Concours pour une participation citoyenne exemplaire » sert de plateforme d'échanges sur ce sujet et récompense les approches innovantes et exemplaires d'institutionnalisation.

Le concours est divisé en trois catégories, selon la partie prenante à l'origine du projet nominée et qui le fait avancer : administration publique, entreprises publiques ou citoyens. Toutes les propositions sont évaluées en fonction de cinq critères, qui garantissent une évaluation juste et comparable : le potentiel d'institutionnalisation, le cadre stratégique, la conception des processus, la qualité des processus et les résultats.

Les lauréats ont été récompensés lors d'un symposium, où les finalistes se sont présentés au jury interdisciplinaire. Dans divers ateliers, ils ont discuté de la manière de surmonter les défis de la participation citoyenne, des formats de participation citoyenne adaptés à l'étranger et de la manière dont les lignes directrices pour une bonne participation citoyenne élaborées par le ministère fédéral peuvent être mises en pratique.

Sources : (Gouvernement de l'État de San Luis Potosí, 2020^[33]) (Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Sécurité nucléaire et de la Protection des consommateurs, s.d.^[34]).

2.5. Vers un usage plus stratégique de la communication externe et interne pour la promotion du gouvernement ouvert

Le rôle clé de la communication publique pour renforcer la mise en œuvre du gouvernement ouvert est consacré dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, qui stipule que les pays doivent « communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts correspondants afin de veiller à ce qu'elles soient connues, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique, l'objectif étant de favoriser leur mise en pratique et de susciter l'adhésion des parties prenantes » (OCDE, 2017^[2]). La Recommandation reconnaît par ailleurs sa contribution à la mise en œuvre de l'accès à l'information des citoyens (disposition 7), à la participation des parties prenantes à la vie publique (disposition 8) et à la transition vers un État ouvert (disposition 10), en rappelant le rôle des acteurs non gouvernementaux, y compris les médias, pour renforcer la transparence et la participation (OCDE, 2017^[2]).

Les bureaux de coordination du gouvernement ouvert utilisent ainsi différents moyens et canaux de communication internes et externes pour sensibiliser et communiquer sur les progrès et les défis du programme du gouvernement ouvert, et favoriser la prise de conscience et l'appropriation par les parties prenantes (OCDE, 2020^[1]). De tels efforts de communication peuvent en outre de nature soutenir un accès à l'information et une participation citoyenne accrues (OCDE, 2021^[35]). Au Maroc, c'est ainsi le MTNRA, en tant que point de contact du PGO, qui coordonne les efforts de communication autour du processus du gouvernement ouvert. Il le fait en interne – au sein de l'administration marocaine, notamment via son réseau de communicants publics marocains – et en externe – à travers ses comptes officiels sur les réseaux sociaux, principalement sur Twitter et Facebook, avec #opengovmorocco et le portail du gouvernement ouvert (<https://www.gouvernement-ouvert.ma/>).

2.5.1. Des efforts de communication ont particulièrement été effectués pendant le processus du PGO et, plus largement, pour renforcer les principes du gouvernement ouvert

Conscient de l'enjeu que représente la communication publique dans la recherche d'information, de sensibilisation et d'adhésion des parties prenantes et du grand public, le Maroc a choisi d'intégrer plusieurs engagements relatifs à son amélioration dans le cadre du premier PAN du PGO (2018-20) (voir Encadré 2.15). Il a également été décidé de développer un plan de communication spécifique, cocréé avec des membres de la sous-commission sur la communication du comité de pilotage du gouvernement ouvert, de représentants d'OSC membres du comité et d'experts en communication publique.

Dans le cadre du second PAN, il convient d'observer le succès de la campagne de communication propre au processus de cocréation, qui a permis la participation de 809 acteurs et qui a largement été menée sur les réseaux sociaux. Un certain nombre d'engagements vont aussi dans le sens d'une meilleure communication autour des bénéfices du gouvernement ouvert (voir Encadré 2.15). Procéder ainsi correspond aux pratiques de l'ensemble des répondants à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, qui rapportent des opérations de communication constantes lors des phases de cocréation et de lancement des plans d'action PGO, et ce principalement via les comptes officiels sur les réseaux sociaux.

Encadré 2.15. La communication publique et les engagements dans les PAN du gouvernement ouvert 2018-20 et 2021-23

Le premier PAN du gouvernement ouvert 2018-20 établit 24 engagements structurés en 6 axes. Le Maroc s'engage notamment à :

- Sensibiliser l'opinion publique sur le droit d'accès à l'information (engagement 1) ;
- Renforcer la publication et la réutilisation des données ouvertes (engagement 4) ;
- Créer une dynamique consultative au niveau national et régional (engagement 14) ;
- Mettre en place une plateforme électronique de « la participation citoyenne » (engagement 15) ;
- Renforcer l'accès de la société civile aux médias audiovisuels (engagement 17) ;
- Améliorer la communication et la sensibilisation sur le gouvernement ouvert (engagement 18).

Le second PAN du gouvernement ouvert 2021-23 établit 22 engagements. En matière de communication, le Maroc s'engage notamment à :

- Développer et partager une boîte à outils pour renforcer la communication et la participation citoyenne au niveau des collectivités territoriales (engagement 2) ;
- Promouvoir la publication et la réutilisation des données ouvertes (engagement 4) ;
- Transcrire et publier des procédures et formalités administratives, et à les simplifier en vue de leur dématérialisation ;
- Publier proactivement des informations et données statistiques relatives au secteur de l'éducation nationale.

Source : (Royaume du Maroc, 2018^[36]) (Royaume du Maroc, 2021^[37]).

Pour le PANDDH 2018-20, la communication a été effectuée à travers 14 campagnes de communication avec les universités. Une page Internet propre au PANDDH a également été créée sur le site de la DIDH et présente les axes de travail, les rapports nationaux en la matière, ainsi que les publications et points d'actualité (DIDH, s.d.^[38]).

Au cours des dernières années, le Maroc a créé plusieurs portails et sites internet web sur les politiques et pratiques de gouvernement ouvert. Les portails et sites internet gouvernementaux les plus importants sont ainsi :

- Le site <https://www.gouvernement-ouvert.ma/>, qui constitue la plateforme de référence d'information et de suivi sur les initiatives dans le cadre du processus du PGO.
- Le site <http://www.chafafiya.ma/>, qui est un portail unique pour l'accès à l'information permettant aux citoyens d'adresser des demandes d'accès à l'information aux différentes administrations centrales et, depuis peu, aux collectivités territoriales (voir Chapitre 4).
- Le site <http://eparticipation.ma/>, permettant aux groupes de citoyens de déposer des pétitions et des motions, conformément aux lois organiques n° 44.14 et n° 64.14, et disposant par ailleurs d'un espace dédié aux consultations publiques (voir Chapitre 5).
- Le portail <https://chikaya.ma/>, géré par le MTNRA, qui permet aux citoyens de formuler des réclamations, observations ou suggestions sur les services publics des différents ministères, collectivités territoriales et établissements et entreprises publics (voir Chapitre 5)
- le site Internet officiel du Secrétariat général du gouvernement (SGG) <http://www.sgg.gov.ma/Legislation.aspx>, qui permet de consulter des avant-projets législatifs

publiés pour commentaire et au titre du décret n° 2-08-229 du 21 mai 2009, qui institue une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires publics (voir Chapitre 5).

- Le site officiel de l'*open data* marocain <http://www.data.gov.ma>, où les informations publiées sont sous licence ouverte, accessibles à tous, sans aucune restriction de copyright ou de brevet.

La mise en place de tels outils, ainsi que les réformes plus larges d'ouverture du gouvernement et de la communication publique marocaine s'opèrent dans un contexte d'écosystèmes médiatiques changeants (OCDE, 2019^[39]), dont l'accès à l'information (voir Chapitre 4) forme une composante clé. La télévision et la radio demeurent deux des supports favoris d'une partie des Marocains et des Marocaines pour recevoir des informations, mais Internet et les réseaux sociaux ont un impact significatif sur les habitudes de consommation de contenus (La Lettre Pro de la Radio, 2020^[40] ; OCDE, 2021^[41]).

Dans ce contexte en évolution, la communication publique, notamment des relations régulières et constructives avec les journalistes, permet de renforcer la capacité des médias à mobiliser les citoyens et à les aider à comprendre, contrôler et évaluer la qualité des politiques et services publics, en facilitant leur accès aux données détenues et diffusées par le gouvernement (OCDE, 2019^[39] ; OCDE, 2021^[35]). À travers les démarches d'accès à l'information, les journalistes peuvent également inciter le gouvernement à davantage de transparence.

Les réformes du cadre légal et réglementaire, ainsi que les avancées dans la mise en œuvre de l'accès à l'information comme de la gouvernance de la communication publique à l'échelle de l'ensemble du gouvernement au Maroc sont des leviers pour multiplier et généraliser les occasions d'interaction et de coordination entre responsables de l'accès à l'information, chargés de communication, journalistes et autres représentants de la société civile (voir Chapitre 4) (OCDE, 2019^[39]). Un questionnaire de suivi a d'ailleurs mis en évidence des efforts poursuivis depuis 2019 pour étoffer les bases de données de journalistes et les relations avec la presse des départements ministériels marocains.⁵ Ces discussions peuvent en outre favoriser une meilleure compréhension de la manière dont il est possible de mettre la publication de l'information au service des journalistes et des citoyens (OCDE, 2019^[39]).

Des rencontres et discussions régulières, adossées à la dynamique impulsée par la législation relative à l'accès à l'information, le dynamisme des initiatives de gouvernement ouvert et les efforts menés pour une communication plus stratégique, amèneraient conjointement l'ensemble du gouvernement et des partenaires des médias et de la société civile à poursuivre leur contribution à l'approfondissement d'une culture de l'ouverture et de la transparence des administrations publiques (voir Chapitre 4) (OCDE, 2019^[39]). Elles pourraient se tenir dans le cadre ou en marge des activités régulières d'une structure comme le Conseil national du gouvernement ouvert, et s'appuyer sur les objectifs ou orientations dégagés par un plan – voire une stratégie – de communication adossée à la stratégie de gouvernement ouvert (voir Section 2.5.2).

Outre l'utilisation des médias traditionnels (radio, presse et télévision), les responsables publics ont également recours aux outils numériques. Des vidéos ont ainsi été postées sur les réseaux sociaux, par exemple pour présenter les engagements du Maroc en matière de gouvernement ouvert,⁶ l'utilisation de la plateforme Chafafiya au niveau central et local, ou encore pour mobiliser les citoyens et la société civile dans le cadre de la campagne de cocréation du second PAN.

Par ailleurs, comme explicité précédemment, la communication interne autour des initiatives de gouvernement ouvert a également été effectuée à travers des guides destinés aux fonctionnaires, des courriers officiels, ainsi que des circulaires gouvernementales relatives à l'accès à l'information et à la participation citoyenne, préparés par le MTNRA et la DGCT.⁷

En outre, un réseau des communicants publics marocains a été établi. À la suite des recommandations formulées dans le rapport *Voix citoyenne au Maroc* (OCDE, 2019^[39]), il se pérennise et s'appuie désormais sur un groupe WhatsApp permettant l'échange d'informations entre les communicants des administrations

centrales. Il s'agit d'un instrument récent d'information et de coordination interne de l'administration publique, mais qui gagnera à être exploité pour la sensibilisation des départements ministériels, la mobilisation des ressources, ainsi que pour l'optimisation des messages et de leur diffusion quant au gouvernement ouvert et aux initiatives menées. Poursuivre l'approfondissement du rôle de ce réseau national des responsables de la communication sera en effet de nature à contribuer au renforcement de la coordination de ces derniers, en organisant des réunions régulières, en l'animant dans le sens d'un meilleur partage de l'information entre les différents ministères, tout en encourageant le dialogue ainsi que la planification d'activités conjointes (OCDE, 2019^[39]).

2.5.2. Le Maroc pourrait considérer une approche plus intégrée, innovante et inclusive de sa communication sur le gouvernement ouvert, afin d'assurer l'impact des démarches entreprises, et de susciter l'appropriation et l'engagement du plus grand nombre à travers plusieurs éléments

Une stratégie intégrée de communication reflétant l'éventail des initiatives en matière de gouvernement ouvert

La formulation d'une stratégie de communication gouvernementale est une étape décisive dans la perspective de la montée en puissance progressive des efforts de communication à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (OCDE, 2019^[39] ; OCDE, 2021^[35]). Une fois développées, les stratégies marocaines de communication publique doivent faire l'objet d'une bonne connaissance à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement ou des institutions concernées (OCDE, 2019^[39]). En règle générale, ces documents font l'objet d'une opérationnalisation dans des plans d'action, régulièrement suivis et évalués, afin d'en mesurer l'impact et d'en tirer les leçons (OCDE, 2021^[35]). Cependant, en 2018, la moitié des départements interrogés dans le cadre d'une enquête sur la communication publique au Maroc ont indiqué qu'ils ne suivaient ni n'évaluaient leurs stratégies. En 2020, un questionnaire de suivi a pourtant souligné une progression, mais le besoin de poursuivre les efforts d'ancrage du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la communication publique demeure marqué.

Le Maroc ayant engagé la mise en œuvre de son second PAN (2021-23), **il pourrait dès lors apparaître opportun de saisir l'occasion de la réflexion sur une stratégie du gouvernement ouvert pour y intégrer une stratégie de communication**. Celle-ci serait alors déclinée en termes opérationnels sous la forme d'un plan d'action, prenant le relais du premier plan de communication de la période 2018-20. Pour cela, **il conviendrait notamment de tenir compte des besoins de changement identifiés, en particulier en matière d'accentuation de la communication numérique, de diversification des cibles, et de dialogue autour des initiatives engagées et de leur impact**. À l'image du reste des domaines couverts par une stratégie du gouvernement ouvert, la stratégie de communication pourrait être adossée, comme évoqué ci-avant, à des indicateurs et modèles de maturité concrets permettant d'en mesurer l'impact, et d'en envisager le perfectionnement et la progression.

La rationalisation des plateformes relatives au gouvernement ouvert permettant d'envisager à terme un guichet numérique unique en la matière

La multiplication des plateformes électroniques visant à mettre en œuvre les principes du gouvernement ouvert constitue un signe positif d'adaptation de l'administration aux besoins et attentes des usagers. Cependant, elle est également susceptible de nuire à la lisibilité de l'ensemble des initiatives et à la bonne compréhension des bénéficiaires et vecteurs de gouvernement ouvert. Aussi, **serait-il utile de réfléchir à la rationalisation des plateformes numériques actuelles, en étudiant les synergies possibles entre elles**. La création d'un espace commun numérique pour la société civile en décembre 2021, propre à la participation et à la consultation publique, est un premier pas en ce sens, mutualisant les efforts portés par le MTNRA sur le site gouvernement-ouvert.ma et ceux portés par le Département des relations avec la

société civile sur le site eparticipation.ma. Pour aller plus loin, **le référencement des différentes plateformes sur le site Internet de référence du gouvernement ouvert au Maroc pourrait être étudié.** Cette démarche pourrait aller jusqu'à sa valorisation comme guichet numérique unique du gouvernement ouvert au Maroc. Le Canada a agi ainsi en créant un site central du gouvernement ouvert référençant toutes les informations et démarches en la matière : <https://open.canada.ca/fr> (voir Encadré 2.16). Procéder ainsi permettrait de communiquer plus efficacement sur le gouvernement ouvert et d'instaurer un point d'entrée unique pour toutes les démarches citoyennes.

Encadré 2.16. Le site Internet du gouvernement du Canada sur le gouvernement ouvert

Le site du gouvernement du Canada sur le gouvernement ouvert fournit du contenu sur un large éventail de sujets liés au gouvernement ouvert, et ce de manière facilement accessible. La page de démarrage est divisée en trois sections. La première section permet aux utilisateurs de rechercher directement des données et des informations qui ont été divulguées soit de manière proactive, soit à la suite d'une demande d'accès à l'information.

La deuxième section est une page d'information autour de la question « En apprendre davantage sur le gouvernement ouvert », qui s'articule autour de quatre thèmes :

- À propos du gouvernement ouvert : la participation du Canada au processus du PGO, les initiatives de gouvernement ouvert à travers le Canada, les analyses et outils du Centre d'apprentissage du gouvernement ouvert, les foires aux questions (FAQ) sur le gouvernement ouvert, la licence pour le gouvernement ouvert et d'autres documents de référence.
- Données ouvertes : données gouvernementales ouvertes dans le portail de données ouvertes, instructions sur leur utilisation, outils utiles et cas d'utilisation inspirants.
- Information ouverte : recherches dans les dossiers numériques du gouvernement du Canada, les sommaires de demandes d'accès à l'information et les contrats de plus de 10 000 \$.
- Dialogue ouvert : participation à la prise de décision du gouvernement, principes et lignes directrices pour l'engagement, données de consultation, espace d'interaction avec d'autres acteurs de la communauté du gouvernement ouvert dans la communauté de praticiens de l'engagement public.

La troisième section, au bas de la page, présente les dernières nouvelles sur tout ce qui concerne le gouvernement ouvert.

Source : <https://open.canada.ca/fr>.

Une communication ouverte au plus grand nombre à travers une fonctionnalité de dialogue sur le site de référence du gouvernement ouvert et une analyse des audiences cibles et de leurs moyens privilégiés de communication

La communication publique est en capacité, si elle articule son fonctionnement autour de la contribution au renforcement du principe de transparence et de participation, de permettre l'apparition de nouvelles opportunités de dialogue et de mobilisation pour l'ensemble des parties prenantes autour des politiques publiques et des projets qui les constituent (OCDE, 2019^[39] ; OCDE, 2021^[35]). Cependant, seuls 8 % des centres de gouvernement font de la participation citoyenne un objectif prioritaire de leur communication publique (OCDE, 2021^[35]). Au Maroc, **il semble donc opportun de poursuivre la dynamique de communication élargie, telle qu'expérimentée dans le cadre de la cocréation du second PAN, en systématisant l'utilisation des moyens numériques, ainsi que la communication bidirectionnelle**

entre les citoyens et la société civile, et les parties prenantes au PGO. En ce sens, la création, en décembre 2021, d'un espace numérique de dialogue pour la société civile sur le portail du gouvernement ouvert est à saluer. Il est à souhaiter qu'il devienne un outil permanent non seulement de consultation, mais également de dialogue pérenne et à double sens entre le gouvernement, la société civile et, plus globalement, les citoyens. Un premier pas a déjà été fait dans ce sens avec l'intégration d'un espace de questions et d'un espace de propositions.

Par ailleurs, **ces efforts peuvent aller dans le sens d'une plus grande attention à communiquer vers et avec toutes les catégories de population, y compris les plus marginalisées.** Un ciblage précis ou des initiatives s'appuyant sur des profils d'audience ciblés permettent d'optimiser la pertinence des démarches de communication publique (OCDE, 2019^[39]). Il s'agit néanmoins d'un défi pour de nombreux gouvernements, avec seuls 16 % des centres de gouvernement priorisant dans leur communication « une meilleure compréhension et analyse des publics ». L'absence d'un tel ciblage peut résulter en une dilution des actions et un affaiblissement de l'impact de l'information et de la mobilisation des destinataires des messages formulés (OCDE, 2021^[35]).

Lors de l'enquête menée auprès des départements ministériels marocains, seuls certains d'entre eux déployaient alors des efforts pour identifier et adresser des messages spécifiques à des publics ciblés, à l'image du ministère de la Santé (OCDE, 2019^[39]). Si des évolutions sont à noter depuis, la nouvelle stratégie de communication publique et le nouveau plan la déclinant en actions pourraient également être élaborés à partir d'une analyse des audiences cibles et de leurs canaux privilégiés de communication (OCDE, 2019^[39]). Cela permettrait de mieux cibler les catégories de population les moins informées et sensibilisées que sont souvent les jeunes, les personnes vivant dans des territoires isolés et celles en situation de handicap. En ce sens, la Grèce a par exemple opté en 2018 pour une campagne ciblant les jeunes, pour en faire des acteurs et partenaires pour une gouvernance publique plus ouverte et exemplaire (voir Encadré 2.17).

Encadré 2.17. Une campagne ciblant et engageant les jeunes en Grèce

Dans le cadre d'un projet de l'OCDE avec la Grèce visant à accroître l'intégrité et à réduire la corruption dans le pays, le gouvernement a élaboré en 2018 la campagne « Sois le changement que tu veux voir » sur YouTube. Cette campagne a fait appel à des YouTubeurs, qui comptent parmi les personnalités les plus influentes auprès des jeunes, pour qu'ils partagent leurs expériences personnelles de la corruption.

L'objectif était de créer un contenu authentique auquel les jeunes pouvaient facilement s'identifier et qui leur permettait de s'engager avec les créateurs de contenu, considérés comme des personnes ordinaires ayant des préoccupations et des intérêts communs. Plutôt que de se concentrer sur l'ampleur et la portée de la corruption, l'objectif était de faire participer les jeunes à une conversation et de souligner qu'ils ont le pouvoir et la responsabilité de changer la culture pour le mieux.

La réaction aux vlogs a été positive et la campagne a suscité un grand intérêt pour ce sujet parmi les jeunes Grecs, touchant 78 % des 13-34 ans. Les vidéos ont reçu 888 240 visites et plus de 62 000 réactions.

Source : (OCDE, 2018^[42]).

La promotion de « success stories » pour traduire l'impact des réformes en cours

Enfin, **une attention particulière est à apporter à la démonstration de l'impact des initiatives engagées pour que les messages communiqués soutiennent une plus large participation, tout en assurant transparence et redevabilité en mettant des informations à la disposition du public.** Communiquer sur les projets menés et leurs résultats est notamment de nature à répondre à des interrogations des publics intéressés et à les aider à s'identifier à la communauté chargée de ces actions, à souligner les succès et défis, et à contribuer à soutenir plus largement l'engagement des citoyens et de la société, ainsi que les initiatives nouvelles pour approfondir l'ouverture du gouvernement. Pour répondre à ces enjeux, des pays de l'OCDE ont mis en place des portails partageant les démarches entreprises ou l'expérience des parties prenantes, à l'image du portail des témoignages de réutilisation du Canada (voir Encadré 2.10). **Une section dédiée sur le portail du gouvernement ouvert du Maroc pourrait avoir un impact positif en ce sens.** Au-delà du développement nécessaire de mécanismes approfondis de suivi et d'évaluation avec indicateurs de performance, **elle pourrait prendre la forme d'une présentation et d'une analyse d'exemples de véritables succès (« success stories ») sur le site de référence du gouvernement ouvert au Maroc, et faire l'objet de campagnes sur les réseaux sociaux.** Pour ce faire, le Maroc pourrait observer avec intérêt les pratiques de la Nouvelle-Zélande, où l'équipe du service public numérique au département de l'Intérieur a mis en place un blog en ligne pour partager des expériences inspirantes en matière de transformation numérique (voir Encadré 2.18).

Encadré 2.18. Le blog Digital.govt.nz en Nouvelle-Zélande

Le but du blog Digital.govt.nz est de : 1) partager des histoires et des expériences liées à la transformation numérique du gouvernement ; 2) montrer de quelle manière le gouvernement innove et agit pour créer de meilleurs services ; 3) mettre en évidence les meilleures pratiques, les idées novatrices, les tendances transformatrices et les leçons tirées des projets, en particulier lorsqu'elles sont axées sur l'ensemble du gouvernement ; 4) défendre les meilleures pratiques dans l'ensemble du gouvernement ; et 5) communiquer des informations à un public plus large et intergouvernemental.

Source : (Gouvernement de Nouvelle-Zélande, s.d.^[43]).

Références

- Bureau du Commissaire à l'information d'Australie (s.d.), *FOI Essentials for Australian Government agencies and ministers*, <https://education.oaic.gov.au/foi-essentials/>. [28]
- CDAI (s.d.), *Commission du Droit d'Accès à l'Information*, <https://www.cdai.ma/> (consulté le 4 octobre 2021). [13]
- Cités et gouvernements locaux unis (s.d.), *Site officiel*, <https://opengov.uclg.org/en> (consulté le 12 novembre 2021). [31]
- Conseil de l'Europe (s.d.), *bE-Open: Open Local Government, a tool for action*, <https://www.beopen-congress.eu/en/>. [30]
- DGCT (s.d.), *Plateforme du Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/remacto> (consulté le 11 mai 2023). [11]
- DIDH (s.d.), *Le plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'Homme (2018-2021)*, https://didh.gov.ma/fr/planification-et-suivi/politiques_publicques/le-plan-daction-national-en-matiere-de-democratie-et-des-droits-de-lhomme-2018-2021/ (consulté le 12 novembre 2021). [38]
- Gouvernement de l'État de San Luis Potosí (2020), *PREMIO SAN LUIS POTOSÍ DE GOBIERNO ABIERTO*, <https://www.premiosanluisgobiernoabierto.org/convocatoria/>. [33]
- Gouvernement de Nouvelle-Zélande (s.d.), *Digital.govt.nz : blog*, <https://www.digital.govt.nz/blog/> (consulté le 3 décembre 2021). [43]
- Gouvernement des États-Unis (s.d.), *OpenGov Community*, <https://digital.gov/communities/open-gov/> (consulté le 12 novembre 2021). [32]
- Gouvernement du Canada (2019), *Trousse d'outils maison de données ouvertes*, <https://ouvert.canada.ca/fr/toolkit/diy>. [29]
- Gouvernement du Canada (s.d.), *Évaluation du programme de gouvernement ouvert*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/evaluation-programme-gouvernement-ouvert.html> (consulté le 13 janvier 2022). [16]
- Gouvernement du Costa Rica (2015), « Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Costa Rica (2015-2017) », https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/2_Segundo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Costa%20Rica%20%281%29.pdf. [8]
- Gouvernement du Royaume-Uni (s.d.), *Open Policy Making toolkit*, <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>. [26]
- Gouvernement espagnol (s.d.), *Portal de la transparencia*, https://transparencia.gob.es/transparencia/es/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html (consulté le 8 juin 2021). [7]
- Gouvernement Ouvert Maroc (2022), *Consultation sur le rapport d'auto-évaluation annuelle du plan d'action national 2021-2023*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/consultation-sc.php?id=5%3Fflang%3Dfr&lang=fr> (consulté le 14 avril 2023). [15]

- INAI (2017), *Reporte de resultados Métrica de Gobierno Abierto Edición 2017*, [19]
<https://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>.
- INPPCL (2019), *Stratégie Nationale Anti-Corruption : Pour une nouvelle dynamique d'ensemble*, [5]
<https://inppcl.ma/fr/node/368> (consulté le 30 septembre 2021).
- Italia Open Gov (s.d.), *Community OGP Italy*, <https://open.gov.it/partecipa/community-ogp-italia> [10]
 (consulté le 13 avril 2023).
- Italia Open Gov (s.d.), *Open Government Forum*, <https://open.gov.it/partecipa/community-ogp-italia/forum-multistakeholder> [9]
 (consulté le 30 septembre 2021).
- La Lettre Pro de la Radio (2020), *Kantar dévoile les résultats de l'Africascope Maghreb 2019*, [40]
https://www.lalettre.pro/Kantar-devoile-les-resultats-de-l-Africascope-Maghreb-2019_a23025.html (consulté le 27 novembre 2020).
- Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Sécurité nucléaire et de la Protection des consommateurs (s.d.), *Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung*, <https://www.bmuv.de/vorbildliche-buergerbeteiligung#c14180> [34]
 (consulté le 3 décembre 2021).
- Observatoire de l'innovation du secteur public (s.d.), *Toolkit Navigar*, https://oecd-opsi.org/toolkits/?_toolkit_discipline_or_practice=open-government. [25]
- OCDE (2023), *Open Government for Stronger Democracies : A Global Assessment*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>. [24]
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [20]
- OCDE (2021), *OECD Report on Public Communication : The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [35]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [21]
- OCDE (2021), *Voix citoyenne au Maroc 2021 : La communication au service d'une administration ouverte au niveau régional*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c56c56e3-fr>. [41]
- OCDE (2020), *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform*, GOV/PGC/OG(2020)5/REV1, OCDE, Paris. [1]
- OCDE (2020), *Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*. [23]
- OCDE (2019), *Open Government in Argentina*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. [3]
- 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, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306608-fr>. [39]

- OCDE (2018), *Engaging Youth in the Fight against Corruption*, OCDE, Paris, [42]
<https://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (consulté le 2 décembre 2021).
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, [12]
<https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, [2]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OCDE (2014), *What is Impact Assessment?*, OCDE, Paris, [17]
<https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf>.
- Partenariat pour un gouvernement ouvert (2021), *Rapport de conception du Maroc 2018-2020*, [14]
<https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/morocco-design-report-2018-2020/>
 (consulté le 8 octobre 2021).
- Reboot Design (2015), *Implementing Innovation: A User's Manual for Open Government Programs*, [27]
https://implementinginnovation.org/assets/reboot_implementinginnovation_web.pdf.
- ReDAI (s.d.), *Plateforme d'échange du réseau du droit d'accès à l'information*, [4]
<http://redai.chafafiya.ma/redai/pages/front.mmsp> (consulté le 11 mai 2023).
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2021 - 2023*, [37]
<https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Plan%20d'action%20OGP-QM4ok.pdf>.
- Royaume du Maroc (2018), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2018 - 2020*, [36]
https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/PlanAction_Maroc_OGP-IAdGL.pdf.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2018), « *What we heard* » : *Rapport sommaire sur les consultations sur le gouvernement ouvert Octobre 2017 à Août 2018*, [22]
<https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/ce-que-nous-avons-entendu-rapport-sommaire> (consulté le 12 octobre 2021).
- UK Open Government (s.d.), *UK Open Government Civil Society Network*, [6]
<https://opengovernment.org.uk/> (consulté le 14 mars 2022).
- Van Dooren, W., G. Bouckaert et J. Halligan (2015), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, [18]
<https://doi.org/10.4324/9781315817590>.

Notes

¹ Entretien mené dans le cadre de cette revue (juin 2021).

² Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

³ Il est à noter que cette plateforme n'a pas été actualisée avec le nouveau programme gouvernemental à la date de la rédaction de la revue (novembre 2021).

⁴ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

⁵ Données issues d'un questionnaire de suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport « Voix citoyenne au Maroc » (OCDE, 2019^[39]), diffusé parmi les départements ministériels à l'automne 2020.

⁶ https://www.youtube.com/watch?v=STMUhhlw884&feature=emb_logo

⁷ Sur le droit d'accès à l'information, circulaire n° 5/2020 du ministère de l'Économie, des Finance et de la Réforme de l'administration, Département de la réforme de l'administration : <http://bdj.mmsp.gov.ma/Medias/Uploaded/files/Circulaire%20n%C2%B0%205-2020-FP.pdf> ; Circulaire n° 920 du 4 octobre 2021, du ministère de l'Intérieur à l'adresse des walis, des gouverneurs et agents des provinces et des préfectures, ainsi que des présidents des conseils des collectivités territoriales, appelant à « renforcer / consolider les valeurs de la démocratie participative et de la participation citoyenne au sein des collectivités territoriales ».

3

L'espace civique comme prérequis aux réformes du gouvernement ouvert au Maroc

Ce chapitre explore les cadres légaux, politiques et institutionnels relatifs à la protection et la promotion de l'espace civique en tant que prérequis aux réformes du gouvernement ouvert, ainsi que leur mise en œuvre effective. Il aborde notamment la question des droits et libertés publics, de la liberté des médias et des droits numériques, ainsi que celle de l'environnement dans lequel les organisations de la société civile opèrent. Pour chacune des thématiques évoquées, ce chapitre propose des recommandations au gouvernement marocain, afin de renforcer la protection et la promotion de l'espace civique.

3.1. Introduction

L'OCDE soutient des pays du monde entier dans le renforcement de leur culture en matière de gouvernement ouvert, à travers un appui concernant la formulation des politiques publiques et des recommandations sur la manière d'intégrer ses principes fondamentaux relatifs à la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans le cadre des efforts de réforme du secteur public. Le travail de l'OCDE sur l'espace civique – défini comme un ensemble de conditions juridiques, de politiques publiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique – s'inscrit dans la continuité de cet effort (OCDE, 2022^[1]). L'OCDE reconnaît que l'espace civique représente un catalyseur pour les réformes de gouvernement ouvert, la collaboration avec des acteurs non gouvernementaux et une participation effective des citoyens au cycle des politiques publiques.¹ Ainsi, afin de maximiser les bénéfices de ces réformes et de s'assurer qu'elles atteignent leur plein potentiel, les gouvernements devraient les inscrire dans un espace civique ouvert, protégé et promu, à travers des politiques publiques claires et des cadres légaux mettant en place les règles de l'engagement entre les citoyens et l'État, définissant les limites et exceptions avec précision et protégeant les droits et libertés publics et individuels (OCDE, 2017^[2]).

3.1.1. L'approche de l'espace civique de l'OCDE

En tant que facteur clé de l'écosystème du gouvernement ouvert, l'approche de l'OCDE de l'espace civique est ancrée dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* (voir Encadré 3.1) (OCDE, 2017^[3]). À ce titre, depuis 2019 et la création de l'Observatoire de l'espace civique de l'OCDE, tous les scans et toutes les revues du gouvernement ouvert de l'OCDE incluent un chapitre dédié à l'espace civique, au sein duquel le même cadre analytique de l'espace civique est appliqué à tous les pays membres et partenaires de l'OCDE ayant adhéré à la Recommandation.

L'approche de l'OCDE en matière d'espace civique s'appuie sur l'attention portée de longue date à la bonne gouvernance et au gouvernement ouvert, ainsi que sur son expertise dans ce domaine et sur ses relations constructives avec les acteurs de la société civile. Du point de vue de la bonne gouvernance, les travaux ont pour objectif d'évaluer la manière dont les cadres juridiques, politiques et institutionnels existants, ainsi que les capacités et les pratiques de gestion du secteur public, façonnent et influencent l'espace civique. L'accent mis sur le gouvernement ouvert vise la manière dont ces cadres se traduisent en pratiques participatives et en mécanismes de redevabilité – en d'autres termes, de quelle manière l'espace civique devient un vecteur de participation efficace des acteurs non gouvernementaux à l'élaboration des politiques publiques, à la prise de décision, ainsi qu'à la conception et à la prestation de services, afin de renforcer la bonne gouvernance. À cet effet, l'OCDE fait le lien entre la bonne gouvernance et la protection de l'espace civique et la nécessité de renforcer la démocratie dans ses pays membres.

À travers la pleine intégration de l'espace civique au sein de son travail sur la gouvernance, l'OCDE défend une interprétation large et holistique du gouvernement ouvert, qui reconnaît explicitement l'importance d'un environnement favorable (OCDE, 2020^[4]). À titre d'exemple, lorsque des données sous format ouvert sont rendues disponibles, il est essentiel que les citoyens, journalistes et organisations de la société civile (OSC) puissent y accéder de façon égalitaire et en toute sécurité, afin d'atteindre une véritable transparence. De même, il est indispensable de disposer de protections légales solides pour les droits individuels, de mécanismes de plainte effectifs et de moyens budgétaires adéquats, ainsi que d'un État de droit afin de mettre en place une véritable redevabilité. La participation effective des parties prenantes n'est possible que si tous les membres de la société disposent de chances égales d'être consultés et informés, d'exprimer leurs opinions et d'être écoutés. L'OCDE place ainsi la barre plus haut pour la mise en place d'un environnement plus ambitieux pour la prochaine génération d'initiatives de gouvernement ouvert. À cet effet, l'OCDE a adopté un cadre analytique global pour l'espace civique, axé autour de quatre piliers fondamentaux : les libertés et les droits publics ; la liberté des médias et les droits numériques ;

l'environnement favorable aux OSC ; et la participation citoyenne et des parties prenantes (voir Tableau 3.1).² Dans le cadre de cette grille analytique, l'OCDE reconnaît également un large éventail d'obstacles à la jouissance pleine et égale de l'espace civique, et notamment la question de l'inclusion des groupes sous-représentés et de la lutte contre les discriminations.

Encadré 3.1. L'espace civique ancré dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* reconnaît explicitement la nécessité d'un environnement favorable pour des réformes et initiatives du gouvernement ouvert. Quatre dispositions de la Recommandation sont particulièrement pertinentes pour la promotion et la protection de l'espace civique.

La **disposition 1** appelle les adhérents à « prendre des mesures, au sein de toutes les branches du pouvoir et à tous les niveaux de gouvernement, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, en collaboration avec les parties prenantes ».

La **disposition 2** reconnaît l'importance de « l'existence et [de] la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire au gouvernement ouvert tout en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des règles ».

La **disposition 8** reconnaît la nécessité d'offrir « à toutes les parties prenantes des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et [de] les associer activement à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics ». Elle appelle de plus à « consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, en évitant, en parallèle, toute influence indue et toute captation de l'action publique ».

La **disposition 9** concerne quant à elle la promotion de moyens innovants, afin « d'associer effectivement les parties prenantes, dans le but de bénéficier de leurs idées et de cocréer des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique ».

Source : OCDE (2017^[3]), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*.

Cette approche holistique et exhaustive du gouvernement ouvert est partagée par le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), auquel le Maroc a adhéré en 2018 et dont il a intégré le comité directeur pour un mandat de trois ans à compter du 1^{er} octobre 2021. Face au constat général d'un nombre réduit d'engagements relatifs à la protection et à la promotion de l'espace civique au sein des plans d'action nationaux (PAN) du PGO, ce dernier a noté en 2021 que bien que près de la moitié des engagements nationaux visent à renforcer la participation publique, très peu prennent en compte les préconditions essentielles à cela, en particulier les libertés d'expression, de manifestation et d'association (Partenariat pour un gouvernement ouvert, 2021^[5]). Le PGO a donc lancé un appel à action, afin de pousser ses membres à s'attaquer aux inégalités systémiques, à protéger l'espace civique et à renforcer la participation citoyenne. La campagne de « Renouvellement ouvert » reconnaît explicitement la nécessité d'améliorer l'accès à la justice, de s'assurer de l'inclusion des groupes historiquement marginalisés, de renforcer l'écosystème médiatique et de préserver les droits et libertés individuels, en plus des aspects plus techniques du gouvernement ouvert (Partenariat pour un gouvernement ouvert, 2021^[6]). Le PGO appelle à intégrer davantage de mesures relatives à la redevabilité dans les agendas du gouvernement ouvert des différents pays membres, notant le fait que s'il est plus aisé pour les pays de mettre en place des politiques de transparence, notamment politiquement et en termes de budget, c'est bien la redevabilité qui constituera à terme la contribution la plus importante du gouvernement ouvert à la bonne gouvernance (Foti, 2021^[7]).

Tableau 3.1. Les liens entre les principes du gouvernement de l'OCDE et l'espace civique

		Principes du gouvernement ouvert			
		Transparence	Redevabilité	Intégrité	Participation*
Les piliers de l'espace civique	Droits et libertés publics	Des initiatives ciblées pour la transparence, la diffusion proactive de l'information et des données et la communication à double sens afin d'obtenir un retour et d'encourager un dialogue sont facilitées par un Internet libre et ouvert, un écosystème médiatique sain, un environnement favorable aux OSC et la participation citoyenne, préconditions indispensables à la transparence du gouvernement.	Les protections juridiques et les mécanismes de contrôle ainsi que l'État de droit garantissent un accès égal à l'information et à des discussions pertinentes sur les politiques et la prise de décisions pour les citoyens et les OSC, en plus de la redevabilité en cas de violation du droit de participer et autres droits et libertés publics.	Des initiatives ciblées pour la transparence et la diffusion proactive de l'information et des données sont facilitées par un écosystème médiatique sain, la protection des défenseurs des droits humains, activistes et lanceurs d'alerte, ainsi que par une société civile et des citoyens informés, qui sont des conditions nécessaires à la prévention de la capture des politiques dans laquelle la prise de décision publique est détournée de l'intérêt général.	La protection des libertés publiques et individuelles (liberté d'expression, d'association, de réunion, protection des données à caractère personnel), la non-discrimination, un environnement favorable aux OSC, la protection des activistes, des écosystèmes de l'information robustes, ainsi que des opportunités inclusives et accessibles sont des conditions préalables à une participation citoyenne effective.
	Liberté de la presse et droits numériques				
	Environnement favorable aux OSC				
	Participation				

* La question de la participation sera abordée en détail dans le Chapitre 5.

Sources : (OCDE, 2020^[8]) (OCDE, 2021^[9]) (OCDE, 2022^[11]).

3.1.2. Une vision de l'espace civique s'ancre progressivement dans les politiques publiques au Maroc

Le Maroc a accompli des progrès au cours de ces dernières années dans le domaine de la promotion de la participation citoyenne, du soutien aux OSC, ainsi que dans la reconnaissance de leur rôle. La Constitution de 2011 a ainsi marqué un tournant en consacrant les droits et libertés publics, en instituant le principe de la démocratie participative, et en constitutionnalisant le principe de contribution des OSC à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (article 12) (Royaume du Maroc, 2011^[10]). Les réformes subséquentes du cadre légal relatif à la presse (2016), ainsi que l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information (2018) s'inscrivent dans cette dynamique. Afin de s'assurer de l'existence d'un cadre institutionnel renforçant ces garanties, la Constitution prévoit également la mise en place de quatre instances de protection et de promotion des droits de l'homme : le Conseil national des droits de l'homme (CNDH), le médiateur, le conseil de la communauté marocaine à l'étranger, et l'autorité de la parité et de lutte contre toutes les formes de discrimination. Seule cette dernière n'a pas encore vu le jour au moment de la rédaction de ce rapport, malgré la promulgation en 2018 de la loi n° 79-14 portant sa création (Royaume du Maroc, 2018^[11]). Le nouveau cadre constitutionnel représente à ce titre un socle solide pour la protection et la promotion de l'espace civique au Maroc (voir Section 3.2.3 sur les défis et opportunités dans la mise en œuvre).

Le rapport de la Commission spéciale pour le modèle de développement présenté en avril 2021 comporte un certain nombre de constats et d'orientations mettant en avant l'importance de l'espace civique, dans le sens du renforcement de la participation des citoyens, de la consécration du rôle des acteurs de la société civile, et de la promotion des libertés publiques et individuelles. Il souligne ainsi que « l'accès à l'information, la transparence, l'évaluation et le suivi des politiques, les médias autonomes, l'action citoyenne de la société civile, sont également des garde-fous contre les dépassements, qu'il est urgent de

remettre aux devants pour renforcer la confiance des citoyens » (Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, 2021^[12]).

Dans ce contexte, le Maroc a mis en place, au cours des dernières années, plusieurs initiatives gouvernementales et nationales directement liées aux quatre piliers de l'espace civique. Ainsi, le programme gouvernemental pour le mandat 2017-21 compte, parmi ses cinq piliers fondamentaux, un pilier relatif à la « démocratie participative avec des partenaires économiques et sociaux et les représentants de la société civile » (Gouvernement du Maroc, 2017^[13]). C'est notamment dans le cadre du premier axe de ce plan gouvernemental, relatif au « soutien à l'option démocratique et aux principes de l'État de droit et [à] la consécration de la régionalisation avancée », que le gouvernement a renouvelé le Plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'homme (PANDDH) pour la période 2018-21, a procédé à la refonte du CNDH, a élaboré et adopté un cadre légal relatif au volontariat, et a mis en place le Conseil national de la presse (CNP).

Le PANDDH pour la période 2018-21, porté par le ministère des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement d'alors, a été approuvé par le gouvernement en décembre 2017 (DIDH, s.d.^[14]). Ce plan interministériel contient différents axes relatifs au renforcement des droits et libertés publics, et participe à plusieurs égards à la protection et à la promotion de l'espace civique au Maroc. Il a été élaboré d'après une approche participative, à travers une concertation avec les parties prenantes concernées, telles que le Parlement, les différents départements ministériels, les instances nationales, les partis politiques, et les syndicats et OSC, ainsi que les médias et le milieu académique.³ Il comprend un total de 435 mesures articulées autour de quatre axes prioritaires : 1) la démocratie et la gouvernance ; 2) les droits économiques et sociaux ; 3) la promotion et la protection des droits catégoriels ; et 4) le renforcement du cadre institutionnel et juridique. En particulier, le premier axe comprend deux sous-axes spécifiquement liés à l'espace civique et de nature à appuyer les politiques d'ouverture mises en œuvre par le gouvernement : il s'agit du sous-axe 1, relatif à la participation citoyenne, et du sous-axe 4, dédié aux libertés d'association et de rassemblement. Ce plan comporte notamment un programme ambitieux de réforme du cadre légal relatif aux droits et libertés d'association et de manifestation, qui, d'après le rapport de mise en œuvre du plan, n'a cependant pas pu être réalisé dans la période escomptée.⁴

Enfin, le premier PAN adopté et mis en œuvre dans le cadre du PGO comprenait un certain nombre d'engagements liés à l'espace civique et à la participation citoyenne. On peut ainsi citer l'engagement n° 15 relatif à la mise en place d'une plateforme électronique de la participation citoyenne (réalisé à 63 %), l'engagement n° 16 relatif au renforcement de la participation citoyenne par l'appropriation de la société civile des mécanismes relatifs à la démocratie participative – notamment à travers des formations à l'adresse des OSC (réalisé à 100 %) – ou encore l'engagement n° 17 visant à renforcer l'accès de la société civile aux médias audiovisuels (réalisé à 99 %) (Gouvernement ouvert Maroc, s.d.^[15]). Le nouveau plan d'action s'inscrit dans la suite logique de ces mesures et comprend quatre engagements relatifs au renforcement de la participation citoyenne, à travers un soutien à l'environnement favorable des OSC via le renforcement du cadre légal, le soutien à la transparence des financements publics des associations et la poursuite des efforts de renforcement de leurs capacités, ainsi qu'un axe dédié à l'inclusion (Royaume du Maroc, 2021^[16]).

La protection et la promotion de l'espace civique sont ainsi présentes dans un certain nombre de programmes gouvernementaux promouvant la bonne gouvernance et le gouvernement ouvert au cours de la décennie passée. Une mise en œuvre effective et efficace de ces cadres doit permettre de répondre à des défis persistants, comme l'indiquent les classements récents du Maroc dans plusieurs indices relatifs aux droits et libertés publics, à la liberté de la presse, à l'État de droit et à la participation citoyenne, qui demeurent en deçà des ambitions affichées par le Royaume. Le Maroc a enregistré un recul au cours de la décennie passée dans l'indice d'Article 19 relatif à la liberté d'expression, passant d'un climat « restreint » en 2010 à un climat « très restreint » en 2020 (Article 19, 2021^[17]).⁵ De même, et malgré une progression globale dans l'index de la gouvernance de la fondation Mo Ibrahim entre 2010 et 2019, le

Maroc a connu un recul pour les sous-indicateurs relatifs à la participation, aux droits et à l'inclusion (Mo Ibrahim Foundation, 2021^[18]). D'après l'organisation CIVICUS, l'espace civique marocain est actuellement « obstrué » (CIVICUS, 2020^[19]).⁶ Une tension persiste donc entre des ambitions affichées et réitérées en faveur de l'ouverture et de la promotion des droits et libertés publics et fondamentaux d'une part, et, d'autre part, des limites encore prégnantes dans la pratique, en partie liées à un cadre légal qui n'est plus en ligne avec les normes internationales en la matière.

Le présent chapitre se propose d'analyser les cadres légaux, politiques et institutionnels de l'espace civique, conformément au cadre analytique développé par l'OCDE (voir Section 3.1.1), ainsi que les principaux défis et opportunités dans leur mise en œuvre. Il comprend des recommandations à destination du gouvernement marocain sur la manière de renforcer la protection et la promotion de l'espace civique en tant que prérequis des réformes du gouvernement ouvert. La participation, dernier pilier du cadre analytique de l'espace civique et principe clé du gouvernement ouvert, sera abordée en détail dans le chapitre 5 de cette revue.

3.2. La protection et promotion des droits et libertés publics, des médias et des droits numériques au Maroc

3.2.1. Le cadre légal relatif à l'espace civique apporte certaines garanties des droits et libertés publics, mais pose des limites

La Constitution du Royaume du Maroc de 2011 et le cadre légal national garantissent un certain nombre de droits et libertés publics, mais imposent quelques limitations qui sont encadrées par la loi, comme cela est le cas dans de nombreux pays. Ainsi, la Constitution garantit les libertés d'expression, d'opinion et de pensée,⁷ la liberté de la presse⁸ et le droit d'accès à l'information,⁹ les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique,¹⁰ ainsi que le droit à la protection de la vie privée¹¹ (Royaume du Maroc, 2011^[10]). Le Maroc est également partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié en 1979.

La liberté de réunion pacifique

La liberté de réunion est un élément essentiel de l'espace civique, car elle affirme le droit des parties prenantes non gouvernementales à se réunir pour promouvoir leurs intérêts communs, y compris leur droit légitime à exprimer leur désaccord par des protestations, des manifestations et des réunions publiques pacifiques (OCDE, 2022^[11]). Le droit à la liberté de manifestation constitue le socle d'une gouvernance participative fondée sur la démocratie, l'État de droit et le pluralisme. À travers la protestation pacifique, les individus et les groupes ont la possibilité d'exprimer leurs idées, de s'associer collectivement à un dialogue sur les politiques publiques, et ainsi de faire avancer d'autres objectifs et droits tels que les droits économiques, sociaux et culturels. Les réunions pacifiques sont également un vecteur de mobilisation de l'opinion publique autour de problématiques émergentes ou peu visibles, et il est, à ce titre, essentiel de s'assurer du droit de tous, en particulier les populations les plus vulnérables et marginalisées, à exercer ce droit.

Le droit à la liberté de réunion pacifique est garanti à l'article 29 de la Constitution de 2011 (Royaume du Maroc, 2011^[10]). Il est régi par la loi n° 76-00 du 23 juillet 2002, modifiant et complétant le dahir n° 1-58-377 relatif aux rassemblements publics du 15 novembre 1958, qui définit trois types de rassemblements publics : les réunions publiques, les manifestations et les attroupements (Royaume du Maroc, 2002^[20] ; Royaume du Maroc, 1958^[21]).

La loi impose l'obligation de déclaration aux autorités administratives locales de la date, l'objet, le lieu (et l'itinéraire emprunté dans le cas des manifestations) et l'heure pour toute réunion publique ou

manifestation trois jours avant l'évènement, signée par trois personnes domiciliées dans la préfecture ou province où aura lieu la réunion, exception faite pour les associations ayant un objet culturel, artistique ou sportif, tel que prévu par l'article 3. La déclaration donne lieu à la délivrance d'un récépissé, qui doit être présenté en cas de contrôle par les autorités. Il convient par ailleurs de noter que, si toute personne peut organiser une réunion publique (sous réserve de notification préalable), au titre de l'article 11 tel que modifié par la loi n° 76-00, seuls les partis politiques, les formations syndicales, les organismes professionnels et les associations régulièrement déclarées peuvent organiser des manifestations sur la voie publique. En conséquence, les citoyens n'appartenant pas à une organisation n'ont pas la possibilité, dans le cadre légal, d'organiser de manifestations. Ce point constitue une limite importante et n'est pas en ligne avec les normes internationales en la matière, qui stipulent que le droit de manifestation pacifique est un droit individuel dont tous, citoyens et non-citoyens, doivent bénéficier (Comité des droits de l'homme, 2020^[22]).¹²

En outre, la loi interdit tout attroupement armé et attroupement non armé susceptible de troubler la sécurité publique, mais sans définir davantage le terme de « sécurité publique » (article 17). Enfin, l'administration conserve le pouvoir d'interdire une manifestation prévue si elle estime que celle-ci est de nature à troubler la sécurité publique (article 13), une décision qu'elle doit notifier aux organisateurs, mais qui n'est pas tenue d'être motivée. Cette décision d'ordre administratif peut néanmoins être portée devant le Tribunal administratif et annulée sur décision du président du tribunal. Par ailleurs, la loi met en place des peines privatives de liberté, notamment pour les personnes n'ayant pas respecté les procédures de déclaration préalable ou ayant maintenu une manifestation après son interdiction, ainsi que pour les participants à des manifestations non déclarées ou interdites. Ces dispositions ne sont pas propices à une pleine mise en œuvre de la liberté de manifestation, puisqu'elles risquent d'entraîner une pénalisation des manifestations et rassemblements spontanés, qui représentent pourtant un vecteur important d'expression à disposition des citoyens. Les normes internationales autorisent le régime de notification préalable s'il vise à permettre aux autorités de faciliter le bon déroulement de la réunion. Le régime de notification préalable en place au Maroc poursuit par exemple comme objectifs de permettre aux autorités administratives locales d'avoir des interlocuteurs identifiés, d'évaluer les potentiels impacts engendrés par l'organisation de la manifestation, de prendre les mesures de sécurité nécessaires à son bon déroulement, et également de notifier aux organisateurs, le cas échéant, l'interdiction de la manifestation si celle-ci contrevient aux limites posées par la loi.¹³ Cependant, le caractère illicite conféré par la loi à la manifestation ou réunion pacifique en cas de défaut de notification et les peines de prison prévues sont contraires aux normes émises par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui précise que « le défaut de notification préalable aux autorités d'un rassemblement à venir, lorsque cette notification est requise, ne rend pas illégale la participation à la réunion en question, et ne doit pas en soi servir de motif pour disperser la réunion ou arrêter les participants ou les organisateurs, ou pour infliger des sanctions injustifiées » (Comité des droits de l'homme, 2020^[22]).

La loi contient également des dispositions relatives aux modalités de dissolution des réunions publiques et des manifestations. Ainsi, au titre de l'article 7, l'autorité administrative ayant reçu la déclaration de tenue de la réunion peut mandater un fonctionnaire pour y assister, qui aura le droit d'en prononcer la dissolution en cas de heurt ou de voie de fait. La procédure prévoit trois sommations à la dispersion avant l'usage de la force par les autorités en cas d'attroupements non armés, ce qui doit, constituer l'exception et non la règle selon le cadre légal en matière de gestion des manifestations. Par ailleurs, le bureau organisateur de la réunion publique ou de la manifestation est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, et d'interdire tout discours contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou contenant provocation à une infraction (article 6), et est exposé à des sanctions en cas de manquement (article 9). Ces dispositions ne sont pas en ligne avec les normes internationales en la matière, qui stipulent que les autorités sont en charge d'assurer la sécurité lors de manifestations et que la responsabilité ne doit pas en incomber aux organisateurs. De plus, l'absence de définition des termes de cette dernière

disposition pourrait induire une limite quant aux sujets abordés lors des réunions et manifestations, et peut constituer à ce titre une limitation de la liberté de réunion pacifique et d'expression.

Ainsi, le cadre légal relatif à la liberté de manifestation n'est pas en ligne avec les normes internationales et celles de l'OCDE en la matière, et est de nature à restreindre l'espace civique, ainsi que les possibilités pour l'ensemble des citoyens de s'exprimer, d'être entendus et de participer activement à la vie publique par ce biais. **Le Maroc pourrait donc envisager une mise à jour du cadre légal actuel**, qui n'a pas encore été adapté à l'aune des garanties constitutionnelles de 2011 et des nouvelles pratiques de protestation pacifique ayant émergé au cours des dernières années (voir Section 3.2.3 sur la mise en œuvre).

Afin de répondre aux défis dans le domaine de l'exercice du droit à la liberté de manifestation, le CNDH a adressé, en novembre 2015, au chef du gouvernement un mémorandum contenant des recommandations quant à la réforme du dahir régissant les rassemblements publics (voir Section 3.2.2 sur le rôle du CNDH) (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[23]). Pour ce faire, le CNDH a lancé un vaste effort de consultation à travers des ateliers thématiques menés avec des OSC, ainsi que des représentants du système judiciaire et des différentes administrations concernées, afin de proposer des recommandations permettant au Maroc de se conformer aux garanties constitutionnelles, ainsi qu'à ses engagements internationaux et aux bonnes pratiques internationales en matière de liberté de réunion pacifique et de manifestation. Parmi les propositions et recommandations du CNDH, on peut par exemple citer la suppression des peines privatives de liberté et leur remplacement par des amendes en cas de réunions publiques ou de manifestations non déclarées, l'extension du droit de manifestation à toute personne physique et morale – et non uniquement aux groupements précités –, la mise en place d'un mécanisme permettant la déclaration de manifestation et de réunion publique par voie électronique, un meilleur encadrement du recours à la force dans la gestion des manifestations et la garantie de la sécurité des journalistes dans ce contexte, et des mesures permettant de faciliter les manifestations et réunions spontanées, telles que l'abrogation des sanctions pour les participants aux manifestations non déclarées et la consécration du principe de présomption de légalité pour les réunions pacifiques (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[23]).

Le Maroc pourrait ainsi prendre appui sur ces recommandations, afin de lancer une réflexion sur une révision et une adaptation du cadre légal relatif à la liberté de manifestation. Dans cette optique, il serait opportun de tenir compte des nouvelles formes de protestations qui n'entrent actuellement pas dans son champ d'application, telles que les *sit-in*, qui sont une forme de mobilisation de plus en plus utilisée au Maroc et qui représentent un moyen d'expression pacifique à disposition des citoyens. De plus, il est essentiel que la société civile soit pleinement impliquée dans ces efforts de réformes, à travers un processus de consultation publique autour d'un potentiel nouveau projet de loi, une publication pour commentaires et un véritable dialogue transparent autour des retours reçus.

La liberté d'association

Le cadre légal relatif à la liberté d'association sera pour sa part étudié dans la section 3.3 de ce chapitre, dédiée à l'environnement opérationnel des OSC.

La liberté d'expression

La liberté d'expression constitue un élément fondamental de l'espace civique. Le rapport sur le Nouveau Modèle de développement a souligné l'importance de la liberté d'expression, ainsi que les attentes et aspirations nouvelles des Marocains et Marocaines dans ce domaine, dans le contexte d'une ouverture croissante sur le monde à travers les médias et les réseaux sociaux (Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, 2021^[12]).

Le droit à la liberté d'expression est garanti à l'article 25 de la Constitution de 2011, et inclut les libertés de pensée, d'opinion, d'expression, de création, de publication et d'exposition en matière littéraire et artistique, ainsi que de recherche scientifique et technique (Royaume du Maroc, 2011_[10]).

La liberté d'expression exclut la diffamation et l'injure, qui sont punies d'amende et de peines de prison, par ailleurs majorées lorsque la victime est une femme et que l'injure ou la diffamation est liée à son genre (Chapitre VIII, Section V du Code pénal, relative aux atteintes portées à l'honneur et à la considération des personnes et à la violation des secrets) (Royaume du Maroc, 2018_[24]). Si les normes internationales permettent de mettre en place une limitation de la liberté d'expression au nom du respect des droits et de la réputation d'autrui, les sanctions pénales, et notamment les peines de prison, présentent un risque beaucoup plus grand de conduire à des limitations importantes de l'espace civique, telles que la censure et l'autocensure, que des procédures au civil (Griffen, S., 2017_[25]). Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont conclu que l'imposition de sanctions excessives constitue une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression des individus (McGonagle, 2016_[26]).¹⁴ De même, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies appelle les États parties à « envisager de dépénaliser la diffamation » et précise que « dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée » (Comité des droits de l'homme, 2011_[27]).

Le Code pénal contient également des exceptions à la liberté d'expression relatives à la souveraineté territoriale et à certaines institutions et certains symboles de l'État, ainsi qu'à l'outrage à un fonctionnaire public et à la remise en cause d'un jugement porté par un magistrat (Chapitre I, Section I du Code pénal).

Afin de renforcer les garanties de la liberté d'expression dans la pratique et d'en encourager l'usage, mais également de se conformer pleinement aux garanties constitutionnelles ainsi qu'aux normes internationales en la matière, **le Maroc pourrait lancer une réflexion sur les peines privatives de liberté pour les délits d'expression tels que la diffamation, l'injure ou l'outrage, et la possibilité de les remplacer par des amendes, à l'image de ce qui a été fait à l'occasion de la réforme du Code de la presse opérée en 2016**. À travers ce nouveau code de la presse, le Maroc s'est en effet engagé dans une réforme du système des peines, qui témoigne d'une volonté de refonte à poursuivre et étendre plus largement aux dispositions du cadre légal relatif à la liberté d'expression dans son ensemble. Cela permettrait d'harmoniser la législation, par exemple par l'alignement du Code pénal sur le Code de la presse (voir sous-Section suivante), et ainsi de pallier le degré d'incertitude et d'insécurité juridique dans l'usage de la liberté d'expression.

De même, l'incitation à la haine et à la discrimination constitue des limites à la liberté d'expression, en ligne avec les normes internationales qui stipulent que l'appel à la violence, à la discrimination ou à la haine doit être interdit par la loi.¹⁵ La Constitution de 2011 dispose ainsi qu'est proscrite « toute incitation au racisme, à la haine et à la violence » (article 23) (Royaume du Maroc, 2011_[10]). Le Code pénal punit l'incitation à la discrimination ou à la haine entre les personnes par une peine de prison majorée si celle-ci intervient à travers des discours dans des réunions ou lieux publics, des affiches ou tout autre moyen qui remplit les conditions de publicité par voie électronique, sur papier ou par voie audiovisuelle (voir Section 3.2.3 sur la problématique du discours de haine en pratique).¹⁶

Enfin, l'état d'urgence sanitaire mis en place dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 a lui aussi affecté le droit à la liberté d'expression, à travers certaines dispositions du décret-loi n° 2-20-292 relatif à l'état d'urgence sanitaire (Royaume du Maroc, 2020_[28]). L'article 4 punit d'un à trois mois de prison et d'une amende l'incitation à contrevenir aux décisions prises dans le cadre de l'état d'urgence par différents moyens, dont les discours proférés dans les réunions ou lieux publics, par écrit et par les différents moyens d'information audiovisuels ou électroniques, ce qui inclut par exemple les publications sur les médias sociaux.

La liberté de la presse

La Constitution de 2011 garantit la liberté de la presse, qui ne peut être limitée à aucune censure préalable¹⁷ (Royaume du Maroc, 2011_[10]). Le Maroc a par ailleurs adopté en 2016 un nouveau Code de la presse, composée de la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition, de la loi n° 89-13 relative au statut du journaliste professionnel, et de la loi n° 90-13 portant création du Conseil national de la presse (CNP) (Royaume du Maroc, 2016_[29] ; Royaume du Maroc, 2016_[30] ; Royaume du Maroc, 2016_[31]).

La loi n° 88-13 (article 3) garantit la liberté de la presse, qui ne peut être limitée par aucune forme de censure, ainsi que la liberté de pensée, d'opinion et d'expression conformément à la Constitution de 2011. Elle stipule que l'État doit garantir la liberté de la presse, la consécration de la démocratie et la pluralité des médias (article 7) (Royaume du Maroc, 2016_[29]). Elle garantit l'accès à l'information pour les journalistes, protège le secret des sources – qui ne peut être remis en cause que sur décision judiciaire et dans des affaires relatives à la défense nationale ou la sécurité de l'État –, ainsi que les affaires relatives à la vie privée des personnes, sauf lorsqu'elles ont un rapport avec la vie publique (article 5), et assure que la saisie des publications et le blocage de sites d'information relèvent exclusivement du ressort de la justice.

Il existe cependant des limites quant à l'exercice de ce droit. La loi met ainsi en place une obligation de déclaration préalable auprès du procureur du Roi pour toute nouvelle publication d'écrit périodique ou de journal électronique, dont une copie est transmise au CNP et à l'autorité gouvernementale chargée de la communication, ainsi que pour la désignation d'un directeur de publication. En l'absence d'opposition écrite et motivée, la publication peut paraître dans un délai minimum d'un mois après le dépôt de la déclaration. Des amendes sont prévues en cas de publication effectuée sans déclaration préalable. Le nouveau Code de la presse ne contient cependant pas de peine de prison, ce qui représente une avancée notable par rapport au cadre légal précédent. Pourtant, bien que la Constitution garantisse le droit de publication sans censure préalable, ces dispositions de la loi peuvent de fait poser un risque de censure. Par ailleurs, la loi stipule que les gérants d'établissement de presse doivent remplir un certain nombre de critères, notamment être de nationalité marocaine et être domiciliés au Maroc, avoir un diplôme spécialisé en presse avec un grade de licence minimum, disposer du statut de journaliste, mais également avoir un casier judiciaire vierge. Si la mention de ces obligations dans le texte de loi répond à la volonté de mettre en place des critères visant à renforcer le professionnalisme du secteur et assurer la qualité du travail journalistique, **dans l'éventualité d'une mise à jour du Code de la presse, il serait néanmoins opportun d'entamer une réflexion autour de ces dispositions afin de mesurer leur impact potentiel sur la liberté de la presse, le pluralisme et le fonctionnement des entreprises de presse, et de juger de l'opportunité ou non de lever ou modifier certaines de ces limites.**

Concernant la limitation de la concentration des médias, si la loi contient des dispositions rendant obligatoire la déclaration auprès du CNP pour toute personne morale ou physique possédant plus de 30 % du capital et/ou des droits de vote au sein des organes d'administration ou de gestion d'un établissement de presse ou de sa société propriétaire (article 11), cette obligation de déclaration n'induit pas de limite légale à la concentration des médias de presse écrite. Le défaut de déclaration est cependant susceptible d'une amende.

En outre, la loi met en place un certain nombre de limites au droit à la liberté d'expression par voie de presse, notamment les faits de diffamation et d'injure envers les institutions publiques, ministres, armées, fonctionnaires et agents dépositaires de l'autorité publique, l'incitation à la haine et à la rébellion (articles 31, 37 et 64), la fausse publicité ou encore la fausse représentation des faits (article 72) (Royaume du Maroc, 2016_[29]).

Une des avancées les plus significatives du cadre légal mis en place par la loi n° 88-13 réside dans l'élimination des peines de prison prévues précédemment pour certaines offenses non violentes par voie de presse, qui ont été remplacées par des amendes ou la suspension de la publication par décision

judiciaire. Cependant, la loi n° 73-15, adoptée à la même période, a réformé le Code pénal et y a intégré des offenses similaires, ainsi que des peines de prison de six mois à deux ans pour les citoyens, et de deux à cinq ans si ces faits sont commis dans des lieux publics ou lors de réunions publiques, par affiches exposées au regard du public, ou par la vente ou distribution par voie électronique, sur papier ou par voie audiovisuelle (Royaume du Maroc, 2018^[24]).

La loi n° 89-13 relative au statut du journaliste professionnel, qui donne une définition précise du journaliste professionnel, comporte un certain nombre de garanties de la liberté de la presse (Royaume du Maroc, 2016^[30]). Elle définit notamment les modalités d'octroi et de retrait de la carte de presse, octroyée par le Conseil de la Presse (CNP) et qui ne peut être suspendue ou retirée que par le fait du CNP, sur décision judiciaire. Elle met également en place des garanties professionnelles et sociales pour les journalistes.

Concernant les médias audiovisuels, le décret-loi n° 2-02-663 du 10 septembre 2002 est venu supprimer le monopole de l'État jusqu'alors en place en matière de radiodiffusion et de télévision, et constitue une étape clé du processus de libéralisation du secteur (Royaume du Maroc, 2002^[32]). La communication audiovisuelle est régie par la loi n° 03-77 promulguée par le dahir n° 1-04-257 du 7 janvier 2005 (Royaume du Maroc, 2005^[33]), et amendée en 2015 et en 2016. L'article 3 consacre la liberté de communication audiovisuelle, dans le respect de « la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, de la diversité et du pluralisme des expressions, ainsi que dans le respect des valeurs religieuses, de l'ordre public, des bonnes mœurs et des besoins de défense nationale ». Au titre de cette loi, les médias publics ont l'obligation de respecter les principes de pluralité et d'accès équitable à l'information politique (article 48), et les cahiers des charges des opérateurs publics consacrent de même le droit d'accès des organisations de la société civile et syndicales aux médias audiovisuels (Grange, 2019^[34]). La loi met également en place certaines limites à la liberté d'expression par voie audiovisuelle – notamment l'apologie de la violence ou l'incitation au terrorisme –, la nécessité de s'assurer de la protection de l'enfance et des personnes vivant avec un handicap, ou encore la lutte contre la violence faite aux femmes et les stéréotypes sexistes. En outre, la Constitution de 2011 garantit l'accès des partis d'opposition à un temps d'antenne dans les médias officiels proportionnel à leur représentativité (article 10), ainsi que l'accès équitable aux médias publics en période électorale (article 11) (Royaume du Maroc, 2011^[10]).

Les défis et recommandations relatifs à la liberté de la presse dans la pratique et la mise en œuvre du Code de la presse seront abordés dans la section 3.2.3 de ce chapitre.

Le droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel

La sécurité numérique, la confidentialité et la protection des données à caractère personnel sont des éléments essentiels d'un espace civique protégé et du gouvernement ouvert car elles contribuent à créer les conditions permettant aux citoyens de s'informer, de s'exprimer, et de débattre librement d'idées, notamment via les réseaux de télécommunication (OCDE, 2022^[1]). Le droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel soutiennent ainsi les autres composantes fondamentales de l'espace civique protégé, telles que les libertés d'expression, de réunion et d'association, la liberté et l'autonomie de la presse, la participation égale au débat public et à la prise de décision, ainsi que l'environnement favorable aux OSC.

L'article 24 de la Constitution de 2011 protège la vie privée et garantit l'inviolabilité du domicile ainsi que le secret des communications privées (Royaume du Maroc, 2011^[10]). Le Maroc a adopté en février 2009 la loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui définit le champ d'application de la protection des données à caractère personnel (Royaume du Maroc, 2009^[35]). L'article premier de cette loi stipule que « l'informatique est au service du citoyen et évolue dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit pas porter atteinte à l'identité, aux droits et aux libertés collectives ou individuelles de l'homme » (Royaume du Maroc, 2009^[35]), ni « constituer un moyen de divulguer des secrets de la vie privée des citoyens » (Royaume du Maroc, 2009^[35]).

En outre, le traitement des données doit répondre aux critères de transparence, de légalité, de limitation des finalités, de minimisation des données, d'exactitude, de limitation de la conservation et de redevabilité, en ligne avec les normes internationales établies par le Règlement général de protection des données (RGPD) (Banque mondiale, 2020^[36] ; Conseil de l'Europe, 1981^[37] ; Royaume du Maroc, 2009^[35]). Le cadre légal comporte également des exceptions à l'obligation d'information de la personne concernée, relatives à la défense nationale, la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, la prévention ou la répression des crimes, et le traitement effectué à des fins statistiques, historiques et scientifiques ou encore à des fins exclusivement journalistiques, historiques ou littéraires (article 6). En outre, l'article 108 du Code pénal autorise l'enregistrement des communications téléphoniques dans le cadre d'enquêtes, soumis à une autorisation judiciaire (Royaume du Maroc, 2018^[24]). Cependant, il n'existe pas de définition précise de ce que constitue la « sûreté » de l'État, ce qui pourrait ouvrir la porte à une large interprétation et réduire la portée des garanties de protection des données à caractère personnel (Banque mondiale, 2020^[36]). Les définitions vagues et peu précises sont une caractéristique commune à de nombreuses lois antiterroristes ou de sécurité nationale dans le monde, ce qui entraîne un risque d'interprétation extensive et parfois abusive de leurs dispositions, et représente un défi important pour l'espace civique mondial (OECD Observatory of Civic Space, 2021^[38]).

Le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel est également protégé en vertu de la loi n° 121.12 de 2019 modifiant la loi n° 96-24 relative à la poste et aux télécommunications, au titre de laquelle les exploitants des réseaux de télécommunication et les fournisseurs d'accès sont tenus de respecter le secret des communications et les conditions de la protection de la vie privée des usagers (article 26).

De plus, le Maroc a ratifié en 2019 la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (dite Convention 108), ainsi que son protocole additionnel, ce qui lui a permis de s'aligner encore davantage sur les normes internationales en la matière, mais appelle à une mise à jour du cadre légal actuellement en place pour une pleine mise en conformité avec la Convention (Conseil de l'Europe, 1981^[37]).

Enfin, le gouvernement marocain a adopté en 2020 la loi n° 05-20 relative à la cybersécurité, qui vient compléter le cadre légal relatif à la protection des données à caractère personnel et à la sécurité des usagers sur Internet, en particulier des services administratifs numériques (Royaume du Maroc, 2020^[39]). Cette loi définit notamment les règles et dispositions de sécurité applicables aux systèmes d'information des entités publiques, des infrastructures vitales, ainsi que des opérateurs des systèmes de télécommunication, et met en place le cadre de gouvernance des politiques de lutte contre la cybercriminalité au Maroc. Le décret d'application n° 2-21-406 adopté en juillet 2021 décline et clarifie les dispositions de cette loi, notamment la désignation de responsables de la sécurité des systèmes d'information au sein de chaque entité publique concernée, la liste des secteurs d'activité considérés comme d'importance vitale, et les modalités d'audit relatives à la cybersécurité (Royaume du Maroc, 2021^[40]).

L'Internet ouvert

Il n'existe pas, dans la Constitution ou dans le cadre légal applicable, de mention explicite à la neutralité d'Internet. Cependant, plusieurs dispositions du cadre légal mettent de fait ce principe en place, notamment la loi n° 24-96 relative à la poste et aux télécommunications, promulguée en 1997 et à plusieurs reprises depuis, qui est venue encadrer le processus de libéralisation du secteur des technologies de l'information et de la communication (Royaume du Maroc, 2019^[41]). L'article 7 dispose que les usagers doivent accéder aux réseaux publics de télécommunication dans des conditions objectives, transparentes, de neutralité et non discriminatoires. La loi précise par ailleurs que les entreprises de télécommunication doivent se conformer aux conventions internationales pertinentes signées et ratifiées par le Maroc, aux exigences de la défense nationale et de la sécurité publique, ainsi

qu'aux ordres de l'autorité judiciaire (article 10). L'Agence nationale de réglementation des télécommunications (ANRT), créée en 1998 en application de la loi n° 24-96, est l'organisme public chargé de la régulation et de la réglementation du secteur. Elle veille à une concurrence loyale dans le secteur des télécommunications, ainsi qu'au respect des dispositions de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination dans l'octroi de ces services.

Égalité et non-discrimination

Le préambule de la Constitution de 2011 stipule que le Royaume du Maroc prend l'engagement de « bannir et de combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit » (Royaume du Maroc, 2011^[10]). L'article 19 institue l'égalité entre les sexes.

La Section II bis du Code pénal est dédiée à la question de la discrimination, définie comme « toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de l'origine nationale ou sociale, de la couleur, du sexe, de la situation de famille, de l'état de santé, du handicap, de l'opinion politique, de l'appartenance syndicale, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » (article 431-1).¹⁸ La loi punit de peines de prison et d'amendes les faits de discrimination consistant : 1) au refus de la fourniture d'un bien ou service ; 2) à l'entrave à l'exercice normal d'une activité économique quelconque ; 3) au refus d'embaucher, de sanctionner ou de licencier une personne ; et 4) au fait de subordonner la fourniture d'un bien, d'un service ou d'une offre d'emploi à une condition fondée sur les éléments visés dans la définition de la discrimination (article 431-2).

Concernant la promotion de l'égalité homme-femme et la lutte contre les discriminations visant les femmes, le Maroc a adopté en 2018 la loi n° 103-13 relative à la lutte contre les violences à l'égard des femmes, qui définit ces violences comme « tout acte matériel ou moral ou abstention fondés sur la discrimination en raison du sexe entraînant pour la femme un préjudice corporel, psychologique, sexuel ou économique » (Royaume du Maroc, 2018^[42]). Cette loi institue également une Commission nationale de prise en charge des femmes victimes de violences, qui a vu le jour en 2019 et a rendu un premier rapport d'activité en 2021, ainsi que des commissions régionales. En outre, les différentes lois adoptées pour la mise en œuvre du processus de régionalisation avancée mettent en place, au niveau des collectivités territoriales, des instances consultatives en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargées de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes d'équité, d'égalité des chances et d'intégration de l'approche de genre. D'après une enquête menée par la DGCT, en 2019, 91 % des communes, 94 % des préfectures et provinces, et l'ensemble des régions s'étaient dotées d'une telle instance, conformément à la loi en vigueur et aux dispositions constitutionnelles (DGCT, s.d.^[43]).

Enfin, dans l'optique d'un renforcement de l'inclusion des groupes sous-représentés, le Maroc s'est également doté en 2016 d'une loi-cadre relative à la protection et à la promotion des droits des personnes en situation de handicap, qui contient notamment un chapitre consacrant leur droit à la participation à la vie civile et politique, et qui pose l'obligation positive de l'État de prendre des dispositions organisationnelles en vue de la mise en œuvre effective de ce droit (article 18) (Royaume du Maroc, 2016^[44]).

Le renforcement de l'espace civique passe par un approfondissement et une clarification du cadre légal et réglementaire applicable

Comme vu dans la section précédente, le cadre légal relatif aux droits et libertés de l'espace civique, et en particulier des droits et libertés publics, met en place certaines garanties de ces droits, par ailleurs consacrés dans la Constitution de 2011, et pose également certaines limites.

Cependant, une part des dispositions du cadre légal manque de précision, ce qui se traduit par un certain degré d'incertitude quant à la portée réelle des droits et libertés publics au Maroc. **À ce titre, un approfondissement et une clarification du cadre légal et réglementaire en vue d'une meilleure définition du périmètre d'exercice des libertés de l'espace civique contribueraient à faciliter leur mise en œuvre et à renforcer dans la pratique les garanties constitutionnelles.**

Ce constat est partagé par le rapport pour le nouveau modèle de développement, qui souligne ainsi que « les citoyens perçoivent certaines imprécisions comme des marges d'instrumentalisation de la loi, et y voient un facteur dissuasif contre l'exercice des libertés publiques et individuelles, limitant de ce fait l'expression et la participation des acteurs » (Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, 2021^[12]). Selon le même rapport, une définition plus précise des termes permettrait de réduire la part d'arbitraire dans les relations entre l'État et les citoyens, et ainsi de pallier le sentiment d'insécurité juridique mis en avant par certains d'entre eux.

Par exemple, pour ce qui est de la liberté d'expression, le CNDH note, dans son mémorandum relatif à la révision du Code pénal, l'ambiguïté de l'expression employée dans l'article 206 – qui parle d'« ébranler la fidélité que les citoyens doivent à l'État et aux institutions du peuple marocain » – et souligne qu'elle pourrait être « utilisée de manière inappropriée » (CNDH, 2019^[45]). La législation antiterroriste comporte elle aussi un certain nombre de termes dont les définitions ne sont pas suffisamment précises et qui peuvent ainsi être sujets à interprétation. C'est le cas de la loi antiterroriste du 28 mai 2003, qui évoque « les destructions, dégradations ou détériorations de biens appartenant à autrui », ainsi que l'existence d'une relation intentionnelle de ces dégradations avec « une entreprise collective ayant pour but une atteinte grave à l'ordre public par l'intimidation, la terreur ou la violence » comme pouvant être qualifiées d'infraction terroriste (Royaume du Maroc, 2003^[46]). Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans ses observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc de 2016, a souligné le caractère vague et trop large de cette définition d'« infraction terroriste » et a exprimé sa préoccupation face à des allégations d'utilisation des dispositions de cette loi pour poursuivre des journalistes (Comité des droits de l'homme, 2016^[47]). De même, les termes tels qu'« outrage », « offense », « injure », « mœurs » ou « moralité publique », employés dans le Code pénal et passibles de peines de prison, pourraient être interprétés de manière extensive et mettre en place des limites excessives aux libertés d'expression, d'association, de réunion et de manifestation. Face à ce constat, la Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement a appelé à réduire significativement les « zones grises » contenues dans le Code pénal, entendues comme des imprécisions, des ambiguïtés ou introduisant un décalage entre le texte et la pratique (Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, 2021^[12]).

De plus, le manque de précision des termes employés dans la loi limitant certaines libertés est en décalage avec les bonnes pratiques internationales en la matière. En effet, le Comité des droits de l'homme a estimé qu'une « norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle » et a ajouté que « la loi ne peut conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression » (Comité des droits de l'homme, 2011^[27]).

En outre, les imprécisions de la loi quant aux contours de la liberté de manifestation, ainsi que son manque d'alignement avec l'évolution des pratiques, peuvent donner lieu à une interprétation tantôt tolérante de ses dispositions, notamment à l'égard de certains groupes particuliers, ou, au contraire, à une application plus restrictive à d'autres occasions, constituant ainsi des limites parfois arbitraires à la liberté de manifestation (Boubker, 2020^[48]). Dans un effort pour clarifier le champ d'application de la liberté de manifestation, et notamment les cas où la dispersion a parfois entraîné un usage disproportionné de la force contre des manifestants pacifiques, le ministre de la Justice a diffusé en octobre 2015 une circulaire rappelant que la loi relative aux rassemblements publics ne prévoit pas explicitement de procédure de déclaration préalable pour les attroupements et que, à ce titre, l'intervention policière n'est nécessaire

qu'en cas d'attroupement armé ou susceptible de troubler la sécurité publique, mais ne peut être justifiée en raison d'un simple défaut de déclaration (El Hourri, 2015^[49]). Cependant, la jurisprudence n'a pas consacré de manière explicite ce principe, ce qui n'a pas permis de résorber l'incertitude encadrant la liberté de manifestation, notamment au regard de certaines pratiques observées malgré la diffusion de cette circulaire. De même, il n'existe par exemple pas de jurisprudence claire et unifiée sur les statuts des *sit-in*, qui ont dans certaines décisions administratives été assimilés à des manifestations sur la voie publique – requérant donc une déclaration préalable –, quand, dans d'autres cas, la justice a explicitement exclu les *sit-in* du champ du cadre légal régissant les manifestations (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[23]).

Ainsi, sur le court terme et afin de renforcer la mise en œuvre pratique du droit à la liberté de manifestation et de clarifier les contours du cadre légal, il serait opportun de **mettre en place des lignes directrices, ainsi que des circulaires ou textes réglementaires précisant les dispositions et donnant des définitions des termes du cadre légal actuellement en place** dans un sens allant vers davantage de conformité avec les normes internationales, afin de réduire la marge d'interprétation des différents acteurs, et donc la marge d'incertitude. En effet, le cadre légal en vigueur n'a pas encore été mis à jour et adapté aux nouvelles pratiques de manifestations pacifiques telles que les *sit-in*, ainsi qu'au caractère spontané de certains rassemblements du fait de l'usage croissant des réseaux sociaux pour lancer des mouvements de rassemblement.

De même, les délais de déclaration ainsi que les mécanismes de recours mis en place dans le cadre légal ne semblent plus adaptés aux réalités de la vie démocratique marocaine, et **gagneraient à être amendés ou clarifiés dans le sens d'une plus grande liberté de manifestation, d'association et, plus généralement, d'un approfondissement des droits et libertés publics**. Le **développement d'une jurisprudence en ligne avec les nouvelles garanties constitutionnelles** est également un levier important de renforcement des droits et libertés publics, dans l'attente d'une possible refonte de la loi.

À terme, le Maroc pourrait **envisager de lancer une réflexion plus large sur l'opportunité de révision et d'adaptation des dispositions clés du cadre légal relatif à l'espace civique**, y compris la liberté de manifestation pacifique et la liberté d'expression, dans le contexte de velléités déjà exprimées pour la réforme du cadre légal régissant la liberté d'association (voir Section 3.3.2).

3.2.2. Le Maroc a progressivement mis en place un cadre institutionnel soutenant la protection de l'espace civique

Le renforcement de l'espace civique passe par la mise en place d'un cadre institutionnel robuste. En ce sens, le Maroc dispose d'un certain nombre d'acteurs institutionnels clés dans la protection et la promotion de l'espace civique (voir Tableau 3.2). On peut ainsi citer les responsabilités ministérielles prises en charge respectivement par la Délégation interministérielle des droits de l'homme (DIDH), la Direction des relations avec la société civile (DRSC), et le département de la communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques gouvernementales de promotion des droits de l'homme, ainsi que d'appui à la société civile et au secteur de la presse. Le Maroc dispose également d'organes consultatifs, de contrôle et de régulation des droits et libertés relatifs à l'espace civique, dont le degré d'indépendance et l'étendue des prérogatives varient. Enfin, le Conseil de la presse, institué en vertu du nouveau Code de la presse adopté en 2016, joue également un rôle important dans l'architecture institutionnelle de promotion de l'espace civique au Maroc.

Tableau 3.2. Les principaux organes de contrôle des droits et libertés de l'espace civique au Maroc et leurs attributions clés

Nom de l'institution	Date de création	Rattachement institutionnel	Attributions clés en lien avec les droits et libertés de l'espace civique
Responsabilités gouvernementales			
Délégation interministérielle des droits de l'homme	2011	Ministère de la Justice (depuis 2021, auparavant rattaché au Ministère d'État chargé des droits de l'homme et des relations avec le Parlement)	Coordination des politiques publiques relatives aux droits de l'homme aux niveaux national et infranational, pilotage de la mise en œuvre du PANDDH, mécanisme national d'élaboration des rapports, de suivi de mise en œuvre des engagements du Maroc et d'interaction avec le système international
Direction des relations avec la société civile (DRSC)	2012	Ministère d'État chargé des relations avec le Parlement	En charge du soutien aux OSC et de la mise en œuvre des principes de la démocratie participative, notamment la gestion de la plateforme de participation e-participation.ma
Département de la Communication	/	Ministère de la Jeunesse, de la Culture, et de la Communication	En charge de l'exécution de la politique du gouvernement relative au secteur de la communication : presse écrite, communication audiovisuelle, publicité, cinéma et droits d'auteur
Instances de contrôle et de régulation			
Conseil national des droits de l'homme (CNDH)	2011, réorganisée en 2018	Institution constitutionnelle indépendante	Émet des avis et recommandations dans le domaine des droits humains et reçoit des plaintes sur lesquelles il peut enquêter et faire des recommandations aux autorités concernées
Médiateur	2011, réorganisée en 2019	Institution constitutionnelle indépendante	Chargé d'instruire les litiges entre les usagers marocains et étrangers et l'administration
Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA)	1999, réorganisée en 2016	Institution constitutionnelle indépendante	Organe de régulation du secteur audiovisuel chargé de garantir la liberté d'expression et promouvoir le pluralisme dans les médias audiovisuels
Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP)	2009	Chef du gouvernement	Veille à l'application de la loi sur la protection des données à caractère personnel et reçoit et traite les plaintes des usagers dans ce domaine
Commission du droit d'accès à l'information (CDAI)	2018	Chef du gouvernement	Veille à l'application du droit d'accès à l'information et reçoit et traite les plaintes des usagers dans ce domaine
Organes consultatifs			
Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD)	Loi adoptée en 2018 mais attente d'opérationnalisation de l'instance	Institution constitutionnelle indépendante	Conseille le gouvernement sur les politiques relatives de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination, opère un travail de suivi de ces politiques
Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative	Loi adoptée en 2018 mais attente d'opérationnalisation de l'instance	Institution constitutionnelle indépendante	Formule des avis et émet des propositions dans le domaine de l'action associative et de l'inclusion des jeunes, élabore des études et recherche de sa propre initiative ou sur demande du gouvernement, élabore une charte éthique et un référentiel de la vie associative
Organe d'autorégulation			
Conseil national de la presse (CNP)	2018	Organe indépendant	Chargé de l'autorégulation du secteur de la presse et de veiller au respect de la déontologie et l'éthique journalistique

Source : Élaboration de l'auteur à partir des données recueillies dans le cadre de l'Enquête globale de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) et de recherches documentaires.

Une définition et une répartition des responsabilités institutionnelles de soutien et d'approfondissement de l'espace civique

Au moment de la rédaction de ce rapport, le Maroc disposait d'un ministère d'État chargé des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement. Celui-ci comptait deux directions : la Direction des relations avec la société civile, et la Direction des relations avec le Parlement. La question des droits de l'homme était quant à elle prise en charge par la délégation interministérielle des droits de l'homme (DIDH), rattachée au ministère bien qu'interministérielle.¹⁹

À la suite du remaniement ministériel consécutif aux élections législatives d'octobre 2021, le ministère de la Justice a hérité de l'ensemble des prérogatives relatives à la protection des droits de l'homme, auparavant dévolues au ministère d'État précédemment cité, et la DIDH lui a été rattachée (Chef du gouvernement, 2021_[50]). Cependant, le ministre de la Justice a annoncé en novembre 2021 sa décision de transférer ses attributions relatives aux droits de l'homme au délégué interministériel, consacrant ainsi le rôle de la DIDH comme acteur gouvernemental de premier plan dans ce domaine (DIDH, 2021_[51]).

La DIDH, créée par le décret n° 2-11-150, est chargée de « mettre en œuvre, en coordination avec les départements ministériels et organismes concernés, la politique gouvernementale en matière de défense, de protection et de promotion des droits de l'homme » (Chef du gouvernement, 2011_[52]). Elle est en particulier chargée du pilotage et de la coordination de la mise en œuvre du PANDDH, qui promeut une approche intégrée des politiques relatives aux droits de l'homme.

Pour ce faire, la DIDH a mis en place un réseau de points focaux au sein des différents départements ministériels, ainsi que des relais dans les collectivités territoriales, chargés de suivre l'évolution des indicateurs élaborés pour le suivi du PANDDH. D'après les entretiens menés, la DIDH utilise par ailleurs un système de communication qui lui est propre, afin de renforcer le climat de confiance et de pouvoir aborder des points sensibles avec les points focaux.²⁰ Le choix de la mise en place d'une délégation interministérielle et l'existence de points focaux au niveau des différents départements ministériels ainsi qu'à l'échelle locale représentent des étapes positives pour la prise en compte d'une approche intégrée des droits de l'homme dans l'ensemble des politiques publiques au Maroc. La DIDH a également accompagné les douze régions dans l'intégration des droits de l'homme dans leurs politiques, à travers l'élaboration de plans d'exécution du PANDDH via 24 ateliers de réflexion, en concertation avec le DGCT. De plus, trois ateliers ont été organisés dans les régions, afin de partager les bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre du PANDDH au niveau infranational.²¹ Par ailleurs, depuis une réforme entreprise en 2018 à la suite des nouvelles orientations du Maroc dans le domaine des droits de l'homme, une reconfiguration de la DIDH a été engagée pour mettre l'accent sur son rôle de mécanisme national d'information et de suivi de la mise en œuvre des engagements internationaux du Maroc en la matière. Cela inclut en particulier l'élaboration des rapports nationaux et la gestion de l'information tout en assurant la coordination entre les différents départements ministériels et institutions nationales.²²

L'appui au secteur de la presse est pris en charge par le département de la communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication. Celui-ci a adopté, en 2017, un plan d'action relatif au secteur de la communication pour la période 2017-21, qui comprend un axe dédié au soutien au secteur des médias ayant pour objectifs le renforcement de l'indépendance et du pluralisme de la presse, ainsi que celui du professionnalisme et de la déontologie des journalistes, la poursuite de la mise en œuvre du Code de la presse à travers la mise en place du CNP, et un travail sur le modèle économique du secteur (Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, 2017_[53]).

Enfin, la Direction des relations avec la société civile (DRSC) au sein du ministère d'État délégué en charge des relations avec le Parlement est l'organe institutionnel chargé de l'appui aux OSC. Elle sera étudiée en détail dans la section 3.3 de ce chapitre, dédiée à l'environnement opérationnel des OSC au Maroc.

La DIDH et la DRSC constituant toutes deux des structures aux responsabilités respectives clés et étendues dans les domaines des droits et libertés et du soutien à la société civile, **il est important de**

conserver et renforcer les dynamiques de coopération et de dialogue continu entre elles, malgré leur rattachement à des ministères différents à la suite de la mise en place d'un nouveau gouvernement. Il serait également opportun de **clarifier leur rôle respectif dans la promotion des différents droits de l'espace civique intrinsèquement liés**, tels que les libertés d'association, d'expression et de manifestation.

Afin de renforcer l'approche intégrée des politiques publiques relatives à l'espace civique au Maroc, il serait également utile de **renforcer la synergie entre les politiques publiques et stratégies mises en œuvre par ces trois structures ministérielles (la DIDH, la DRSC et le département de la communication), et de veiller à leur pleine implication dans l'optique d'une stratégie du gouvernement ouvert.**

La mise en place d'institutions de contrôle et de promotion des droits et libertés de l'espace civique

La protection et la promotion des droits et libertés de l'espace civique nécessitent la mise en place de mécanismes de recours accessibles pour lutter contre les violations. Au-delà de l'appareil judiciaire, les mécanismes de surveillance indépendants financés par des crédits publics jouent un rôle fondamental dans la protection des droits et libertés (OCDE, 2022^[11]).

En ce sens, comme vu plus haut (voir Tableau 3.2), le Maroc dispose d'un nombre important de mécanismes de contrôle, surveillance et promotion des droits et libertés de l'espace civique, dont un certain nombre ont vu le jour ou ont été substantiellement réorganisés après l'adoption de la Constitution de 2011, dans un effort manifeste de renforcer l'architecture institutionnelle dans ce domaine.

Renforcer les mécanismes de contrôle et de surveillance des droits et libertés à travers une plus grande intégration à l'écosystème du gouvernement ouvert

Plusieurs défis convergents peuvent être dégagés de l'analyse des cadres légaux et pratiques de ces organismes, dont les spécificités seront par ailleurs étudiées dans les paragraphes suivants. Les entretiens semblent révéler un certain nombre d'attentes vis-à-vis de ces acteurs, qui disposent de prérogatives et d'attributions leur permettant d'apporter une contribution déterminante à l'espace civique marocain et à sa promotion, mais dont le potentiel pourrait encore davantage être exploité et approfondi.²³

Il convient d'abord de souligner qu'il existe déjà un certain nombre de synergies et de coopérations entre certaines de ces institutions. Par exemple, la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA) a pu apporter un appui et des conseils au CNP dans le cadre de l'élaboration d'une charte de la déontologie de la presse, témoignant ainsi des opportunités saisies d'apprentissage mutuel et de l'échange de bonnes pratiques entre les organes nationaux de régulation évoluant dans des domaines liés à l'espace civique (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, 2020^[54]). **Ce type d'initiatives gagneraient cependant à être renforcées et généralisées, afin de démultiplier l'impact des efforts déployés et de véritablement ancrer une dynamique de coopération et une approche intégrée de l'espace civique au Maroc.**

En ce sens, il est important de renforcer les synergies et la cohérence des actions de ces institutions, dont les domaines de compétences sont intrinsèquement liés et revêtent tous un caractère essentiel dans la perspective de politiques publiques et réformes de gouvernement ouvert, et de promotion de la participation, de la redevabilité et de la bonne gouvernance. Aussi **serait-il opportun de renforcer leur intégration dans l'écosystème du gouvernement ouvert au Maroc, à travers par exemple une plus grande inclusion dans les processus du PGO, mais également au-delà. La stratégie du gouvernement ouvert pourrait être l'occasion de souligner le rôle de ces instances et organismes comme piliers de l'espace civique, ainsi que leur qualité d'acteurs indispensables à la mise en place d'une approche intégrée et holistique du gouvernement ouvert, afin de se rapprocher de**

l'État ouvert. En effet, comme vu dans le chapitre 1, il est primordial de s'assurer de la présence de tous les acteurs pertinents dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert, et de créer des ponts et synergies entre leurs différents domaines d'action. La protection et la promotion de l'espace civique étant un prérequis de toute politique publique du gouvernement ouvert, **il serait utile d'acter leur place centrale au sein de la stratégie du gouvernement ouvert à travers la pleine implication des nombreux acteurs institutionnels clés dans ce domaine, et de saisir cette opportunité pour établir des objectifs ambitieux pour l'espace civique dans ce cadre.**

Le Conseil national des droits de l'homme (CNDH)

Comme 36 des 40 pays membres et partenaires de l'OCDE ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020), le Maroc dispose d'un mécanisme indépendant de plaintes pour la violation des droits et libertés.²⁴ Le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) constitue ainsi l'Instance nationale des droits de l'homme (INDH) du Maroc, établie conformément aux Principes de Paris. Prenant la suite du Conseil consultatif des droits de l'homme précédemment en place, le CNDH a été érigé en instance constitutionnelle en vertu de l'article 161 de la Constitution de 2011, qui stipule :

Le Conseil national des droits de l'Homme est une institution nationale pluraliste et indépendante, chargée de connaître toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme et des libertés, à la garantie de leur plein exercice et à leur promotion, ainsi qu'à la préservation de la dignité, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens, et ce, dans le strict respect des référentiels nationaux et universels en la matière. (Royaume du Maroc, 2011^[10])

Le Conseil dispose de la pleine capacité juridique et de l'autonomie administrative et financière, et est composé de 41 membres, dont un président et un secrétaire général (voir Encadré 3.2). Il a le pouvoir d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, sur autosaisine ou à la suite d'une plainte. Il peut émettre des recommandations à l'adresse de l'autorité concernée par la plainte ou en référer à la justice si la plainte relève d'une infraction pénale, ne disposant pas lui-même de prérogatives judiciaires. En outre, le CNDH travaille à l'harmonisation du cadre légal en vigueur avec les obligations internationales du Maroc, et peut émettre des avis sur des projets et propositions de lois relatifs aux droits de l'homme, sur autosaisine ou à la demande du gouvernement ou du Parlement (Royaume du Maroc, 2018^[55]).

Encadré 3.2. Composition du CNDH

En vertu de l'article 36 de la loi n° 76-15 relative à sa réorganisation, le CNDH est composé comme suit :

- Un président, nommé par dahir royal.
- Un secrétaire général.
- Les présidents des commissions régionales.
- Neuf membres nommés par le Roi, dont cinq parmi les personnalités reconnues pour leur expertise et leur expérience dans la promotion et la protection des droits de l'homme, deux sur proposition du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, et deux sur proposition du Conseil supérieur des oulémas.
- Huit membres nommés par le chef du gouvernement, dont quatre parmi les experts marocains dans le domaine des droits de l'homme, après consultation du président du CNDH, et quatre sur proposition d'organismes représentatifs de l'enseignement supérieur, du journalisme et des médecins et avocats.

- Huit membres nommés par les présidents des deux Chambres du Parlement sur proposition d'associations actives et reconnues dans le domaine des droits de l'homme et après consultation des groupes et groupements parlementaires.
- Deux membres représentant l'institution du médiateur et le Conseil de la communauté marocaine de l'étranger.

Chacun de ces membres dispose d'un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

Source : Adapté de l'article 36 de la loi n° 76-15 relative à la réorganisation du Conseil national des droits de l'homme (Royaume du Maroc, 2018^[55]).

Le CNDH est un élément important de l'architecture institutionnelle de la promotion et la protection de l'espace civique. Il s'est notamment illustré à travers la rédaction de rapports et mémorandum relatifs à la liberté d'association et de manifestation, ou encore concernant des projets de réformes du Code pénal, qui contiennent des recommandations motivées et fondées sur une analyse du cadre constitutionnel et des bonnes pratiques internationales en la matière (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[23] ; 2015^[56] ; 2019^[57]). Le CNDH publie également un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme au Maroc, présentant le cadre légal en vigueur ainsi que les différents incidents et dépassements ayant eu lieu au cours de l'année (Conseil national des droits de l'Homme, 2021^[58]).

En ligne avec le processus de régionalisation avancée, le CNDH est doté de 12 commissions régionales des droits de l'homme, également habilitées à recevoir des plaintes et chargées du suivi et du contrôle de la situation des droits humains au niveau régional. D'après son rapport annuel, le CNDH a reçu 2 536 plaintes pour l'année 2020, dont 1 591 ont été traitées par les commissions régionales, ce qui témoigne de leur rôle réel dans le recueil et le traitement des plaintes et de la pertinence de la déclinaison du CNDH à l'échelle infranationale (Conseil national des droits de l'Homme, 2021^[58]).

Le rapport annuel du CNDH pour 2019 détaille la nature des plaintes reçues. On peut ainsi observer que, sur les 1 419 plaintes jugées recevables sur la période étudiée, 671 concernaient les droits civils et politiques. En particulier, 79 plaintes relevaient de la liberté d'association, et notamment de cas de refus de délivrer les récépissés définitifs. Pour ces plaintes, le CNDH a parfois pu jouer le rôle de médiateur entre l'administration et les associations concernées (voir Section 3.3.5) (Conseil national des droits de l'Homme, 2020^[59]).

Le passage du Conseil consultatif des droits de l'homme au CNDH et sa refonte en 2018 à travers la loi n° 76-15 ont permis des améliorations substantielles du statut de l'instance marocaine des droits de l'homme, qui a été jugée par le sous-comité de l'accréditation comme globalement plus conforme aux Principes de Paris que sa version précédente, et a obtenu le statut A (Mekki, 2019^[60]). L'organe précédemment en place présentait en effet un certain nombre de limites, notamment en termes d'indépendance, puisqu'il n'était qu'un organe consultatif institué auprès du Roi. On peut également noter l'interdiction du cumul des mandats des membres du CNDH avec des fonctions au sein du gouvernement, des deux Chambres du Parlement, ou d'une des autres instances constitutionnelles. Ce principe tend à renforcer substantiellement les garanties d'indépendance du CNDH, en comparaison avec le précédent organe en place, qui comptait parmi ses membres à titre consultatif « les ministres concernés par les domaines de compétence du Conseil », dont les ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères (Royaume du Maroc, 2001^[61] ; Mekki, 2019^[60]).

Malgré le mandat étendu du CNDH et des ressources humaines et budgétaires qui lui permettent de mener à bien un travail approfondi d'analyse et de recommandations, certains acteurs ont déploré le manque de prise en compte des travaux du CNDH par les branches exécutive et législative du pouvoir (Chennani, 2018^[62]). **Les nombreux mémorandums produits, tels que celui sur la liberté d'association** (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[56]), **qui reposent sur une analyse du cadre légal marocain, des**

cadres constitutionnels, des obligations internationales du Maroc et des bonnes pratiques, gagneraient à être davantage exploités par le gouvernement, afin de renforcer le cadre légal et pratique relatif aux droits de l'homme. De même, dans son rapport annuel pour 2020, s'il souligne les efforts de coopération et d'interactions constructives avec un certain nombre de départements ministériels, le CNDH indique que certains projets de textes législatifs ayant trait aux droits de l'homme ne lui ont pas été soumis pour consultation, contrairement à ce qui est prévu par l'article 25 de la loi régissant son organisation (Conseil national des droits de l'Homme, 2021^[58]). **Un approfondissement des efforts de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations et avis permettrait également au CNDH de davantage affirmer son rôle institutionnel dans le renforcement des droits de l'homme au Maroc.** Des données relatives au degré de prise en compte et de mise en œuvre des recommandations et avis du CNDH pourraient par exemple être incluses dans le rapport annuel du Conseil et mettraient en lumière les progrès réalisés ainsi que les défis à surmonter, participant ainsi à renforcer la transparence et la redevabilité en matière de politique des droits de l'homme.

La Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP)

Le Maroc s'est doté d'une instance de surveillance et de promotion du droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, à travers la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP), établie au titre de l'article 27 de la loi sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (Royaume du Maroc, 2009^[35]). Elle est instituée auprès du chef du gouvernement et est chargée de veiller au respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel, et ce à travers des missions d'information et de sensibilisation, de conseil et de proposition, de protection, de contrôle et d'investigation, ainsi que de veille juridique et technologique. Comme dans un certain nombre de pays de l'OCDE, tels que l'Allemagne, le Canada ou encore le Mexique, la CNDP est rattachée à la Commission du droit d'accès à l'information (CDAI) (OCDE, 2020^[63]).

Le président de la CNDP préside en effet également la CDAI, et les deux commissions (la seconde étant plus récente et découlant de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'accès à l'information, voir Chapitre 4) partagent un même secrétariat. Le président est nommé par le Roi parmi des personnalités notoirement connues pour leur impartialité, leur probité et leurs compétences dans les domaines juridique, judiciaire ou informatique (OCDE, 2019^[64]).

Si l'existence d'une instance de contrôle de la protection des données à caractère personnel est conforme aux bonnes pratiques internationales et représente un gage supplémentaire pour la protection du droit à la vie privée, plusieurs pistes peuvent être dégagées afin de renforcer le rôle et l'effectivité de la CNDP dans la protection des données à caractère personnel au Maroc.

D'une part, l'analyse a mis en avant une problématique de ressources humaines et de répartition des tâches entre les prérogatives de la CNDP et celles de la CDAI. En effet, la spécialisation du personnel est limitée par sa double responsabilité, tandis que les deux domaines suivis nécessitent un haut degré d'expertise et revêtent une importance stratégique pour la promotion et la protection de l'espace civique et d'un gouvernement ouvert. En ce sens, afin de renforcer le rôle et l'efficacité de la CNDP, **le secrétariat pourrait envisager d'opérer une clarification des tâches, voire une nouvelle répartition, parmi le personnel de la CNDP et de la CDAI entre celles relatives à la protection des données à caractère personnel et le volet relatif au droit d'accès à l'information** (voir Chapitre 4).

D'autre part, la CNDP ne dispose pas d'un pouvoir de sanction ou de redressement en cas de constat de violation du droit à la vie privée et des données à caractère personnel, mais peut uniquement en référer au procureur du Roi à des fins de poursuites. En ce sens, la Convention 108 appelle à l'octroi d'un pouvoir de décision concernant les violations des données à caractère personnel, et notamment de sanction administrative, aux autorités de contrôle dans le cadre des missions qui leur sont confiées (article 15)

(Conseil de l'Europe, 1981^[37]). Dans son rapport d'activité pour l'année 2016, la CNDP fait ainsi état de 584 plaintes reçues qui ont donné lieu à 51 mises en demeure, de la transmission de 65 dossiers à un huissier de justice et de la soumission de 2 dossiers à la justice. **Le renforcement des compétences de la CNDP par un pouvoir de sanction administrative, par exemple à travers des amendes, pourrait constituer un levier supplémentaire afin de renforcer le respect de la vie privée et des données à caractère personnel par les différents acteurs privés et publics.**

De plus, au vu de l'importance croissante de la protection des données à caractère personnel pour l'espace civique et l'ouverture du gouvernement, et compte tenu de l'utilisation massive des technologies de l'information et de la communication, **il serait opportun de renforcer les mécanismes de coopération entre la CNDP, les OSC expertes dans ce domaine et d'autres instances indépendantes telles que la CNDH, afin de s'assurer d'une qu'une approche « droits de l'homme » est adoptée, en plus des aspects techniques et juridiques, dans le contrôle du respect du droit à la vie privée.** Cela permettrait à la CNDP de bénéficier plus largement de l'expertise et des compétences des acteurs de la société civile dans ce domaine, tout en renforçant la transparence de ses travaux et la confiance des citoyens dans le cadre de la numérisation croissante au Maroc. La CNDP pourrait ainsi mettre en place une approche institutionnalisée d'engagement avec la société civile, à travers des mécanismes transparents et inclusifs de dialogue permettant aux OSC et aux citoyens d'apporter leur point de vue sur l'impact de la question des données à caractère personnel sur la société.

Enfin, **la publication annuelle systématique d'un rapport d'activité** permettrait de renforcer, pour les citoyens, la visibilité des actions entreprises par la CNDP, ainsi que celle de l'évolution du contexte et des cadres de la protection des données à caractère personnel.

La Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA)

La création de la HACA en 2002 a fait du Maroc le premier pays de la région MENA à opter pour la régulation comme mode de gouvernance de l'audiovisuel (Varol, 2010^[65]). La HACA est une institution constitutionnelle indépendante, mise en place par le dahir n° 1-02-212 du 31 août 2002 puis réorganisée en 2016 par loi n° 11-15 (Royaume du Maroc, 2016^[66]). Elle est chargée de veiller à la liberté de communication audiovisuelle et au pluralisme culturel, linguistique, politique et des opinions dans le domaine de l'audiovisuel.

La HACA dispose d'un Conseil supérieur, composé d'un président et de quatre membres nommés par le Roi, de deux membres nommés par le chef du gouvernement, et de deux membres nommés respectivement par le président de la Chambre des représentants et le président de la Chambre des conseillers, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Afin de mener à bien sa mission de régulation du secteur, la HACA détient des prérogatives telles que la formulation d'avis au Roi, au Parlement et au gouvernement, relatifs au cadre légal applicable, l'approbation et la veille à la mise en œuvre des cahiers des charges des médias audiovisuels, ou encore la délivrance d'autorisation et de licences aux opérateurs privés.

La HACA opère également un travail important d'étude du pluralisme dans les médias audiovisuels, et a la possibilité de recevoir des plaintes et des signalements. Elle dispose par ailleurs d'un pouvoir de sanction pour les infractions à la loi relative à la liberté de communication audiovisuelle par le biais d'amendes ou de suspensions de la diffusion, et peut également être saisie par l'autorité judiciaire pour avis sur des plaintes fondées sur la violation de la loi sur la liberté de communication audiovisuelle. Elle a pu jouer un rôle actif dans le soutien de la mise en œuvre de certains plans gouvernementaux, tels que le Plan gouvernemental quinquennal pour l'égalité, dit ICRAAM 2, à travers le suivi des stéréotypes sexistes et de la représentativité des femmes dans les médias audiovisuels ou encore la promotion des droits des personnes en situation de handicap (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, 2020^[54]). Par ailleurs, la décision n° 20-18 relative à l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion sur les services de communication audiovisuelle a inclus les OSC aux personnalités publiques que les médias

audiovisuels se doivent d'inviter, dans un effort pour renforcer la pluralité des opinions exprimées et accessibles au public, ce qui est en ligne avec l'un des engagements du premier PGO relatif au renforcement de l'accès de la société civile aux médias audiovisuels (Haute Autorité de la communication audiovisuelle, 2018^[67]).

Concernant le volet de réception et de traitement des plaintes, le rapport annuel fait état de 53 plaintes pour l'année 2019, dont environ 26 % ne relevaient pas du champ de compétences de la HACA et 15 % concernaient l'honnêteté et l'équilibre de l'information et des programmes (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, 2020^[54]). La HACA a également pris 7 décisions relatives à des atteintes à la dignité humaine, au racisme et la discrimination, dont 5 sur autosaisine. Ces chiffres plutôt limités pourraient traduire un manque de communication auprès du grand public sur les prérogatives, missions et efforts de la HACA, ainsi qu'un manque de visibilité. **La HACA pourrait ainsi renforcer les efforts de sensibilisation à son action de régulation du secteur de l'audiovisuel, ainsi que son accessibilité au grand public, afin de davantage prendre appui sur le levier que représentent la réception et le traitement des plaintes dans la régulation et la surveillance du secteur.** La mise en place d'une plateforme en ligne pour le dépôt de plainte auprès de la HACA a représenté, dans ce sens, une avancée significative, qui a permis une augmentation des recours à ce mécanisme de la part des individus, associations et autres acteurs (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, 2020^[54]). **Dans l'attente d'une sensibilisation accrue du grand public aux mécanismes de plainte, la HACA pourrait également davantage mobiliser son pouvoir d'autosaisine, afin de consolider son rôle de régulateur du secteur de l'audiovisuel, dans le sens de la protection et la promotion de la liberté d'expression et du pluralisme.**

Le Conseil national de la presse (CNP)

Dans un effort visant à renforcer l'autorégulation du secteur de la presse, le Maroc a mis en place un organe d'autorégulation indépendant à travers la loi n° 90-13 portant création du Conseil national de la presse (CNP), qui a vu le jour en juin 2018 (Royaume du Maroc, 2016^[31]). Il n'est cependant devenu véritablement opérationnel qu'à partir de mai 2020, à la suite de l'adoption et de la publication au *Bulletin officiel* de son règlement intérieur, lui permettant enfin de mener à bien les missions qui lui sont conférées (Royaume du Maroc, 2020^[68] ; Mokhliss, 2020^[69]).

Le CNP, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, est notamment chargé de l'octroi des cartes de presse, une prérogative qui relevait précédemment du ministère de tutelle et dont le transfert à un organe indépendant représente une avancée vers le renforcement de l'indépendance du secteur et de la liberté de la presse. Il a également pour mission de faire respecter les règles déontologiques, défendre la liberté de la presse, contribuer à la production des textes de loi relatifs au secteur, et mener des missions d'arbitrage et de médiation entre les organismes de presse et des tiers (Royaume du Maroc, 2016^[31]). Le CNP est chargé d'élaborer un rapport annuel sur les indicateurs de la liberté de la presse et dresse un état des lieux de la presse et des conditions de travail des journalistes. Le CNP peut recevoir du public des plaintes et réclamations relatives à l'éthique et à la déontologie des journalistes, et a la possibilité de prendre des sanctions disciplinaires telles que la suspension de la carte de presse pour une période donnée en cas de manquement d'un journaliste à la Charte de déontologie élaborée par le CNP et publiée au *Bulletin officiel*. Le Comité de déontologie et des affaires disciplinaires a émis 36 décisions entre janvier et septembre 2021, dont certaines de suspension de la carte de presse pour des faits relatifs à la diffusion de fausses nouvelles, à des atteintes à la vie privée ou à la dignité humaine, à l'incitation à la haine, ainsi qu'à la diffusion de représentations discriminatoires envers les femmes (Conseil national de la presse, 2021^[70]). Si le caractère récent de l'opérationnalisation du CNP peut expliquer le nombre assez réduit de décisions prises, au vu de la prégnance de la problématique de la déontologie mise en avant dans les entretiens, **il serait opportun de renforcer ce volet d'action, par exemple à travers davantage de communication autour du mécanisme de dépôt plainte existant, afin de renforcer l'effectivité et la pertinence du CNP comme organe d'autorégulation du secteur de la presse et acteur de premier plan pour le renforcement de**

l'éthique journalistique. Des efforts visant à renforcer la confiance du public et des journalistes en l'effectivité de ce mécanisme pourraient également en soutenir l'usage.

L'ambiguïté du statut du CNP qui, s'il est un organe indépendant, a été établi par une loi et dispose d'un pouvoir réglementaire, a également été relevée par une étude menée en 2022 (Hidass, 2022^[71]). Le Code de déontologie, adopté en 2019 et publié au *Bulletin officiel*, a par exemple une force normative et impérative, ce qui représente d'après certains journalistes indépendants un risque de limitation induite de la liberté de la presse, au-delà des dispositions incluses dans le Code de la presse et des garanties constitutionnelles (Hidass, 2022^[71]).

Le CNP est composé de vingt et un membres, dont sept membres élus par et parmi les journalistes professionnels, sept membres élus par et parmi les éditeurs de la presse, un représentant du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, un représentant du CNDH, un représentant du Conseil national des langues et de la culture marocaine (qui n'a pas encore vu le jour au moment de la rédaction de ce rapport), un représentant de l'Association des barreaux des avocats au Maroc, un représentant de l'Union des écrivains du Maroc, un ancien éditeur et, enfin, un journaliste honoraire désigné par le syndicat le plus représentatif. Il est à noter que, dans sa composition actuelle, l'administration n'est pas représentée au sein du CNP, mais un délégué chargé d'assurer la coordination entre l'administration et le conseil a été nommé et assiste aux réunions à titre consultatif.²⁵ La composition du conseil a cependant soulevé quelques critiques parmi les journalistes, notamment du fait que seul un tiers des membres du CNP représente cette profession, alors qu'il s'agit d'un organe d'autorégulation du secteur (Hidass, 2022^[71]). Par ailleurs, la création d'un tel conseil par la loi est de nature à maintenir l'ambiguïté quant à la relation de dépendance entre celui-ci et les pouvoirs publics. En parallèle, une réflexion est actuellement menée, notamment au sein de la Chambre des Représentants, autour d'une révision de la composition du conseil afin d'y inclure d'autres institutions telles que l'Institut Supérieur de la Culture Amazigh et le Conseil Supérieur des Oulémas, ou encore d'en retirer l'Union des Écrivains du Maroc.²⁶ **Afin de permettre au CNP d'atteindre son plein potentiel en tant qu'organe d'autorégulation du secteur de la presse, mais également en tant que garant de la liberté de la presse de manière plus large, il est primordial de veiller à ce que ces réflexions aillent dans le sens d'une indépendance et d'une légitimité accrue, ainsi que la transparence dans l'élection de ses membres.**

L'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD) et le Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative

Comme indiqué dans le Tableau 3.2., la Constitution du Maroc appelle à la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD) (article 19) et du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative (article 33), deux institutions qui présentent un potentiel important pour le renforcement du caractère inclusif de l'espace civique et des politiques du gouvernement ouvert, ainsi que pour celui de l'appui à la société civile (Royaume du Maroc, 2011^[10]).

Deux lois ont été adoptées et publiées en 2018 au *Bulletin officiel* pour mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles : la loi n° 79-14, qui octroie à l'APALD des prérogatives de proposition et recommandation relatives à son domaine de compétences, de réception et suivi de réclamations, d'évaluation des politiques mises en œuvre, de réalisation d'études ou encore de renforcement des capacités des acteurs dans le domaine de la lutte contre les discriminations et la promotion de la parité ; et la loi n° 88-15 relative au Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative (Royaume du Maroc, 2018^[72] ; Royaume du Maroc, 2018^[73]). Ce dernier dispose de prérogatives consultatives, de proposition, de recherche et d'étude dans les domaines relatifs à la jeunesse et à la vie associative, mais également de coordination des instances consultatives territoriales, et est appelé à élaborer une charte éthique de l'action associative, ainsi qu'un référentiel de gouvernance.

Bien que ces deux cadres légaux aient été adoptés il y a plus de trois ans, ces deux instances ne sont pas encore opérationnelles au moment de la rédaction de ce rapport. Afin de renforcer et de consolider l'architecture institutionnelle de promotion de l'espace civique, il semble important **d'accélérer la mise en place opérationnelle de l'APALD et du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative**. Il est également essentiel de **veiller à la prise en compte de la spécificité des deux mandats conférés au Conseil, et de le doter de ressources humaines et budgétaires suffisantes pour qu'il puisse mener à bien ses missions et atteindre son plein potentiel**.

3.2.3. Les défis et les opportunités dans la mise en œuvre des droits et libertés publics, de la presse et des droits numériques

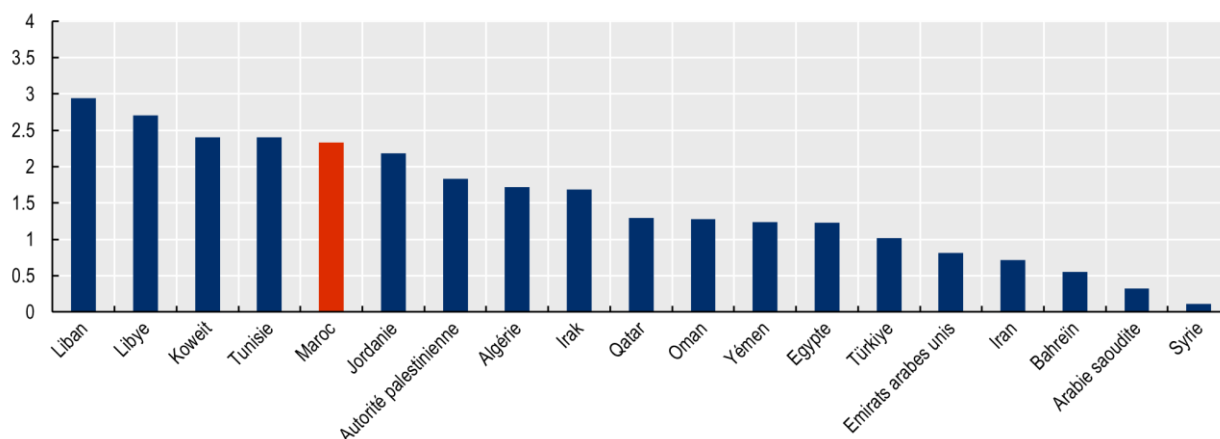
Une fois considérées les avancées permises par les nouvelles orientations du Royaume et qui sont consacrées dans la Constitution de 2011, il convient d'étudier les leviers potentiels d'approfondissement de la mise en œuvre des droits et libertés publics, numériques et de la presse au Maroc. En effet, concernant les droits et libertés publics, d'après une enquête d'opinion menée en 2019 par l'Arab Barometer sur l'engagement civique dans la région MENA, 48 % des personnes interrogées au Maroc considèrent que la liberté d'expression est garantie dans une large ou moyenne mesure, un chiffre qui descend à 37 % pour la liberté de manifestation pacifique (Arab Barometer, 2019^[74]).

On peut ainsi recenser plusieurs défis qui peuvent représenter un frein à la pleine participation de tous les citoyens marocains et citoyennes marocaines dans l'élaboration de politiques publiques et la prise de décision, et à leur possibilité d'interagir de manière constructive avec les pouvoirs publics et le gouvernement. Un certain nombre de ces défis ont d'ailleurs été mis en avant dans le rapport pour le Nouveau Modèle de développement, tels que la nécessité de renforcer les libertés individuelles et publiques pour restaurer le climat de confiance entre les autorités et les citoyens, ou encore l'appui au rôle des médias, « indispensable à une société ouverte et pluraliste » (Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, 2021^[12]).

Protéger et promouvoir la liberté de manifestation pacifique comme levier d'expression des citoyens

Comme indiqué dans la section 3.2.1, le cadre légal relatif à la liberté de manifestation pacifique n'est pas pleinement en ligne avec les normes internationales en la matière. Le recours aux rassemblements pacifiques et à des formes de protestation telles que les *sit-in* est cependant répandu, comme en témoigne le dernier rapport du CNDH, qui fait état de près de 64 mouvements de protestation par jour pour l'année 2019, et recense 3 251 réunions sur la voie publique entre le 20 mars 2020 et le 23 juillet de la même année, malgré l'interdiction des rassemblements dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 (Conseil national des droits de l'Homme, 2020^[59] ; Conseil national des droits de l'Homme, 2021^[58]). Cependant, dans la pratique, les garanties du droit de manifestation connaissent encore un certain nombre de limites qui affectent la possibilité offerte aux citoyens de faire usage de ce mode d'expression et de participation. Le Graphique 3.1 présente une comparaison du Maroc et des pays de la région MENA pour l'indicateur de l'institut V-Dem relatif au respect de la liberté de réunion pacifique dans la pratique.

Graphique 3.1. Score du Maroc et des pays de la région MENA pour l'indicateur relatif au respect de la liberté de réunion pacifique de V-Dem



Note : V-Dem pose la question suivante : « Dans quelle mesure les autorités publiques respectent-elles et protègent-elles le droit de réunion pacifique ? ». Les réponses varient de 0 à 4. 0 : jamais (les autorités publiques n'autorisent pas les rassemblements pacifiques et sont prêtes à recourir à la force létale pour les empêcher) ; 1 : rarement (les autorités publiques autorisent rarement les rassemblements pacifiques, mais évitent en général de recourir à la force létale) ; 2 : parfois (les autorités autorisent parfois les rassemblements pacifiques, mais refusent souvent de manière arbitraire aux citoyens le droit de se réunir pacifiquement) ; 3 : généralement (les autorités publiques autorisent généralement les rassemblements pacifiques, mais dans de rares cas refusent arbitrairement aux citoyens le droit de se réunir pacifiquement) ; 4 : presque toujours (les autorités publiques autorisent presque toujours les rassemblements pacifiques et les protègent activement, sauf dans de rares cas de limitations légales, nécessaires et proportionnées).

Source : (V-Dem, 2021^[75]).

Comme indiqué dans la section 3.2.1 de ce chapitre relative à la présentation du cadre légal, seuls les associations régulièrement enregistrées, les partis politiques et les syndicats et organismes professionnels sont autorisés à organiser des manifestations sur la voie publique, à condition de les déclarer préalablement aux autorités locales compétentes. Si, dans la pratique, des manifestations spontanées et hors du cadre des organisations précitées existent, elles ne sont cependant pas explicitement prévues dans le cadre légal et risquent ainsi d'être entachées d'illégalité. Il s'agit là d'une limitation importante de la portée du droit à la liberté de manifestation, pourtant garanti au sein de la Constitution et qui gagnerait à être légalement étendu à l'ensemble de la population, dans l'alignement des pratiques de protestation déjà en vigueur et des normes internationales.

De plus, le régime de déclaration donnant lieu à la délivrance d'un récépissé, il pourrait constituer un régime d'autorisation masquée des réunions publiques, ce qui n'est pas en ligne avec les normes émises par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Comité des droits de l'homme, 2020^[22]). La question de la déclaration préalable des réunions publiques ainsi que la possibilité pour les autorités d'interdire toute manifestation présentant un risque de troubler la sécurité publique intègrent un certain degré d'incertitude et d'insécurité juridique quant au droit à la liberté de réunion et de manifestation. Dans un geste positif, la justice marocaine a statué à plusieurs reprises en faveur d'associations lorsque celles-ci ont fait face à un refus de délivrance de récépissé de la part de l'administration pour l'organisation de réunions publiques. Par exemple, le tribunal administratif de première instance a tranché en faveur d'une organisation de défense des droits humains à deux reprises en 2016, et a déclaré illégal le refus de délivrance du récépissé (Boubker, 2020^[48]). Ces différents jugements mettent en avant l'existence de recours à disposition des groupes et organisations souhaitant organiser une manifestation ou une réunion publique, le rôle de garde-fou que peut jouer la justice dans la protection et la promotion de ce droit, mais également le fait que certains représentants de l'administration ont parfois pu contourner le cadre légal et réintégrer *de facto* un pouvoir discrétionnaire dans l'autorisation ou l'interdiction de fait de manifestations.

Pour lutter contre ces pratiques qui, si elles demeurent isolées, ont un impact sur la liberté de réunion pacifique et de manifestation, **le Maroc pourrait envisager de numériser les processus de déclaration, afin d'en renforcer la transparence et l'automatisation et ainsi de réduire les possibilités de décision arbitraire de la part de certains fonctionnaires de l'administration.** Il pourrait également être utile **d'assurer un plus grand degré de transparence des décisions en cas de refus**, en demandant par exemple à ce que toute interdiction de manifestation soit motivée, et de renforcer et accélérer les mécanismes de recours administratifs existants. Enfin, en dernier recours, il pourrait être envisagé de **mettre en place un régime de contrôle et de sanction administrative en cas de refus injustifié de délivrance du récépissé et de récidive par un fonctionnaire.**

L'incertitude autour des contours de l'exercice du droit à la liberté d'expression, en partie liée au cadre légal en vigueur qui gagnerait à être clarifié et approfondi comme vu dans la section 3.2.1 de ce chapitre, est renforcée par certaines pratiques et certains incidents rapportés par des OSC. Des rapports élaborés par des organisations de défense des droits humains ont mis en avant des faits d'arrestation jugées arbitraires de manifestants. En avril 2021, 33 enseignants et enseignantes ont été arrêtés à Rabat et inculpés alors qu'ils participaient à une manifestation pacifique réclamant de meilleures conditions de travail, dans le respect des règles sanitaires, notamment de distanciation et de port du masque (Amnesty International, 2021^[76]).²⁷ Les chefs d'inculpation retenus à leur rencontre sont « attroupement non armé qui pourrait troubler la sécurité publique » (articles 17 et 21 du dahir n° 1-58-377 régissant le droit des rassemblements publics), « outrage et violences envers un agent de la force publique » (articles 263 et 287 du Code pénal) et « violation de l'état d'urgence sanitaire » (le Desk, 2021^[77]). En 2019, une activiste des droits humains a été condamnée à dix mois de prison avec sursis et à une amende pour participation à des manifestations non autorisées, insulte à agent de la force publique et incitation à commettre des infractions pénales (Amnesty International, 2019^[78]). En outre, le 26 juin 2018, 53 activistes ont été condamnés par le tribunal de première instance de Casablanca à des peines d'un à vingt ans de prison pour des chefs d'inculpation incluant des violences contre la police et l'organisation de manifestations non autorisées, bien qu'une partie ait pu bénéficier par la suite d'une grâce royale (Boubker, 2020^[48]). Dans son rapport relatif aux protestations d'Al Hoceima en 2017, à l'occasion de mouvements sociaux qui ont émergé dans la région du Rif, le CNDH a recueilli plusieurs témoignages faisant état d'un usage excessif de la force lors d'arrestations (CNDH, 2020^[79]). Ainsi, le cadre légal, les différents incidents et les sanctions parfois jugées excessives prises au regard des faits reprochés pourraient décourager l'usage de ce vecteur d'expression et de participation, qui est pourtant un pilier de l'espace civique.

De plus, comme dans plusieurs pays, l'interdiction de certaines manifestations au nom des mesures prises pour endiguer la propagation de la pandémie et l'autorisation d'autres ont suscité l'incompréhension de certains manifestants et des interrogations quant au possible caractère arbitraire de ces décisions (Bayo, 2021^[80]).

Les autorités compétentes devraient s'assurer de l'accessibilité de l'information relative au droit à la liberté de manifestation, par exemple à travers la diffusion de guides à l'adresse des citoyens sur la portée de ce droit et les conditions applicables, telles que les obligations et modalités de déclaration, ainsi que les limites légales. Ces documents pourraient être adaptés aux différentes catégories de population, afin de prendre en compte les écarts et disparités en matière d'alphabétisme, d'usage des technologies du numérique et de langues, et pourraient être élaborés en collaboration avec les instances indépendantes et les OSC. Ces initiatives d'information de la population pourraient être accompagnées d'efforts de formation des agents de l'administration, afin de les sensibiliser sur le droit applicable, leur rôle, et les bonnes pratiques favorisant l'exercice du droit de manifestation pacifique.

La loi encadre les interventions des forces de l'ordre lors de la dispersion de manifestations, ainsi que la mise en place d'enquêtes sous la supervision du ministère public en cas d'abus de force et la publication des données résultant de ces enquêtes.²⁸ Dans la pratique, il est important de veiller à **la mise en place systématique d'enquêtes transparentes et effectivement relayées publiquement** sur les allégations

d'usage excessif de la force à l'encontre de manifestants, d'arrestations arbitraires, ainsi que de sanctions appropriées afin de renforcer la redevabilité des forces de l'ordre, ce qui pourrait réduire les cas d'abus dans le futur et restaurer progressivement la confiance entre les autorités et la population. En plus d'une plus grande transparence et d'une plus grande redevabilité, **des formations à l'adresse des forces de l'ordre, autour du maintien de l'ordre dans le cadre de manifestations dans le respect des droits humains, contribueraient à moyen terme à limiter un usage parfois jugé disproportionné de la force contre les manifestants, ainsi que les potentielles arrestations arbitraires.**

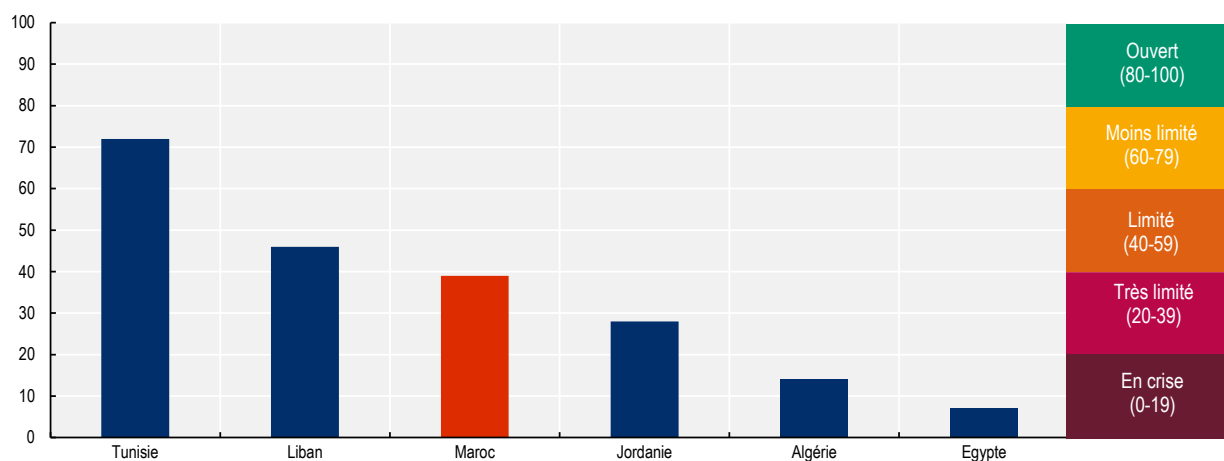
Enfin, plus de dix ans après la réforme constitutionnelle qui a permis de renforcer les garanties en matière de droits et libertés publics et le lancement d'une nouvelle dynamique pour une société inclusive et participative, **il serait également opportun de réaffirmer publiquement l'engagement du Maroc en faveur des droits et libertés, et notamment de la liberté de manifestation pacifique. Le Maroc pourrait ainsi mener un dialogue continu avec la société civile sur la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles en matière de droits et libertés, et renforcer les efforts de communication autour de l'importance de la liberté de manifestation pour une société et un développement plus ouverts et inclusifs.**

Préserver la liberté d'expression dans la pratique

La Constitution de 2011 et le Code de la presse ont permis des avancées significatives du cadre légal relatif à la liberté d'expression. Cependant, d'importants défis demeurent pour la pleine jouissance de ce droit au Maroc. Les OSC et les défenseurs des droits humains font ainsi le constat d'un certain recul de la liberté d'expression au cours des dernières années (EuroMed Rights, 2020^[81]).

Le Maroc occupe ainsi la 101^e place sur 134 pays dans le classement mondial de la liberté d'expression élaboré par l'organisation Article 19, avec une note de 39, qui correspond à un climat « très limité » de la liberté d'expression (voir Graphique 3.2) (Article 19, 2021^[17]).²⁹ Les données comparatives d'Article 19 sur la période de 2010 à 2020 montrent par ailleurs une détérioration de la situation, le classement du Maroc passant de « limité » entre 2010 et 2016 à « très limité » à partir de 2017 (Article 19, 2021^[17]).

Graphique 3.2. Score du Maroc et de pays de la région MENA dans le Classement mondial de la liberté d'expression d'Article 19 en 2021



Note : Le *Global Expression Metric* d'Article 19 suit l'évolution de la liberté d'expression dans le monde, et évalue la liberté qu'ont les individus de poster du contenu en ligne, de manifester, d'enseigner et d'accéder à l'information dans le but de participer à la vie de la société et de demander des comptes aux responsables politiques. Vingt-cinq indicateurs sont utilisés dans 161 pays afin de définir un score de la liberté d'expression pour chacun d'entre eux sur une échelle de 1 à 100, les classant ainsi en cinq catégories : ouvert, moins limité, limité, très limité et en crise.

Source : (Article 19, 2021^[17]).

Les limites précitées relatives au manque de précision des termes de la loi ont donné lieu, dans la pratique, à une application inégale des dispositions légales, parfois dans le sens d'une limitation de la liberté d'expression. Les entretiens menés pour cette revue ainsi que plusieurs rapports et communiqués élaborés par des OSC ont mis en avant les limites posées à la liberté d'expression dans la pratique, notamment à l'égard de journalistes, artistes, activistes et membres de la société civile, mais également de certains citoyens ordinaires ayant exprimé des points de vue critiques sur Internet, arrêtés et poursuivis sur la base du Code pénal (Human Rights Watch, 2020^[82] ; IREX, Adala, Association Initiatives Citoyennes et Article 19, 2020^[83] ; Article 19, 2021^[17] ; Amnesty International, 2021^[84]). D'après Amnesty International, au moins neuf personnes ont été arrêtées pour « outrage à un fonctionnaire » entre novembre 2019 et janvier 2020, et condamnées à des peines d'emprisonnement entre six mois et quatre ans (Amnesty International, 2020^[85]).

De plus, la mise en œuvre de l'état d'urgence dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 et notamment l'application de certaines dispositions du décret-loi n° 2-20-292 cité dans la section 3.2.1 de ce chapitre (Royaume du Maroc, 2020^[28]) ont posé des limites à l'exercice de la liberté d'expression dans la pratique. Si ces dispositions trouvent leur justification dans l'urgence de la situation et la nécessité d'assurer l'adhésion et le respect, dans la plus large mesure possible, des mesures de lutte contre la pandémie par l'ensemble de la population, d'après l'ONG Amnesty International, leur interprétation extensive a conduit à la poursuite de plusieurs militants des droits humains ou encore de journalistes, à la suite de publications en ligne critiquant la gestion par les autorités locales de la distribution des aides, contribuant ainsi à limiter l'espace nécessaire de dialogue et de débat constructifs entre les autorités et les citoyens sur la gestion de la crise (Amnesty International, 2020^[86]).

En ligne avec les orientations et les garanties présentes dans la Constitution de 2011, et tenant compte du fait que le Maroc vise à se rapprocher des standards démocratiques internationaux en la matière, s'assurer dans un premier temps que les pratiques sont en ligne avec le cadre légal adopté suite à la réforme constitutionnelle de 2011 constitue une première étape importante pour la garantie de la liberté d'expression. Afin de renforcer le respect de la liberté d'expression, qui est une condition essentielle à une société et un gouvernement plus ouverts, il serait opportun de **mettre en place des efforts de sensibilisation et de formation de l'ensemble des agents publics quant à la nécessité de respecter ce droit, ainsi que les normes et bonnes pratiques internationales en la matière**. Ce travail de sensibilisation pourrait être mené conjointement avec des OSC et des institutions indépendantes, telles que le CNDH. Des sanctions transparentes et systématiques en cas de violation arbitraire de la liberté d'expression favoriseraient également un changement progressif de culture vers davantage d'ouverture.

Il est également important de **réaffirmer le lien intrinsèque entre liberté d'expression (qui comprend le droit de protester) et liberté d'association, qui permet aux OSC de s'exprimer et ainsi de jouer un rôle actif dans la vie de la société, ainsi que l'importance de la non-discrimination**, afin que chacun puisse s'exprimer de manière égale.

Par ailleurs, **l'élaboration et l'adoption d'une stratégie du gouvernement ouvert représentent une opportunité pour le gouvernement marocain de réaffirmer son engagement pour la promotion des droits et libertés publics, et leur reconnaissance comme prérequis pour un gouvernement ouvert, en particulier pour ce qui concerne la liberté d'expression**.

Protéger et promouvoir la liberté de la presse comme vecteur d'information et catalyseur du débat public

Une presse libre, indépendante et plurielle participe pleinement à garantir la transparence et la redevabilité des gouvernements sur les politiques menées, et représente un outil indispensable aux citoyens pour accéder à une information variée et éclairant leur participation à la vie publique.

Le pluralisme dans les médias a un impact direct sur l'espace civique – et par extension sur la transparence, la redevabilité et la participation – en ce sens qu'il permet à diverses opinions et sources d'information d'être représentées et de contribuer au débat national et à la prise de décision. Au contraire, la concentration des médias peut entraver les discussions équilibrées et contradictoires, et mettre en avant un point de vue unique, pouvant entraîner une polarisation de la société et des conflits sociétaux. Des études ont par ailleurs démontré le lien entre une presse libre et la démocratie (Norris, 2008^[87]), ainsi que celui entre une plus grande diffusion de la presse écrite, de la radio et de la télévision et des niveaux de corruption peu élevés (Bandyopadhyay, 2009^[88]). Ce constat du caractère essentiel d'une presse libre est partagé par la Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, qui souligne dans son rapport que le secteur des médias est « indispensable à une société ouverte et pluraliste », mais note que celui-ci est aujourd'hui confronté à des défis importants et à des mutations profondes qui nécessitent un appui de l'État et de repenser son modèle économique (Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement, 2021^[12]).

Protéger les journalistes contre les atteintes et limitations de la liberté de la presse

L'État marocain a reconnu explicitement sa responsabilité de protection envers les journalistes et la presse, et l'a consacrée dans la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition. L'article 7 dispose que « les autorités publiques s'engagent à mettre en place des garanties légales et institutionnelles aux fins de protéger les journalistes contre toute agression ou menace lors de l'exercice de leur profession » (Royaume du Maroc, 2016^[29]). Plusieurs initiatives ont été déployées dans ce sens, telles que la mise en place, en 2014, d'un système permettant au département de la communication du ministère de la Culture de recevoir des plaintes déposées par les journalistes à travers une plateforme en ligne, leur transfert automatique aux autorités compétentes, et la création d'une commission interministérielle réunissant les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Communication pour le traitement de ces plaintes, procédures qui ont été, d'après le Département de la Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, réactualisées récemment (Royaume du Maroc, 2017^[89]).³⁰ Cependant, certaines organisations de défense de la liberté de la presse soulignent l'insuffisante effectivité de ces mécanismes, et notamment l'absence d'enquête menée à partir de ces réclamations (Yabiladi, 2021^[90]). Afin de renforcer les garanties de la liberté de la presse, **le gouvernement marocain pourrait davantage mobiliser le cadre légal existant et mettre en place des mesures et politiques publiques de protection des journalistes. Cela pourrait par exemple passer par une communication accrue autour des mécanismes précités déjà en place, mais également par une publication systématique des données relatives aux plaintes reçues, à leur traitement et aux suites données, qui permettrait de s'assurer de la transparence des procédures et d'encourager les victimes à faire usage de ces mécanismes. Ce travail pourrait être l'occasion de renforcer la coopération avec les acteurs institutionnels du secteur de la presse nouvellement établis, tels que le CNP.** Le Maroc pourrait également s'inspirer des initiatives de plusieurs pays de l'OCDE qui ont adopté une approche ciblée et stratégique pour la mise en place de programmes pour la protection des journalistes (voir Encadré 3.3).

Encadré 3.3. Bonnes pratiques pour la protection des journalistes

Face au niveau croissant de menaces qui pèsent sur les journalistes dans les pays de l'OCDE, plusieurs pays ont élaboré des politiques dédiées pour les protéger. Au niveau de l'**Union européenne (UE)**, la Commission européenne a adopté en septembre 2021 une recommandation à l'intention des États membres, afin qu'ils adoptent une approche ciblée pour mieux protéger les journalistes au sein de l'UE. Dans le cadre de l'élaboration de cette recommandation, la Commission européenne a lancé une consultation publique, ainsi que différentes consultations ciblées des parties prenantes. Le **Royaume-Uni** a publié le premier plan d'action national visant à protéger les journalistes contre les abus et le harcèlement, qui contient des mesures de formation pour les policiers et les journalistes, ainsi que des engagements de la part des plateformes de médias sociaux et des services judiciaires à prendre des mesures sévères contre les agresseurs, notamment en répondant rapidement aux plaintes pour menaces à la sécurité des journalistes. Les **Pays-Bas** ont mis en place des programmes de soutien spéciaux pour les journalistes, les juges, les procureurs et les avocats, lorsqu'ils sont confrontés à des menaces de violence ou à des tentatives d'intimidation.

Sources : (Commission européenne, 2021^[91]) (Gouvernement du Royaume Uni, 2021^[92]) (Noorlander, 2020^[93]).

S'il n'existe pas de phénomène de censure formelle, les entretiens³¹ ont mis en avant l'existence de pratiques d'autocensure parmi certains journalistes et directeurs de rédaction. Celles-ci ont été imputées, d'une part, au schéma de propriété des médias, étroitement liés à des intérêts économiques posant le risque de conflits d'intérêts qui pourraient limiter le traitement de certains sujets, et, d'autre part, aux représailles professionnelles, aux attaques concernant la réputation et aux arrestations, poursuites et condamnations de journalistes médiatisées au cours des dernières années, qui induisent un degré d'incertitude sur les limites réelles à la liberté de la presse, malgré une révision du cadre légal saluée comme une avancée significative vers la consécration et la garantie de cette liberté.³²³³

Ces procès sont parfois liés à la nature même du travail, à l'instar de poursuites et condamnations lancées contre cinq journalistes de l'Association marocaine pour le journalisme d'investigation (AMJI) pour « atteinte à la sécurité et à l'intégrité de l'État » (FIDH, 2016^[94]). Dans d'autres cas, l'implication de journalistes dans des affaires de mœurs dans des procès dont l'impartialité a été remise en cause par plusieurs organisations aurait contribué, selon les entretiens menés, à maintenir ce climat d'incertitude et d'autocensure.³⁴

Ainsi, les entretiens et des rapports produits par des organisations de défense de la liberté de la presse ont pointé du doigt l'interaction entre le Code de la presse et le Code pénal dans les affaires judiciaires impliquant des journalistes, ce qui compte parmi les obstacles les plus prégnants à la liberté de la presse (Syndicat national de la presse marocaine, 2021^[95]).³⁵ Afin de mettre fin à l'ambiguïté consistant à faire usage du Code pénal contre des journalistes et au phénomène d'autocensure qui en découle et qui pose une limite au débat public et citoyen, **il serait opportun de mettre en place des directives claires, afin que les journalistes ne soient jugés qu'en vertu du Code de la presse pour les abus de la liberté d'expression par voie de presse.** En effet, conformément à l'article 4 du Code pénal qui stipule que « les dispositions de ce code s'appliquent même aux matières réglées par des lois et règlements particuliers en tout ce qui n'a pas dans ces lois fait l'objet de dispositions expresses » (Royaume du Maroc, 2018^[24]), les journalistes ne sont pas soumis aux dispositions du Code pénal qui concernent des faits expressément couverts par le Code de la presse qui leur est applicable.³⁶ Par ailleurs, il convient de noter qu'en vertu de la loi n° 73-15 modifiant et complétant certaines dispositions du code pénal, les sanctions applicables en cas de délits relatifs à l'expression en public outrepassant les limites posées par la loi sont applicables à tous les citoyens, quelques soient les moyens conférant l'aspect de « public » au fait incriminé.³⁷ Il revient

au juge de décider de la nature de la peine sur la base des dispositions de la loi et de son appréciation de l'affaire, qu'il s'agisse d'une peine de privation de liberté ou d'une amende.³⁸

Par ailleurs, si Internet est dans une large mesure librement accessible au Maroc et qu'aucun cas de censure ou blocage n'a été recensé au cours des dernières années (Freedom House, 2021^[96]), le blocage, en 2013, du site Internet Lakome, un site indépendant d'information, et la mise en examen de son directeur pour « apologie du terrorisme » à la suite de la publication d'un lien vers le blog d'un journaliste espagnol renvoyant à une vidéo d'une organisation terroriste menaçant le Maroc, ont suscité d'importantes inquiétudes parmi les journalistes et les OSC. Cette situation constitue en effet un premier cas de censure directe de contenu sur Internet (Telquel, 2013^[97]). Ce blocage n'a jamais été levé, malgré plusieurs demandes introduites par son directeur auprès de l'ANRT (Reporters sans frontières, 2014^[98]).

Parmi les atteintes visant les journalistes et affectant de manière négative la liberté de la presse, un groupe de journalistes a également fait part, à travers un manifeste adressé aux autorités en juillet 2020, de la montée de « médias de diffamation », faisant référence au nombre croissant de campagnes calomnieuses visant des journalistes indépendants aux prises avec la justice, phénomène également souligné dans le dernier rapport du Syndicat national de la presse marocaine (SNPM) (le Desk, 2020^[99] ; Syndicat national de la presse marocaine, 2021^[95]). D'après le manifeste, ces pratiques sont contraires aux lois régissant la liberté de la presse, ainsi qu'à la déontologie et l'éthique du métier de journaliste (le Desk, 2020^[99]). De plus, elles semblent entrer en contradiction avec les garanties de respect de la présomption d'innocence dans les procès liés à la presse, énoncées à l'article 7 de la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition. Le rapport du SNPM pour la période 2019-21 note des faits de violences physiques à l'encontre de journalistes, en particulier de photographes, ainsi que des cas dans lesquels des journalistes ont été empêchés de couvrir certains événements du fait de la ligne éditoriale attribuée à leur média (Syndicat national de la presse marocaine, 2021^[95]). Pour répondre à ces défis, **des mesures préventives – telles que des campagnes de communication et de sensibilisation autour du rôle crucial que joue une presse libre en démocratie – pourraient être mises en place, en complément du traitement des plaintes émanant de journalistes. Ces mesures pourraient être accompagnées de formations spécifiques à destination d'agents du service public et des forces de l'ordre.**

De plus, le rapport SNPM souligne l'augmentation des discours de haine et intimidations visant particulièrement des femmes journalistes sur Internet, émanant aussi bien de comptes anonymes que d'élus ou de représentants de courants politiques ou religieux. Ainsi, au Maroc comme dans de nombreux pays, les femmes journalistes sont plus exposées aux violences et aux discriminations dans le cadre de l'exercice de leur métier, ce qui a un impact négatif sur leur capacité à exprimer leurs opinions, notamment en ligne. D'après une enquête journalistique menée en 2022, 74 % des femmes journalistes interrogées ont été victimes d'une ou de plusieurs formes de violence au cours des deux dernières années (Bencherif, 2022^[100]). Cette même enquête souligne en particulier la prégnance des violences en ligne, puisque 50 % des femmes interrogées déclarent être fréquemment harcelées en ligne, et 38 % l'être « parfois » (Bencherif, 2022^[100]). Une majorité des personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête ont envisagé de changer de profession à la suite de ces attaques (Bencherif, 2022^[100]). Face à l'augmentation de ce phénomène partout dans le monde, **plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des mesures ciblées, dont le Maroc pourrait s'inspirer** (voir Encadré 3.4).

Encadré 3.4. Les atteintes visant les femmes journalistes au Maroc

Le Rapport mondial de l'OCDE sur l'espace civique souligne la prégnance des atteintes en ligne à l'égard des femmes journalistes et activistes, qui peuvent avoir un impact déterminant sur leur capacité à participer à la vie publique et, à ce titre, représente une menace à l'espace civique (OCDE, 2022^[1]).

Ainsi, d'après une étude menée par l'Unesco en 2021, 73 % des femmes journalistes interrogées ont été victimes de violences en ligne (Posetti, 2021^[101]). Des études ont démontré que l'augmentation des violences en ligne contre les femmes a effectivement conduit à des phénomènes d'autocensure, et a poussé des femmes à limiter leur présence sur Internet ou à renoncer à certains projets journalistiques (OCDE, 2022^[1]).

Pour répondre à ce phénomène, plusieurs pays de l'OCDE ont pris des initiatives ciblées visant à protéger les femmes journalistes des attaques et du harcèlement en ligne. C'est par exemple le cas de l'**Espagne** et de la **Türkiye**, qui ont mis en place des formations à l'adresse des agents publics pour lutter contre les violences en ligne faites aux femmes et ont lancé des campagnes de sensibilisation du public pour évaluer les contenus en ligne préjudiciables. En **Espagne**, la campagne du gouvernement de lutte contre les violences faites aux femmes se concentre également sur la violence en ligne, et vise à montrer que les faits de violence à combattre vont au-delà de la violence physique et incluent d'autres types de violences, tels que le harcèlement en ligne (Ministère de l'Égalité, Espagne, 2021^[102]). La **Colombie**, le **Costa Rica**, l'**Espagne**, l'**Estonie**, l'**Italie**, **Israël** et le **Portugal** ont également mis en place des structures de soutien aux femmes victimes de violences en ligne par le biais de lignes d'assistance téléphonique, de mécanismes de plainte ou de conseils juridiques gratuits.

Sources : (OCDE, 2022^[1]) (Posetti, 2021^[101]) (Ministère de l'Égalité, Espagne, 2021^[102]).

Enfin, plusieurs mesures prises dans le cadre de la réponse à la pandémie de COVID-19 ont également eu un impact négatif sur la liberté de la presse, la possibilité pour les citoyens d'accéder à l'information et la capacité des journalistes à exercer leur métier. La suspension des publications papier décidée par le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports en mars 2020 a suscité l'inquiétude d'un certain nombre d'acteurs du secteur, en l'absence de consultation et de concertation préalables, et face au manque à gagner important que représente cette suspension (Oudrhiri, 2020^[103] ; Badrane, 2020^[104]). De même, le SNPM a jugé excessive et incompatible avec la nature du travail des journalistes une décision prise par le ministère de l'Intérieur de conditionner les déplacements de nuit des journalistes à l'obtention d'une licence délivrée par les services administratifs du ministère. Les journalistes ont finalement été exemptés de l'interdiction de déplacement nocturne à la suite de l'intervention du CNP (Syndicat national de la presse marocaine, 2021^[95] ; Challenge, 2020^[105]).

Soutenir l'éthique, le professionnalisme et la qualité journalistiques

Un autre défi mis en avant dans les entretiens réside dans la baisse qualitative du travail journalistique, notamment liée à un éventuel manque de déontologie de certains des acteurs, ainsi qu'aux nouveaux modes de production et de consommation de l'information induits par la transformation numérique.³⁹ Certains médias en ligne font appel à des « créateurs de contenu » plutôt qu'à des journalistes professionnels, qui, pour des questions d'audience, peuvent recourir à des titres trompeurs et ne pas appliquer l'éthique journalistique nécessaire, telle que la vérification de l'information. Si ce phénomène n'est pas singulier au Maroc et n'est pas nouveau, il a été exacerbé dans le cadre de la pandémie de COVID-19, qui a donné lieu à la diffusion rapide de fausses informations. Selon les acteurs interrogés, ce phénomène mine la crédibilité de l'ensemble du secteur. D'après le SNPM, ce choix est dicté par des considérations d'ordre économique, mais est aussi lié au manque de connaissance du numérique de

certaines journalistes professionnels (Syndicat national de la presse marocaine, 2021^[95]). Ainsi, **un renforcement des initiatives et programmes de formation continue des journalistes aux techniques du numérique, à travers par exemple un partenariat renouvelé entre les organisations représentatives du secteur de la presse et le ministère de tutelle, pourrait permettre aux journalistes professionnels de rester compétitifs sur le marché de l'information en dépit de l'évolution rapide du secteur et des modes de production et de consommation de l'information, et ainsi de soutenir la qualité du travail journalistique, notamment sur Internet.** Dans ce sens, le CNP s'est doté d'un comité de formation, d'étude et de coopération, qui opère un travail de renforcement des capacités des journalistes dans des domaines variés tels que l'éthique, la gestion d'une entreprise de presse, et les techniques de l'audiovisuel, qu'il met en œuvre en coopération avec différents acteurs publics et privés (Conseil national de la presse, s.d.^[106]). L'Institut Supérieur de l'Information et de la Communication, sous la tutelle du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, met également en place un programme de formation continue.⁴⁰

En outre, l'adoption en 2019 par le CNP d'une charte de déontologie, conformément à l'article 2 de la loi portant création du Conseil, constitue une initiative pour le renforcement de l'éthique journalistique à travers un mécanisme d'autorégulation du secteur. Cette charte, articulée autour de quatre axes, contient plusieurs articles en lien direct avec les problématiques soulevées dans le cadre des entretiens, tels que des dispositions visant à assurer la vérification de l'information et des sources et à combattre les phénomènes de désinformation et de mésinformation⁴¹ ou les discours de haine, ainsi qu'à garantir le respect de la vie privée et de la présomption d'innocence. Dans ce cadre, il serait opportun de **soutenir la mise en œuvre de cette charte à travers des ressources adaptées et une communication accrue**, y compris autour du mécanisme de dépôt de plainte et de sanction mis en place en 2020 par le CNP à partir de cette charte, qui représente un levier supplémentaire de soutien à la déontologie des journalistiques. Il est également essentiel de **s'assurer de l'adhésion du plus grand nombre de journalistes à la forme et au fond de cette charte de déontologie, à travers une approche transparente et participative dans sa potentielle évolution, tenant compte de certaines critiques exprimées** (voir Section 3.2.2). L'amélioration de l'éthique journalistique nécessite en effet un équilibre et une complémentarité entre une approche pédagogique et ces efforts d'autorégulation également entrepris par le CNP.

Limiter la concentration des médias et promouvoir le pluralisme

La radio et la télévision demeurent les médias les plus consultés par les Marocains et les Marocaines, puisque 90 % de la population marocaine regardaient quotidiennement la télévision en 2020 et 64 % écoutaient la radio, alors qu'à peine 7 % lisaient la presse papier, selon une étude menée par Africascope (Kantar, 2021^[107]). Malgré la suppression du monopole de l'État dans l'audiovisuel permise par le décret-loi n° 2-02-663 en 2002 (Royaume du Maroc, 2002^[32]), l'État marocain demeure dominant dans ce secteur. Sur treize chaînes de télévision disposant d'une licence de diffusion octroyée par la HACA, neuf sont publiques et trois des quatre chaînes privées n'ont obtenu une licence qu'après 2018 (HACA, s.d.^[108]). Si ce nombre restreint de chaînes privées peut poser une limite au pluralisme des opinions à la télévision, l'usage répandu des satellites permet toutefois d'accéder à un nombre plus important de chaînes de télévision ne disposant pas nécessairement de licence officielle. Par ailleurs, le processus de libéralisation du secteur a pu davantage porter ses fruits pour ce qui est des radios, puisque le Maroc compte à présent davantage de stations de radio privées que publiques.

Le cadre légal marocain relatif aux secteurs de la presse et de l'audiovisuel comporte certaines dispositions visant à renforcer la transparence des schémas de propriété des médias. L'article 11 de la loi n° 88-13 rend obligatoires la déclaration auprès du CNP de toute personne morale ou physique possédant plus de 30 % du capital et/ou des droits de vote au sein des organes d'administration ou de gestion d'un établissement de presse ou de sa société propriétaire, ainsi que la déclaration auprès du Conseil de la concurrence et du CNP de tout établissement détenant plus de 10 % du capital d'un autre établissement

de presse (Royaume du Maroc, 2016^[29]). Ces règles ne concernent que la presse papier et numérique. Les médias audiovisuels sont quant à eux tenus de déclarer la composition de leur structure à la HACA, et notamment de fournir des informations relatives aux propriétés croisées, à la division du capital et aux droits de vote (Reporters sans frontières/le Desk, 2017^[109]).

De manière générale, **le renforcement du cadre propice au pluralisme et à l'émergence de médias indépendants et libres nécessite de mettre en place des garanties contre la concentration, par exemple à travers le développement du cadre réglementaire dans ce domaine, permettant également de limiter la création de structures sophistiquées qui rendent plus opaques les effets de concentration. Il est également important de s'assurer de la disponibilité de l'information concernant les schémas de propriété et du respect des exigences de transparence déjà en place.**

Enfin, les données ont démontré la faible proportion de femmes dans le milieu du journalisme, et en particulier dans des postes de direction (voir Section 3.2.4). Les données concernant la représentation d'autres catégories de population, telles que les minorités ou les personnes en situation de handicap, ne sont quant à elles pas disponibles. **Il serait ainsi opportun de s'assurer que ces catégories de population ont un accès égal au secteur des médias, par exemple à travers des mesures positives, afin de renforcer le pluralisme des opinions, points de vue et expériences exprimés et racontés dans la presse écrite et électronique, ainsi que dans les médias audiovisuels.**

Soutenir le développement d'un modèle économique durable et transparent

Comme dans de nombreux pays, dont des pays de l'OCDE, la question du modèle économique du secteur de la presse et de sa viabilité revêt une importance particulière au Maroc.

Le modèle économique des médias marocains repose principalement sur les revenus publicitaires et les subventions publiques. Malgré une baisse tendancielle, la publicité représente une des sources principales de financement du secteur de la presse au Maroc, comme dans de nombreux pays de l'OCDE. Les entretiens ont cependant révélé l'importance du levier publicitaire et son impact déterminant sur la liberté de la presse.⁴² L'octroi des crédits publicitaires peut parfois manquer de transparence et de critères objectifs. Par exemple, certains médias, pourtant populaires, ont pu parfois être exclus du marché publicitaire, assimilant ces pratiques à une forme de boycott (Le Monde, 2021^[110]).⁴³ À titre d'exemple, le quotidien arabophone papier *Akhbar al Yaoum* a été contraint de mettre fin à ses activités en mars 2021, faute de financements. Il impute cette fermeture à un « boycott publicitaire » et affirme ne pas avoir eu accès aux aides à la presse débloquées par le gouvernement dans le cadre de son soutien au secteur durant la crise sanitaire (Le Monde, 2021^[110]).

Afin de limiter l'influence des intérêts économiques sur la ligne éditoriale de certains médias et de faire de la publicité un véritable soutien financier de la presse marocaine dans toute sa pluralité, **une réflexion pourrait être menée sur les instances de contrôle et de régulation du secteur de la presse, et l'opportunité de renforcer leur rôle pour assurer la transparence des procédures et moyens de financements effectifs des médias marocains, notamment à travers les crédits publicitaires.** En outre, **d'avantage de transparence et d'accès à l'information autour des financements privés et de l'octroi de crédits publicitaires permettrait aux lecteurs et auditeurs de la presse d'avoir une lecture plus critique et informée des contenus proposés à l'aune des schémas de financement et de propriété qui peuvent avoir un impact sur le contenu proposé.**

Compte tenu de la crise économique traversée par le secteur, commune à de nombreux pays et en partie liée à l'évolution des modes de consommation de l'information, à la transition numérique du secteur, et au déplacement des revenus publicitaires vers les plateformes telles que Facebook ou Google, au détriment de la presse nationale et locale, les subventions étatiques représentent une source importante de financement. L'article 7 de la loi n° 88-13 dispose en ce sens que « les conditions et modalités pour bénéficier de l'aide [publique] sont fixées par voie réglementaire selon les critères objectifs dans le respect

absolu de l'indépendance des entreprises de presse bénéficiaires » (Royaume du Maroc, 2016^[29]). Les subventions publiques ont été institutionnalisées au Maroc à travers la mise en place par le ministère de la Communication de deux contrats programmes dès 2005, en partenariat avec la Fédération marocaine des éditeurs de journaux (FMEJ), visant à mettre à niveau du secteur. Le Maroc a également créé une commission paritaire de la presse écrite, qui a par exemple octroyé en 2016 une aide à 69 journaux papier, y compris des titres de la presse régionale, en arabe et en français, pour un montant total de 54.9 millions MAD (dirhams marocains) (Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, 2016^[111]). Cependant, dans un rapport publié en 2017, la Cour des comptes a souligné des problèmes liés à la transparence, au suivi et à l'évaluation des programmes d'aides et de subventions publiques au secteur de la presse (Cour des comptes, 2017^[112]).

Le décret n° 2-18-136, adopté en 2019, est venu renforcer l'institutionnalisation de ces aides, en les étendant au secteur de l'impression (Medias24, 2019^[113]). Il met en place des critères d'éligibilité aux subventions publiques, parmi lesquels figurent une ancienneté de deux ans minimum (réduite à un an pour la presse électronique), une régularité fiscale et légale, le fait de disposer de ressources suffisantes pour mener à bien ses missions, le respect de la *Charte de déontologie des journalistes*, ainsi que la justification d'un nombre minimum de journalistes professionnels employés suivant la fréquence de publication du titre. La commission paritaire chargée d'étudier les dossiers de demande de subvention est composée d'un président et de 16 membres, dont des représentants du gouvernement en charge de la communication, des finances et de la culture, ainsi que des représentants des éditeurs de presse et un représentant des entreprises d'impression. Le décret institue également une obligation de suivi et d'évaluation du soutien à la presse, ce qui représente une avancée positive pour s'assurer de l'efficacité, de la transparence et de la redevabilité des politiques publiques de soutien au secteur.

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les difficultés financières du secteur de la presse, poussant certains médias à diminuer le salaire de leurs journalistes ou à réduire drastiquement leurs effectifs (Benargane, 2021^[114]). La baisse des revenus publicitaires, déjà tendancielle depuis plusieurs années du fait de la modification des modes de consommation et de l'accroissement de la place prise par des plateformes telles que Google ou Facebook au détriment de médias locaux, s'est accélérée, le ministère de la Communication indiquant un recul de 28 % en 2021 (H24info, 2021^[115]). Face à cette situation de crise, le gouvernement marocain a intensifié ses efforts de soutien financier et matériel au secteur, à travers l'octroi de subventions étatiques exceptionnelles de 205 millions MAD annoncé en juin 2020, incluant la prise en charge de plusieurs mois de salaires des employés des entreprises de presse (le Desk, 2020^[116]), des mesures prolongées en mai 2021 pour trois mois supplémentaires (Medias24, 2021^[117]).

La prorogation de ces mesures, au vu de la prolongation de la crise sanitaire et économique, si elle représente un appui financier déterminant pour le secteur, a été pointée dans les entretiens comme pouvant, sur le long terme, affecter l'indépendance des médias et de leur ligne éditoriale.⁴⁴ **Il conviendrait ainsi de renforcer les garanties d'indépendance des médias touchant des subventions publiques, à travers la mise en place et la publication de critères objectifs d'octroi et de mécanismes de recours pour les médias ayant le sentiment d'avoir été lésés par le processus. La transparence des subventions, dont les montants et la liste des bénéficiaires sont publiés par le département de la communication pour ce qui est de la presse papier, gagnerait également à être étendue à la presse électronique.**

Enfin, face à une fragilité économique chronique malgré les efforts réguliers du gouvernement pour soutenir le secteur, **il est essentiel de mener une réflexion approfondie avec toutes les parties prenantes concernées sur l'avenir du modèle économique de la presse.** Celle-ci pourrait être menée sous l'égide du département de la communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, en veillant à réunir toutes les parties prenantes du secteur, afin de tenir compte des spécificités de la presse écrite, numérique et audiovisuelle, ainsi que celle de la presse locale. Dans ce sens, le ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication s'est lancé en 2023 dans l'élaboration d'un décret visant à

soutenir le secteur de la presse écrite et électronique, qui vise à encadrer la gouvernance du soutien public au secteur et à accompagner la modernisation des entreprises de presse (Le Desk, 2023_[118]).⁴⁵

Répondre aux défis de la presse électronique

La presse électronique a connu une expansion considérable au cours des dernières années. Ainsi, selon le rapport du ministère de la Culture et de la Communication relatif aux indicateurs de la liberté de la presse pour l'année 2018, 892 journaux électroniques étaient régulièrement déclarés fin avril 2019, contre 360 en 2016 et 656 en 2017 (Ministère de la Culture et de la Communication, 2019_[119]).⁴⁶ De même, d'après le même ministère, en février 2022, 1138 demandes de création de site d'information avaient été enregistrées, dont 679 journaux disposant de statuts juridiques conformes aux exigences du Code de la Presse.⁴⁷

Cependant, plusieurs médias en ligne ont rapporté des difficultés à obtenir les autorisations nécessaires à l'exercice de leur profession, notamment pour des médias récents, de petite taille et moins bien financés (OCDE, 2019_[120]). À ce titre, **il serait opportun d'envisager d'adapter le cadre de la presse numérique, pour le mettre en ligne avec les nouvelles pratiques de la liberté d'expression sur Internet, ainsi que les codes spécifiques régissant les médias en ligne, qui peuvent différer de la presse papier, et réfléchir à la possibilité de les exempter des obligations de déclaration**, tout en tenant compte de la nécessité de trouver un équilibre permettant d'assurer la professionnalisation et le professionnalisme du secteur pour une information et une presse de qualité

Concernant le modèle économique de la presse électronique, la culture de l'abonnement pour du contenu en ligne peine à s'installer. Au moment de la rédaction de ce rapport, seuls trois médias – *Le Desk*, *TelQuel* et *L'Économiste* – ont fait le choix de proposer une partie de contenu payant (Chahid, 2021_[121]). La fragilité économique du secteur de la presse électronique, malgré son importance croissante comme source d'information auprès des Marocains et des Marocaines, a un impact direct sur la qualité de l'environnement dans lequel opèrent des journalistes professionnels, puisqu'il existe également une disparité importante de salaire entre les journalistes de la presse écrite et audiovisuelle, et ceux de la presse électronique. En effet, plus de la moitié (51.9 %) des personnes interrogées par le CNP et travaillant pour la presse électronique touchaient en 2021 un salaire inférieur ou égal à 6 000 MAD par mois, contre 20.4 % pour la presse papier et 43.9 % pour la presse audiovisuelle (Conseil national de la presse, 2021_[122]). Dans l'optique du développement du cadre favorable à une presse libre et plurielle, **il est essentiel de porter une attention particulière à la question des médias en ligne, et notamment de s'assurer que ceux-ci bénéficient du soutien adéquat dans l'élaboration de leur propre modèle économique durable et garantissant un haut degré d'indépendance.**

Favoriser le développement des médias locaux et associatifs par la mise en place d'un cadre légal adapté et le renforcement de l'appui financier et technique

Les médias locaux et associatifs représentent des vecteurs déterminants pour le renforcement de la participation citoyenne. Ils ont la capacité de jouer un rôle de premier plan pour s'assurer du pluralisme des opinions exprimées, et en particulier de celles des groupes sous-représentés.

Le gouvernement marocain a reconnu à plusieurs occasions l'importance du rôle des médias locaux. Le programme gouvernemental pour la période 2017-21 appelle au renforcement de la presse régionale, afin d'accompagner le processus de régionalisation avancée (Gouvernement du Maroc, 2017_[13]). D'après le ministère de la Jeunesse, la Culture et la Communication, la promotion et le soutien à la presse régionale, notamment à travers le renforcement des capacités des professionnels des médias au niveau régional, est intégré aux différents plans d'action élaborés par le Ministère dans ce domaine.⁴⁸ De même, dans une déclaration effectuée en avril 2018, le ministre de la Culture et de la Communication a rappelé la contribution de la presse régionale au développement local et à la promotion de la démocratie, à travers la production et la diffusion de l'information (OCDE, 2019_[120]).

Le paysage médiatique marocain compte une chaîne de télévision publique régionale, onze radios publiques régionales, douze radios privées régionales et locales, et sept radios privées multirégionales (HACA, s.d.^[108]). En 2017, la presse locale marocaine comptait 129 titres. Elle a cependant fortement été affectée par la crise sanitaire, qui a abouti à la liquidation d'un certain nombre d'entre eux (Fattoumi, 2021^[123]). D'après l'Association marocaine de la presse régionale, les médias locaux étaient par ailleurs déjà confrontés à des difficultés économiques importantes avant la pandémie, ce qui ne leur permet pas de disposer de ressources suffisantes et assez pérennes pour atteindre leur plein potentiel. Bien que le ministère de la Communication octroie des subventions à plusieurs journaux papier régionaux (à savoir à 19 d'entre eux pour l'année 2016, pour un montant total d'environ 3.9 millions MAD) (Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, 2016^[111]), cela représente une proportion faible du nombre total de titres régionaux, et **appelle à une attention particulière du gouvernement ainsi qu'à un appui financier renforcé pour ce type de médias, afin que ceux-ci puissent pleinement jouer leur rôle dans l'animation du débat citoyen et le renforcement du pluralisme des expressions au niveau local.**

De plus, on peut noter une répartition géographique inégale sur le territoire, puisque les régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra comptabilisent à elles seules 76.5 % des journalistes professionnels (Conseil national de la presse, 2021^[122]). Si les disparités demeurent importantes, l'étude du CNP note cependant un certain degré de redistribution géographique, du fait notamment du développement croissant des médias en ligne.

Par ailleurs, s'il n'existe pas de cadre légal relatif aux médias associatifs (voir Encadré 3.5) au Maroc, il y a un fort élan pour la reconnaissance et la promotion de ce type de médias, illustré par la création en 2017 de la Fédération des radios associatives. La première radio web a été créée en 2013 à l'initiative de l'association du Forum des alternatives du Maroc (FMAS) et plusieurs radios en ligne ont pu voir le jour depuis. Cependant, le manque de ressources a conduit à la fermeture d'un certain nombre d'entre elles. En effet, si elles étaient 69 en 2015 selon une étude de l'Unesco, leur nombre actif s'élevait à seulement une douzaine selon une étude menée en 2020 (Grange et El Khamal, 2021^[124]).

Plusieurs acteurs internationaux ont reconnu l'importance d'un environnement favorable aux médias associatifs et locaux, parmi lesquels on peut citer le Parlement européen (voir Encadré 3.5),⁴⁹ le Conseil de l'Europe⁵⁰ ou encore l'Unesco, avec les recommandations du Séminaire international sur la pérennité des médias associatifs (Unesco, 2015^[125]). La reconnaissance du secteur, l'allocation de fréquence, et l'appui au financement et au renforcement des capacités des médias associatifs ont ainsi été identifiés comme des éléments favorables à l'éclosion et au développement des médias associatifs (OCDE, 2019^[126]).

Au Maroc, en l'absence d'un cadre légal spécifique encadrant les médias associatifs, ceux-ci peuvent de fait être soumis au cadre légal général la presse. Si les dispositions de ce cadre légal visent à juste titre à assurer la qualité du travail journalistique et des conditions dans lesquelles il doit être effectué, leur application stricte dans le cas des médias associatifs a pu constituer un frein au développement de ce type d'activité, par exemple du fait des obligations en termes de nombre de journalistes, de désignation d'un directeur de rédaction ou de ressources minimums. Ainsi, en 2020, un média associatif porté par une association locale a été convoqué par la justice pour « non-conformité au Code de la presse », et des journalistes citoyens, ne disposant pas de carte de la presse, ont été condamnés pour « exercice illégal de la profession de journaliste » en 2018, ce qui montre les limites du cadre légal actuel (Grange et El Khamal, 2021^[124]). Afin de favoriser l'éclosion des médias associatifs **il serait donc opportun d'adopter un cadre légal spécifique, afin de les extraire des dispositions notamment administratives relatives au cadre légal général de la presse, dont certaines conditions ne sont pas adaptées au caractère souvent bénévole des initiatives portées par ce type de médias.** Il serait également essentiel de **veiller à l'existence de mécanismes dédiés, par exemple d'autorégulation, permettant de lutter efficacement contre des pratiques non éthiques, telles que la désinformation et la mésinformation, qui peuvent également concerner les médias associatifs.** Dans ce sens, le ministère de la Jeunesse,

de la Culture et de la Communication a souligné qu'une réflexion était en cours, en concertation avec les professionnels des médias, afin de mettre en place une réglementation adaptée permettant aux médias associatifs de pleinement jouer leur rôle complémentaire dans le paysage médiatique.⁵¹

Dans ce cadre, le gouvernement marocain pourrait par exemple s'inspirer d'une définition des médias associatifs adoptée par le Parlement européen (voir Encadré 3.5).

Encadré 3.5. Définition des médias associatifs – Résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe

Le Parlement invite la Commission et les États membres à prendre en compte le contenu de cette résolution (article 14) en définissant les médias associatifs comme des organismes :

a) sans but lucratif et indépendants à l'égard du pouvoir, non seulement national mais également local, engagés essentiellement dans des activités présentant un intérêt pour le public et pour la société civile, à des fins clairement définies, lesquelles comportent toujours une valeur sociale et contribuent au dialogue interculturel ;

b) responsables à l'égard de la communauté qu'ils cherchent à servir, ce qui signifie qu'ils doivent informer la communauté de leurs actions et décisions, les justifier et être sanctionnés dans l'hypothèse d'un manquement, afin que le service reste dicté par les intérêts de la communauté et que la création de réseaux « imposés d'en haut » soit empêchée ;

c) ouverts à la participation à la création de contenu par les membres de la communauté, qui peuvent participer à tous les aspects du fonctionnement et de la gestion, même si les personnes responsables du contenu éditorial doivent avoir un statut professionnel.

Source : European Parliament (2008), « European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN>.

Promouvoir et protéger les droits numériques et l'Internet ouvert pour libérer le plein potentiel offert par les nouvelles technologies comme outil citoyen

Les activités des citoyens et des OSC se déplacent de plus en plus vers les médias sociaux et Internet, créant ainsi ce qui peut être appelé un espace civique en ligne. Le niveau de numérisation d'un pays, ainsi que sa manière de traiter la question de la culture numérique et de la fracture numérique revêtent ainsi une importance accrue, dans le but de s'assurer que les citoyens disposent de tous les outils nécessaires pour vivre une vie numérique positive, protégée et productive, et qu'ils ont la possibilité d'accéder et de bénéficier des diverses sources d'information en ligne, ainsi que du nombre grandissant d'opportunités de participation (OCDE, 2020_[127]).

Résorber la fracture numérique

Internet est pour une large part accessible au Maroc. D'après une étude de l'Agence nationale des réseaux de télécommunication (ANRT), 80.8 % des ménages marocains disposent d'un accès à Internet en 2019. Le rapport révèle une augmentation considérable du taux d'accès en quelques années, puisqu'il s'élevait à seulement 25 % des ménages en 2010 (ANRT, 2020_[128]). Par ailleurs, l'Internet mobile est le principal vecteur d'accès à Internet. L'utilisation du smartphone a connu une augmentation particulièrement significative, en particulier dans les zones rurales. En effet, 71.4 % des individus en zone rurale équipés en téléphonie mobile possèdent un smartphone en 2019, contre seulement 8 % en 2012.

Le gouvernement marocain a déployé d'importants efforts au cours des dernières années afin d'élargir l'accès à Internet à une frange plus large de sa population, à travers la mise en place d'un cadre favorable aux télécommunications, la privatisation du marché, la création du Fonds de service universel ou encore la mise en œuvre du programme PACTE, visant à assurer l'accès aux services de télécommunication à des « zones blanches » regroupant près de 2 millions d'habitants (OCDE, 2018_[129]).

Cependant, il existe encore une disparité significative entre les zones urbaines et rurales, les chiffres s'élevant à 87.5 % des ménages disposant d'un accès à Internet en milieu urbain contre 66.3 % en milieu rural, ce qui constitue une marge importante d'amélioration (ANRT, 2020_[128]). Compte tenu de la digitalisation croissante des services publics, portée par le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) et l'ADD et accélérée par la crise sanitaire, **il est essentiel de poursuivre les programmes visant à l'extension de l'accès à Internet et d'investir davantage de ressources financières afin de construire les infrastructures nécessaires.**

Les principaux obstacles à l'usage d'internet avancés par les personnes interrogées résident dans le manque de compétences et de connaissances dans l'utilisation des technologies d'Internet, et si le coût des équipements et le coût des services (OCDE, 2018_[129]). **L'approfondissement de l'accès inclusif de la population marocaine à l'Internet et de l'usage de ce dernier comme vecteur d'accès à l'information et de participation pourrait passer par un renforcement des programmes d'éducation à la culture numérique, en insistant en particulier sur les zones rurales, et par des programmes à destination aussi bien des enfants que des adultes et personnes âgées.**

Combattre la désinformation, la mésinformation et les discours de haine tout en préservant la liberté d'expression

Les Marocains et les Marocaines utilisent de manière croissante les médias sociaux. D'après un rapport produit en 2021, 59.3 % de la population marocaine utilisent les médias sociaux, et le rapport note une croissance de 22.2 % du nombre d'utilisateurs entre janvier 2020 et janvier 2021. Parmi les utilisateurs d'Internet, 70.5 % sont présents sur Facebook (Datareportal, 2021_[130]). Cet usage croissant, s'il présente de nombreuses opportunités dans le sens de davantage d'ouverture, de débats et d'accès à l'information, apporte également son lot de défis, dont la multiplication de la désinformation et des discours de haine, qui ont un impact négatif sur l'espace civique.

La question de la désinformation et de la mésinformation avait déjà été mise en avant dans le rapport produit par l'OCDE sur le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement ouvert (OCDE, 2019_[120]). Si, en 2019, la désinformation n'était pas perçue comme une menace directe pour le pays, elle a été soulevée comme une problématique prégnante et urgente dans plusieurs des entretiens menés dans le cadre de cette revue du gouvernement ouvert, notamment compte tenu du contexte de la crise sanitaire, qui a donné lieu à une diffusion croissante de fausses nouvelles ou d'informations non vérifiées.⁵²

Dans ce contexte, le Conseil du gouvernement marocain a approuvé en mars 2020 le projet de loi n° 22.20 relatif à l'utilisation des réseaux sociaux, réseaux de diffusion ouverts ou réseaux similaires, présenté par le ministre de la Justice (MENA Rights Group, 2020_[131]). Ce texte a rencontré une forte opposition de la part des OSC et des organisations de défense de la liberté d'expression, qui ont considéré que plusieurs de ses dispositions ne respectaient pas les normes internationales relatives à la liberté d'expression sur Internet – notamment du fait de la mise en place de peines privatives de liberté – et qui ont également mis en avant l'absence de consultation et de transparence sur l'élaboration de ce projet (Euro-Med Monitor et ImpACT International, 2020_[132]). En particulier, la pénalisation de l'appel au boycott et le fait de faire reposer la responsabilité de contrôle et de retrait du contenu sur les fournisseurs d'accès à Internet ont été pointés du doigt. Si le gouvernement a finalement retiré ce projet de loi, cet épisode médiatisé met en avant **la nécessité d'adopter une approche alternative à l'approche pénale pour lutter contre la désinformation sur les réseaux sociaux, en tenant compte de l'importance de préserver la liberté d'expression sur Internet.** Ainsi, **les autorités devraient s'assurer d'impliquer systématiquement les**

citoyens, les associations de défense des droits, les journalistes et les instances indépendantes telles que le CNDH et la HACA à tout effort pour élaborer et mettre en œuvre des initiatives, programmes et cadres légaux relatifs à la lutte contre la désinformation et la mésinformation, afin de construire un consensus sur une approche collective à adopter pour faire face à ce défi.

Le rapport de l'OCDE sur la *Voix citoyenne au Maroc* (OCDE, 2019_[120]) a recensé plusieurs initiatives d'éducation aux médias mises en place pour faire face à la désinformation et à la mésinformation, et développer les compétences critiques des citoyens dans leur usage des technologies de l'information. Portées dans un premier temps principalement par des organisations internationales, ces initiatives ont progressivement vu une implication croissante des OSC marocaines, ainsi que de différents organes et institutions publics tels que le ministère de l'Éducation ou la HACA (OCDE, 2019_[120]). Ce même rapport souligne ainsi que **le renforcement des initiatives d'éducation aux médias à travers une approche plus stratégique et une coordination accrue entre les différents ministères et acteurs publics et de la société civile pertinents constitue une réponse décisive à la problématique de la désinformation** (OCDE, 2019_[120]). En effet, ces initiatives sont de nature à permettre au public de mieux détecter de manière autonome les informations erronées, et renforcent de ce fait la résilience globale au phénomène de mésinformation et de désinformation.

Le développement d'initiatives de vérification des faits (*fact-checking*) serait également l'opportunité d'approfondir l'approche pédagogique dans la lutte contre la désinformation et la mésinformation. Il viserait à détecter et mettre en lumière les fausses informations diffusées, mais permettrait également de doter les citoyens des outils et codes pour déchiffrer l'information. Un tel projet pourrait par exemple être mis en place par des acteurs tels que la HACA et le CNP, et reposer sur un partenariat avec les médias et des OSC intéressées par cette question. Le Département de la Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication a par ailleurs déclaré que, dans le cadre de la lutte contre les « fake news », le ministère portait également l'idée de mettre à disposition des entreprises de presse les outils et les moyens d'identifier les fausses nouvelles, notamment en capitalisant sur des plateformes déjà existantes telles que la plateforme de « fact-checking » de l'agence marocaine de presse (MAP).⁵³ En Tunisie par exemple, la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) a mis en place une plateforme en ligne de vérification des faits (voir Encadré 3.6).

Encadré 3.6. Une plateforme de vérification des faits mise en place par la Tunisie

Tunisia Check News est une initiative mise en place par la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) en Tunisie en 2019, avec le concours de journalistes des médias publics.

Ce projet de vérification des informations diffusées sur Internet s'appuie sur des procédés de vérifications techniques et de terrain à travers un guide de procédures tenant compte des principes d'équité et d'égalité et respectueux des règles de déontologie journalistique, tout en veillant à conserver une neutralité entre toutes les parties.

Les objectifs affichés de ce projet sont les suivants :

- Lutter contre la propagation via Internet et les réseaux sociaux de campagnes de désinformation, de mésinformation ou d'« informations malveillantes ».
- Lutter contre tout discours de haine.
- Promouvoir auprès des médias et du grand public les bonnes pratiques en matière de diffusion de l'information à adopter en période électorale.
- Contribuer à la création d'un réseau des médias nationaux pour lutter contre la désinformation sur les médias et les réseaux sociaux en période électorale et au-delà.

Source : (Tunisia Check News, s.d._[133]).

De même, les données de l'OCDE ont mis en avant le potentiel que représente une communication publique stratégique dans la lutte contre la désinformation et la mésinformation. **Le Maroc pourrait à ce titre s'appuyer sur le réseau des communicants publics établi récemment et s'inspirer des Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur l'utilisation de la communication publique contribuant à lutter contre la mésinformation et la désinformation** (voir Encadré 3.7).

Encadré 3.7. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur l'utilisation de la communication publique contribuant à lutter contre la mésinformation et la désinformation

L'OCDE a développé des principes de bonnes pratiques sur l'utilisation de la communication publique pour lutter contre la mésinformation et la désinformation, dans un effort pour renforcer la contribution de la communication publique dans la réponse aux enjeux émergents et pour restaurer la confiance dans l'écosystème de l'information. Ces dix principes visent à favoriser une communication publique :

1. transparente ;
2. inclusive ;
3. à l'écoute ;
4. menée à l'échelle de l'ensemble de la société ;
5. institutionnalisée ;
6. mue par l'intérêt général ;
7. fondée sur des éléments probants ;
8. rapide ;
9. préventive ;
10. tournée vers l'avenir.

Ces principes ont pour objectif de :

- Compiler des données concrètes sur la communication publique et les interventions connexes des pouvoirs publics contribuant à lutter contre la mésinformation et la désinformation, et à s'attaquer aux difficultés sous-jacentes, ainsi qu'aux sources de défiance vis-à-vis de l'information.
- Susciter un débat pluridisciplinaire autour des mesures qui ont permis de relever le bas niveau de confiance des citoyens dans l'information provenant des sources officielles et traditionnelles.
- Contribuer à orienter les interventions des pouvoirs publics dans le sens d'une mobilisation des OSC, du secteur privé et des individus en faveur d'écosystèmes des médias et de l'information faisant progresser l'ouverture, la transparence et l'inclusion, et, en fin de compte, qui accentuent la confiance dans les institutions publiques et renforcent les démocraties ;
- Donner des conseils pratiques en matière d'initiatives internationales, visant à promouvoir la confiance dans la vaccination contre le COVID-19 en tant que mesure essentielle pour vaincre la pandémie.

Source : OCDE (2023^[134]), *Good practice principles for public communication responses to mis- and disinformation*, Éditions OCDE, Paris.

La question du discours de haine, notamment en ligne, a également émergé au Maroc, comme dans le reste du monde, comme un obstacle important à une vie numérique saine et inclusive, ainsi qu'à un espace civique en ligne. La liberté d'expression et le pluralisme des opinions ne peuvent être garantis si certains individus ont le sentiment qu'ils doivent s'abstenir de traiter certains sujets par peur de représailles en ligne, et notamment de violences verbales liées au genre, à l'appartenance ethnique ou à d'autres stéréotypes (OCDE, 2022^[11]).

Le Maroc s'est engagé dans la lutte contre les discours de haine, notamment à l'échelle internationale, à travers une proposition de résolution adoptée en 2021 par l'Assemblée générale des Nations Unies (Assemblée générale des Nations Unies, 2021^[135]). À l'échelle nationale, le Maroc a également mis en place, dans le cadre de sa coopération avec le Conseil de l'Europe, des formations à destination des professionnels de la justice autour des concepts de crime de haine, de discours de haine et de liberté d'expression, en adoptant une approche des droits de l'homme afin de faire face à ce défi. Ces formations visent à doter les participants de connaissances sur les normes internationales en la matière, ainsi que sur leur applicabilité dans le contexte marocain (Le Matin, 2021^[136]).

Afin d'accompagner ces efforts, le Maroc pourrait également s'inspirer d'un certain nombre d'initiatives et de programmes mis en place dans des pays de l'OCDE (voir Encadré 3.8). Cela pourrait par exemple passer par **une collecte et une publication de données permettant de mieux saisir l'ampleur de ce phénomène, qui pourraient être soutenues par des efforts pour entrer en contact avec les catégories de population les plus vulnérables et les plus susceptibles d'être victimes**. De même, des **campagnes de sensibilisation sur le discours de haine ainsi que des campagnes d'éducation constitueraient une approche préventive**, permettant de sensibiliser le plus grand nombre à l'impact négatif des discours de haine sur la liberté d'expression, l'espace civique et la société de manière générale. Le Maroc pourrait également renforcer l'appui aux victimes à travers la mise en place de mécanismes de dépôt de plaintes ou de lignes téléphoniques dédiées à leur prise en charge, et en proposant en outre un soutien dans des démarches judiciaires. **L'ensemble de ces mesures pourraient être prises dans le cadre d'un plan d'action ou d'une stratégie nationale intégrée**, qui permettrait d'avoir une approche holistique et coordonnée de la lutte contre le discours de haine. Au même titre que la lutte contre la désinformation et la désinformation, **il sera essentiel d'adopter une approche participative pour combattre le discours de haine, engageant l'ensemble de la société, et notamment les catégories les plus vulnérables, dans tout effort pour renforcer les cadres légaux et politiques, ainsi que les pratiques visant à endiguer ce phénomène**.

Encadré 3.8. Les initiatives pour lutter contre le discours de haine dans les pays de l'OCDE

Face à la croissance du phénomène de discours de haine, qui représente un obstacle de plus en plus prégnant à la liberté d'expression de tous notamment en ligne, plusieurs approches sont possibles et ont été mises en œuvre par des pays de l'OCDE, d'après les données récoltées à travers l'enquête de l'OCDE sur l'espace civique (2021).

Plusieurs pays, tels que la **République tchèque**, l'**Espagne**, la **Slovaquie** ou encore l'**Allemagne** ont adopté des stratégies et des plans d'action afin de favoriser une approche holistique et intégrée de la lutte contre les discours de haine. Cette approche intégrée peut par exemple inclure des efforts d'éducation et de sensibilisation autour de l'impact du discours de haine sur la société, des efforts de collecte de données et d'analyse des tendances émergentes dans ce domaine. D'autres pays, tels que l'**Australie**, l'**Italie** et l'**Irlande** ont mis en place des groupes de travail au niveau du gouvernement chargé d'élaborer des plans d'action et initiatives de lutte contre les discours de haine et de renforcer la coordination des efforts menés. De même, des campagnes et outils de communication visant à sensibiliser le public ont été mis en place par le **Canada**, l'**Australie** ou encore **Israël**, ainsi que des efforts de formations des agents publics et des forces de l'ordre, parfois en coopération avec des OSC comme cela a été le cas en **Lettonie**.

Par ailleurs, la collecte et publication de données désagrégées sur la prévalence des atteintes, leurs motivations, les catégories de population ciblées et les suites judiciaires données constituent également des outils importants de la lutte contre le discours de haine.

Source : OCDE (2022^[11]), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, Éditions OCDE, Paris.

Renforcer la sensibilisation et les garanties autour de la protection des données à caractère personnel dans la pratique et la pleine intégration de ce droit comme élément essentiel d'un environnement favorable à l'ouverture du gouvernement

Comme indiqué en section 3.2.1 de ce chapitre, la sécurité numérique et la protection des données à caractère personnel sont essentielles à un espace civique ouvert dans lequel les citoyens, les journalistes et les OSC ont la possibilité de s'exprimer, de s'informer et de jouer un rôle actif sans craindre des interférences ou des représailles. Au cours des dernières années, cette problématique a gagné en importance du fait de l'usage croissant des technologies de l'information et de la communication à des fins journalistiques, d'échanges d'informations ou de mobilisation. Dans ce cadre, des inquiétudes ont été exprimées à l'échelle internationale autour de l'utilisation des données à caractère personnel et de son impact sur la société civile, qui crée un environnement numérique plus vulnérable aux actes de surveillance et à la fuite de données, de la part du secteur privé comme des gouvernements (OCDE, 2022^[1]).

Il est ainsi essentiel de s'assurer que la question de la protection des données à caractère personnel et que celle de l'approfondissement des garanties de ce droit sont pleinement prises en compte et intégrées au cœur de l'agenda du Maroc pour l'ouverture du gouvernement, en particulier dans la perspective de l'adoption d'une stratégie nationale. En effet, si le lien avec les autres aspects de l'espace civique, tels que l'environnement opérationnel des OSC et les programmes de promotion des droits de l'homme, est plus souvent directement fait par les différents acteurs impliqués, la sensibilisation sur l'importance du droit à la vie privée pour un environnement propice au gouvernement ouvert gagnerait à être renforcée.

Comme le montre l'étude du cadre légal, la loi relative à la protection des données à caractère personnel en vigueur au Maroc contient certaines garanties. Cependant, dans la pratique, il existe encore des défis dans la mise en œuvre effective de ce droit et la protection des individus contre les atteintes à leur vie privée, notamment à travers les technologies du numérique. En effet, selon des enquêtes effectuées par des OSC, des journalistes, blogueurs citoyens et défenseurs des droits humains ont été la cible de surveillance sur leur moyen de télécommunication à travers des logiciels espions (Amnesty International, 2019^[137] ; Privacy International, 2015^[138]).⁵⁴ L'importance de la sécurité numérique a été soulignée par des organismes représentatifs des journalistes, qui ont par exemple souligné l'absence de disposition en ce sens dans la *Charte de déontologie de la presse*, et ont appelé à renforcer les garanties et droits de protection numérique des journalistes (Ahdani, 2019^[139]). **Dans ce contexte, des enquêtes systématiques et transparentes autour des allégations de violation des données à caractère personnel seront déterminantes pour renforcer la confiance numérique et s'assurer de l'effectivité du droit à la protection des sources garanti dans le Code de la presse.**

Il serait par ailleurs opportun de **réaliser un véritable état des lieux permettant d'identifier les défis et les vulnérabilités potentielles dans le domaine de la protection des données à caractère personnel**. Ce premier travail d'analyse pourrait constituer le point de départ de discussions autour de l'opportunité d'adopter des programmes et de mettre à jour les cadres légaux, réglementaires, politiques et institutionnels pour une meilleure protection de la vie privée et des données personnelles au Maroc. Compte tenu de l'importance des droits numériques et de la protection des données à caractère personnel pour l'ensemble des aspects de l'espace civique, **il est essentiel de s'assurer de renforcer la transparence et l'aspect participatif et inclusif de ce processus en veillant à impliquer les différentes parties prenantes publiques, privées et de la société civile concernées, et à mettre en place des mécanismes de dialogue transparent**. Cela permettrait de mieux identifier les effets potentiels de la régulation sur l'ensemble des parties prenantes, et de trouver un équilibre entre les impératifs de sécurité et la protection des droits fondamentaux de l'espace civique, dont le droit à la vie privée et le droit d'accès à l'information.

Enfin, le Maroc pourrait approfondir les efforts de sensibilisation auprès des acteurs institutionnels et de la société civile, ainsi qu'auprès des journalistes et du grand public autour de la question de la protection des données à caractère personnel, afin de clarifier, de vulgariser et de porter à la connaissance de tous les droits et conditions applicables et l'importance de la protection des données dans une société démocratique et ouverte. Cela pourrait également passer par un renforcement des capacités permettant à chacun d'identifier les risques et d'adopter des comportements à titre individuel permettant de les limiter. Un engagement accru avec les OSC opérant dans ce domaine et, plus largement, dans la promotion des droits numériques permettrait de démultiplier l'impact de ces initiatives et de s'assurer qu'elles répondent au plus près aux besoins et pratiques réels des usagers des technologies de l'information.

3.2.4. Consacrer le caractère inclusif de l'espace civique et la représentation des groupes sous-représentés

La prise en compte des groupes sous-représentés revêt un caractère essentiel dans la mise en place d'un espace civique promu et protégé indispensable à une participation citoyenne inclusive et à un gouvernement ouvert. La disposition 9 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur un Gouvernement Ouvert* appelle ainsi les États adhérents à « consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés » (OCDE, 2017^[3]). Cependant, en 2019, le PGO soulignait que seuls 2 % des engagements pris par les membres du PGO aux niveaux national et local comprenaient des dispositions spécifiques aux femmes ou au genre (Partenariat pour un gouvernement ouvert, s.d.^[140]).

Conscient de l'importance de l'inclusion dans les politiques du gouvernement ouvert, le Maroc a intégré dans son second plan d'action du PGO un axe dédié à « l'égalité et l'inclusion », qui contient trois engagements relatifs à la promotion de l'égalité et de la participation des femmes, au renforcement de l'accès à l'information des personnes en situation de handicap, et à la protection à l'enfance (Royaume du Maroc, 2021^[16]). Des projets de refonte du portail du gouvernement ouvert (gouvernement-ouvert.ma) incluent également le renforcement de son accessibilité pour les personnes malvoyantes ou non voyantes.⁵⁵

Afin d'approfondir les efforts déjà déployés pour renforcer le caractère inclusif des processus et politiques du gouvernement ouvert au Maroc, il convient de s'intéresser aux obstacles posés à certaines catégories de la population à leur plein accès aux opportunités offertes de participation à la vie publique et de mettre en avant les différents leviers de renforcement de leur inclusion.

Poursuivre les efforts menés pour lutter contre l'analphabétisme

Le taux encore élevé d'analphabétisme au Maroc constitue un obstacle important à la capacité des Marocains et des Marocaines de s'informer, de se forger une opinion, de s'exprimer, de s'associer et de participer de manière effective à la vie publique.

Le dernier recensement national mené en 2014 par le Haut-Commissariat au Plan faisait état de 32 % d'analphabètes au Maroc et révélait une disparité importante entre les zones urbaines, qui comptaient 22.6 % d'analphabètes, et les zones rurales, où les chiffres s'élevaient à 47.5 % (Haut-Commissariat au Plan, 2014^[141]). Bien que ces chiffres aient probablement évolué depuis ce dernier recensement grâce aux nombreux efforts déployés par le gouvernement marocain dans ce domaine, le taux d'analphabétisme demeure un enjeu de premier plan au Maroc (El Kanabi, 2020^[142]).

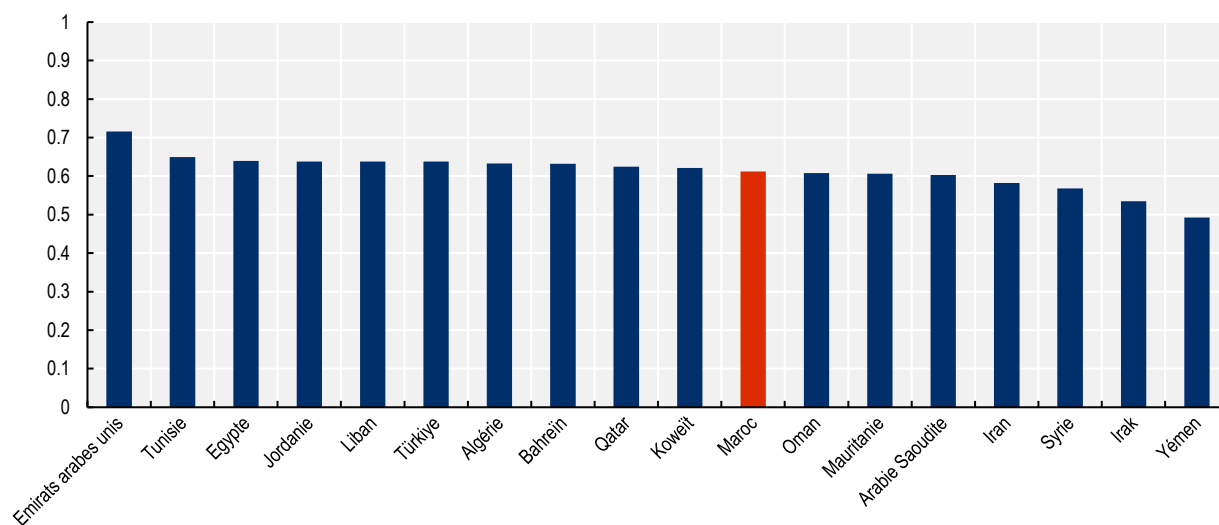
Afin d'accélérer la lutte contre l'analphabétisme, le Maroc a mis en place, en 2011, l'Agence nationale de lutte contre l'analphabétisme (ANLCA). Celle-ci a élaboré et mis en œuvre, avec le soutien d'OSC et du ministère des Habous et des Affaires islamiques, un programme d'alphabétisation, de postalphabétisation et d'alphabétisation fonctionnelle à destination des adultes, qui a bénéficié à plus de 1.45 million de

personnes pour l'année 2019-20, dont une vaste majorité (87 %) de femmes (El Kanabi, 2020^[142]). **La poursuite des efforts d'alphabétisation est essentielle pour s'assurer du caractère inclusif de l'espace civique marocain et offrir les mêmes possibilités de participation à l'ensemble des citoyens. Compte tenu de l'ampleur des efforts de formation déployés depuis le dernier recensement, il serait opportun de lancer un processus visant à mettre à jour les chiffres relatifs à l'analphabétisme au Maroc, afin de prendre acte des progrès réalisés et d'identifier les défis restants.** Cette démarche permettrait de cibler encore davantage les programmes de formation à l'adresse des personnes et catégories de population en ayant le plus besoin.

Le renforcement de l'espace civique et de la participation passe par l'autonomisation des femmes

En outre, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est, au Maroc comme dans beaucoup de pays, un enjeu décisif. En 2021, le Maroc occupe la 144^e place sur 156 dans le classement du *Global Gender Gap Index*, ce qui correspond à la 12^e place pour la région MENA (voir Graphique 3.3) (Forum économique mondial, 2021^[143]). Si le Maroc obtient un score élevé pour les sous-catégories relatives à l'éducation et à la santé, c'est dans le domaine de l'économie et, de manière encore plus marquée, de l'autonomisation politique qu'il obtient les scores les plus faibles (voir Graphique 3.4).

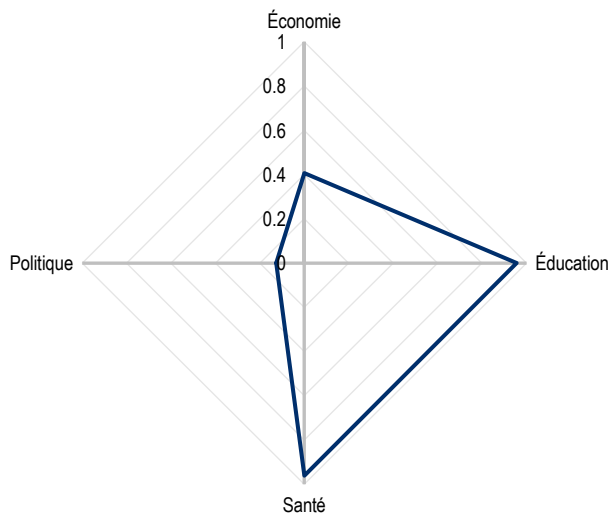
Graphique 3.3. Score du Maroc et d'une sélection de pays de la région MENA dans le Global Gender Report 2021 du Forum économique mondial



Note : Depuis 2006, le Global Gender Gap Index mesure l'écart entre hommes et femmes dans quatre sous-catégories fondamentales : participation et opportunités économiques ; niveau d'instruction ; santé et survie ; autonomisation politique. 0 correspond à un écart maximal et 1 à un écart minimal.

Source : (Forum économique mondial, 2021^[143]).

Graphique 3.4. Désagrégation du score du Maroc selon les quatre catégories de l'indice du *Global Gender Gap*



Source : (Forum économique mondial, 2021^[143]).

La réduction des inégalités entre les hommes et les femmes, et notamment le renforcement de l'accès des femmes à la sphère publique, a figuré parmi les priorités du gouvernement marocain au cours des dernières décennies.⁵⁶ Le ministère de la Femme a lancé en 2012 le plan d'action ICRAM pour l'égalité, visant à renforcer la présence des femmes dans la vie publique, et notamment au niveau des postes de prise de décision. Ce plan comprend également des mesures relatives à la lutte contre la discrimination et la violence à l'égard des femmes, à la mise à niveau du système éducatif pour renforcer l'égalité, ou encore à l'institutionnalisation des principes de l'équité et de l'égalité (Ministère de la Solidarité, de la Femme et du Développement social, 2012^[144]). Ce plan gouvernemental a été mis à jour et reconduit pour la période 2017-21, et vient renforcer les efforts pour l'intégration d'une approche de genre dans l'ensemble des politiques publiques, la déclinaison territoriale des politiques pour l'égalité, et le renforcement de la participation des femmes à la prise de décision (Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social, 2018^[145]). Des programmes et initiatives ont également été déployés pour renforcer l'égalité de genre dans la fonction publique, tels que la mise en place dès 2010 par le ministère de la Fonction publique d'un Réseau de concertation interministérielle (RCI) de l'égalité des sexes dans la fonction publique, et l'élaboration en 2016 d'une Stratégie d'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans la fonction publique (Ministère de la Transition numérique et de la réforme de l'administration, s.d.^[146] ; Observatoire genre de la fonction publique, 2016^[147]).

De plus, la budgétisation sensible au genre (BSG) s'est progressivement ancrée au Maroc, en particulier grâce aux efforts menés par le Ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration (MEFRA), à travers la création, en 2013, d'un centre d'excellence pour la budgétisation sensible au genre et l'adoption, en 2015, d'une loi organique relative à la loi de finances, qui apporte un ancrage juridique à la BSG et instaure la prise en compte de l'aspect du genre dans les objectifs et résultats des budgets publics (Royaume du Maroc, 2015^[148]). Le MEFRA a également accompagné les différents départements ministériels dans ce chantier, afin de renforcer leur appropriation de la BSG par le biais de formations et d'activités de renforcement des capacités (Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social, 2018^[145]).

Le Maroc a par ailleurs pris plusieurs initiatives visant à renforcer l'égalité de genre dans les médias. Cela inclut par exemple la création, en 2015, de l'Observatoire national pour l'amélioration de l'image de la

femme dans les médias, dans le cadre du plan ICRAM, ou encore le travail de *monitoring* de la HACA sur la représentation des femmes dans l'information et dans la publicité. De plus, la loi n° 83-13, adoptée en 2015 et complétant la loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle, a intégré de nouvelles dispositions visant à garantir l'égalité des genres dans les programmes audiovisuels et lutter contre la diffusion de stéréotypes négatifs ou les incitations à la discrimination envers les femmes (Royaume du Maroc, 2015^[149]). Le ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication a aussi produit un guide pour lutter contre les stéréotypes sexistes dans les médias au Maroc, et des ateliers de réflexion ont été menés avec les acteurs du secteur dans ce domaine (Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, 2019^[150] ; Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, 2021^[151] ; Haute Autorité de la communication audiovisuelle, 2017^[152] ; Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille, s.d.^[153]).

Cependant, des inégalités demeurent et affectent les différentes dimensions de l'espace civique. Par exemple, la représentation politique des femmes est encore limitée au Maroc – celles-ci ne représentant que 24.3 % des membres de la Chambre des représentants élus en octobre 2021 –, bien que des avancées notables aient été permises par la mise en place de quotas électoraux (Ibriz, 2021^[154]). Si cela correspond à 96 femmes, soit un chiffre plus important que lors des élections législatives précédentes, on peut cependant noter que le quota de femmes pour ces élections était fixé à 90, ce qui tend à relativiser le constat d'une plus grande implication des femmes en politique. De même, en 2015, les femmes représentaient 37.6 % des membres des conseils régionaux et seulement 4.5 % des membres des conseils des provinces et préfectures (Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille, 2020^[155]). Enfin, la part des femmes au sein des instances indépendantes gagnerait également à être renforcée, puisqu'elles représentaient un maximum de 38 % des membres au sein du CNDH et un minimum de 8 % au sein de la Cour constitutionnelle (Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille, 2020^[155]).

Dans le secteur des médias également, de fortes inégalités persistent. Selon un rapport de la HACA, le taux de représentation des femmes dans les médias demeure faible, étant estimé à 20 % contre 80 % pour les hommes (Haute autorité de la communication audiovisuelle, 2017^[156]). Elles sont pourtant les premières cibles des discours de haine puisque, selon la même étude, près de 60 % des cas de discours de haine dans les médias visent des femmes. De plus, une étude du CNP sur les conditions matérielles des journalistes au Maroc en 2021 semble révéler que seuls 30 % des journalistes sont des femmes (Conseil national de la presse, 2021^[122]). **Une plus forte représentation des femmes au sein des instances politiques, mais également des organes indépendants et de contrôle jouant un rôle déterminant dans la promotion de la bonne gouvernance et du gouvernement ouvert, ainsi que dans les médias permettrait de renforcer la prise en compte de la problématique de l'égalité dans l'ensemble des politiques publiques.** Pour ce faire, le Maroc pourrait reconduire le plan ICRAM pour l'égalité, en y incluant un axe relatif à la représentation et la représentativité des femmes dans les médias et dans les instances en charge de l'élaboration de nouveaux cadres pour la bonne gouvernance. Cela pourrait passer, dans un premier temps, par une évaluation des résultats de la mise en œuvre des deux premiers plans ICRAM, permettant de souligner les avancées mais également les défis restants et les potentiels obstacles à surmonter. Par ailleurs, **les mesures évoquées dans la section 3.2.3 de ce chapitre, relative à la lutte contre le discours de haine visant des femmes journalistes, pourraient également s'inscrire dans ces efforts pour encourager la prise de parole publique des femmes et répondre à certains des obstacles posés à leur participation à la vie de la société.**

En outre, le taux d'analphabétisme chez les femmes et les filles de plus de 10 ans s'élève à 39.8 %, alors qu'il serait d'environ 20 % chez les hommes selon une étude publiée en 2021 par l'Observatoire national du développement humain (ONDH). Ce rapport met en avant « une situation inquiétante et alarmante quant à l'accès des filles et des femmes à l'alphabétisation et l'éducation » (Observatoire national du développement humain, 2021^[157]). La question de l'alphabétisation et de l'illettrisme numérique des

femmes a un impact direct sur leur accès à l'information et, à terme, sur leur possibilité de participation citoyenne. Beaucoup de femmes ne disposent ainsi pas d'un accès direct à l'information à travers la presse écrite, papier ou électronique, mais d'un accès passant par un intermédiaire, souvent un mari ou un membre de la famille, ce qui renforce l'inégalité d'accès à l'information entre hommes et femmes, qui représente pourtant le premier stade de la participation.⁵⁷ D'après un sondage mené par Arab Barometer en 2020, il existe également une disparité importante dans l'usage d'Internet, puisque 56 % des femmes au Maroc en font usage, contre 79 % des hommes (Arab Barometer, 2020_[158]).

Enfin, la question de la violence faite aux femmes est également un défi qui a un impact direct sur leur accès à l'espace civique et leur possibilité de participer effectivement à la vie publique. Comme indiqué dans la partie relative au cadre légal de la lutte contre la discrimination (voir Section 3.2.1), le Maroc s'est doté en 2018 d'une loi pour lutter contre la violence faite aux femmes et aux filles, qui reconnaît notamment les violences psychologiques et économiques. L'institution de la Commission nationale pour la prise en charge des femmes victimes de violence, chargée d'assurer la communication et la coordination entre les différents départements ministériels et les administrations publiques – dont celles du niveau local – est une avancée positive vers une approche plus holistique et coordonnée de la lutte contre la violence faite aux femmes. La Commission a également produit, dans le cadre d'un partenariat avec le Conseil de l'Europe, un guide pratique visant à orienter les femmes victimes de violence vers les services sociaux, juridiques et judiciaires, de santé et de soutien psychologique adaptés (Commission nationale pour la prise en charge des femmes victimes de violences, 2021_[159]). De plus, le Ministère public a publié, avec l'appui du Conseil de l'Europe, un recueil des jugements rendus et des requêtes émises par les tribunaux du Royaume du Maroc et des résumés juridiques des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, qui s'inscrit dans les efforts de renforcement de la protection pénale des femmes à travers la formation des magistrats et le partage de bonnes pratiques judiciaires nationales et internationales soutenant la mise en œuvre effective de la loi (Conseil de l'Europe, 2022_[160]).⁵⁸ En outre, afin de faciliter l'accès à la justice pour l'ensemble des justiciables, et conformément aux dispositions de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, le ministère public a élaboré un guide sur ses différents services à destination des citoyens (Ministère public, 2021_[161]).⁵⁹ Le ministère public publie par ailleurs des statistiques sur le nombre d'affaires portées devant la justice relatives à des faits de violence à l'égard des femmes et a mis en place une plateforme dédiée au dépôt de plaintes ainsi qu'un centre d'appel permettant de suivre les plaintes à distance.

Cependant, d'après une étude menée en 2020 par le Haut-Commissariat au Plan, 82.6 % des femmes âgées de 15 à 74 ans ont subi au moins un acte de violence au cours de leur vie, et plus de la moitié (57.1 %) en ont subi au moins un au cours des 12 derniers mois (Haut-Commissariat au Plan, 2019_[162]). L'étude montre une prévalence de la violence conjugale contre les femmes plus jeunes, âgées de 15 à 34 ans. Parmi les femmes âgées de 15 à 24 ans au moment de l'enquête, 58.8 % ont été victimes de violence conjugale. Parmi les femmes interrogées, 12.6 % ont subi au moins un acte de violence dans l'espace public dans les 12 mois ayant précédé l'enquête, dont une proportion plus importante (15.6 %) en milieu urbain qu'en milieu rural (7.1 %) (Haut-Commissariat au Plan, 2019_[162]). **La poursuite des efforts pour lutter contre la violence faite aux femmes dans la sphère privée comme dans la sphère publique constitue ainsi un élément déterminant pour la promotion d'un espace civique inclusif et le renforcement de la participation des femmes à la société et à la vie publique.**

Par ailleurs, **il est essentiel de veiller à offrir des chances égales de participation aux femmes dans le cadre des politiques du gouvernement ouvert. Cela pourrait passer par la mise en place de quotas exigeant la représentation des femmes au sein du comité de pilotage du PGO et dans le cadre du Forum de la société civile.** En matière d'appui aux associations et d'efforts pour approfondir l'environnement favorable aux OSC, **il serait également opportun de mener une réflexion sur la manière de pallier les obstacles que rencontrent les femmes dans l'engagement civique.** Les entretiens ont par exemple mis en avant les difficultés que rencontrent les femmes pour trouver un équilibre

entre le temps dédié au travail, celui consacré à la gestion du foyer et de la famille, et les activités au sein d'associations, qui sont la plupart du temps bénévoles.⁶⁰

L'autonomisation et la prise en compte des jeunes sont des éléments indispensables à un espace civique inclusif au Maroc

La promotion et la protection de l'espace civique revêtent également une grande importance pour s'assurer que les jeunes ont la possibilité de participer de manière active à la vie publique et influencer les politiques publiques afin qu'elles viennent répondre aux problématiques qui les concernent (OCDE, 2022^[11]). Cette question est particulièrement importante au Maroc, puisque les moins de 25 ans représentaient en 2019 près de 43 % de la population et que, selon certaines estimations, la part des 15-24 ans devrait constituer l'un des principaux groupes d'âge d'ici à 2030 (OCDE, 2021^[163]).

Les jeunes Marocains et Marocaines ont aujourd'hui un meilleur accès à l'information, à l'éducation et à la technologie que les générations précédentes, ce qui présente un certain nombre d'opportunités (OCDE, 2021^[163]). Cependant, ils sont aussi confrontés à des défis structurels – exacerbés par les crises financières et économiques, ainsi que par la crise sanitaire due à la pandémie de COVID-19 – et à des inégalités croissantes. Au Maroc, cette situation se traduit par exemple par un fort taux de chômage parmi les jeunes, qui s'élevait en 2021 à 31.8 % chez les 15-24 ans (en hausse par rapport aux années précédentes), contre 12.3 % pour l'ensemble de la population (Haut-Commissariat au Plan, 2022^[164]).

Ces difficultés économiques et sociales, ainsi que l'absence de cadre encourageant la participation des jeunes à la vie publique, représentent des obstacles à leur autonomisation, ce qui peut affecter négativement leur confiance dans le gouvernement. Ainsi, seuls 17 % des 18-29 ans déclarent faire confiance au gouvernement au Maroc (Arab Barometer, 2019^[165]). De même, selon l'Arab Youth Survey, 56 % des jeunes Marocains déclaraient en 2021 activement chercher à émigrer ou envisager de le faire (ASDA'A BCW, 2021^[166]).

Concernant l'accès aux droits et libertés publics, bien que les jeunes soient soumis aux mêmes lois que l'ensemble de la population, leur perception de la possibilité réelle d'exercice de ces droits est plus faible que dans le reste de la population. Ainsi, selon l'Arab Barometer, 39 % des jeunes considèrent que la liberté d'expression est garantie, contre 55 % des plus de 30 ans, et respectivement 33 % et 39 % pour ce qui est de la liberté de manifestation pacifique (Arab Barometer, 2019^[165]). Un rapport mondial produit par les Nations Unies sur les jeunes et l'espace civique évoque ainsi l'existence d'une « disparité dans la réalisation des droits » qui toucherait les jeunes, qui ne bénéficient plus des protections juridiques accordées aux enfants mais qui, dans la pratique, ne sont pas non plus considérés comme des adultes à part entière (Izsák-Ndiaye, 2021^[167]).

Dans ce contexte, le Maroc a déployé des efforts visant à davantage prendre en compte les problématiques liées à la jeunesse dans les politiques publiques. L'article 33 de la Constitution de 2011 pose d'ailleurs l'obligation des pouvoirs publics de mettre en œuvre des mesures en vue de renforcer la participation des jeunes, leur insertion dans la vie active et associative, et leur accès à la culture, à la science, aux technologies et aux arts, entre autres (Royaume du Maroc, 2011^[10]). L'institutionnalisation d'instances consultatives chargées de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes auprès des conseils régionaux (voir Chapitre 5) et la constitutionnalisation d'un Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative (voir Section 3.2.2) sont quelques exemples des cadres institutionnels et légaux mis en place par le Maroc pour promouvoir la participation et l'intégration des jeunes à la société.

Dans sa revue *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au Maroc*, l'OCDE dégage plusieurs pistes et recommandations afin d'aller plus loin et d'assurer une meilleure participation des jeunes à la vie publique (OCDE, 2021^[163]). Cela peut par exemple passer par **l'adoption d'une politique ou d'une stratégie intégrée sur la jeunesse**, qui serait élaborée d'une manière participative à travers un engagement et une consultation d'une large frange de la jeunesse, afin d'assurer qu'elle répond au plus

près aux problématiques et défis auxquels les jeunes sont confrontés. Un **renforcement de l'éducation civique et à la citoyenneté pourrait également soutenir l'acquisition d'une culture de l'engagement et de la participation dès le plus jeune âge, ainsi que l'engagement associatif**. Dans ce contexte, dans le cadre de réformes des cadres légaux relatifs aux droits et libertés de l'espace civique, notamment la loi sur les associations (voir Section 3.3.2), il serait primordial de prendre en compte la question spécifique de la jeunesse. Les OSC menées par des jeunes et pour des jeunes doivent en effet pouvoir disposer d'un cadre favorable leur permettant d'obtenir les ressources suffisantes à leur fonctionnement, ainsi que les garanties et protections nécessaires à leurs membres et personnel volontaires, pour pouvoir exprimer leur opinion et jouer un rôle actif et de force de proposition dans le débat public.

L'inclusion de toutes les catégories de population peut passer par un élargissement des cadres légaux et institutionnels de lutte contre toute forme de discrimination et de promotion de la diversité

La lutte contre toute forme de discrimination est essentielle pour la mise en place d'une société véritablement ouverte et inclusive, dans laquelle tous les citoyens ont des capacités égales de s'informer, de faire entendre leur voix, et de participer activement à la définition des priorités et des politiques publiques.

En ce sens, le Maroc offre des exemples de politiques publiques proactives pour le renforcement du caractère inclusif des politiques publiques, qui, si elles ont d'ores et déjà pu apporter un certain nombre d'avancées, gagneraient à être poursuivies et approfondies. Cela inclut par exemple les engagements et politiques menés pour l'inclusion de la culture amazighe et l'usage officiel de la langue amazighe (voir Encadré 3.9).

Encadré 3.9. Les efforts de promotion et d'inclusion de la culture amazighe

La question de la culture amazighe est un enjeu important pour la protection et la promotion de l'espace civique, ainsi que pour la mise en place d'un gouvernement ouvert et inclusif. Les estimations de la population berbérophone au Maroc varient. Selon le recensement général mené en 2014 par Haut-Commissariat au Plan, près de 26.1 % de la population marocaine utilise la langue amazighe au quotidien, dont une part plus importante (34.8 %) en zone rurale qu'en zone urbaine (20.4 %) (Haut-Commissariat au Plan, 2014^[141]).

Au cours des deux décennies passées, à la suite de l'institution par le Roi en octobre 2001 de l'Institut royal de la culture amazighe (IRCAM), le Maroc a déployé des efforts considérables pour la reconnaissance de la langue et de la culture amazighes. L'enseignement de la langue amazighe a été introduit dans les programmes scolaires dès 2002. Une convention-cadre avait alors été établie entre l'IRCAM et le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (Bouhjar, 2012^[168]). L'intégration de la langue amazighe dans les médias, autre volet déterminant pour sa reconnaissance, a quant à elle pris plus de temps, mais s'est également progressivement institutionnalisée. La première chaîne nationale sur la langue et la culture amazighes, Tamazigh TV, a vu le jour en mars 2010, suivie en 2012 par une radio publique.

Par ailleurs, la reconnaissance dans la Constitution de 2011 de la langue amazighe comme langue officielle du Royaume, au même titre que l'arabe, a constitué une étape décisive dans l'approfondissement de la reconnaissance de la culture amazighe et du caractère pluriel de la société marocaine dans son ensemble. Elle a notamment conduit à l'adoption en 2019 de la loi organique n° 26-16 fixant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'amazighe, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et dans les domaines prioritaires de la vie publique (Royaume du Maroc, 2019^[169]). La Constitution prévoit également la mise en place d'un Conseil national des

langues et de la culture marocaine, « chargé de la protection et du développement des langues arabe et amazighe et des diverses expressions culturelles marocaines » (Royaume du Maroc, 2011^[10]), qui n'a cependant pas encore été opérationnalisé malgré la publication de la loi n° 04-16 portant sa création au *Journal officiel* en 2020. Une Commission interministérielle permanente, chargée du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du caractère officiel de la langue amazighe, a été créée et a approuvé en avril 2021 un Plan gouvernemental intégré (Maroc.ma, 2021^[170]).

En décembre 2021, le MTNRA a organisé une réunion de travail avec l'IRCAM, relative à l'opérationnalisation du caractère officiel de la langue arabe, notamment dans l'administration, à travers l'élaboration d'une feuille de route et d'un programme de travail conjoints (Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration, 2021^[171]). La volonté manifeste de ce ministère d'accroître les efforts visant à l'inclusion de la langue et de la culture amazighes dans l'administration représente une avancée positive pour l'ouverture du gouvernement et l'accessibilité de l'administration à l'ensemble des citoyens marocains.

En ligne avec le caractère officiel de la langue amazighe et dans le prolongement des efforts déjà déployés par un nombre important d'institutions publiques, dont la HACA en octobre 2021, **il est essentiel de s'assurer que l'ensemble des informations et services gouvernementaux accessibles soient également relayés en langue amazighe.** Il convient de fournir un effort soutenu pour traduire en langue amazighe l'ensemble des plateformes en ligne qui font partie de l'architecture du gouvernement ouvert, telles que la plateforme de l'accès à l'information chafafiya.ma, le porte des données ouvertes data.gov.ma ou encore le portail du gouvernement ouvert gouvernement-ouvert.ma.

Si l'égalité de droit est garantie à l'ensemble des Marocains et des Marocaines par la Constitution, la loi, et par un nombre croissant de mesures prises en ce sens, certains défis demeurent dans la pratique pour assurer la pleine inclusion de tous. Certaines limites d'accès à l'espace civique ont ainsi été relevées par la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance, telles que des difficultés rencontrées lors des processus administratifs et d'enregistrement d'associations et de partis politiques amazighs, des limitations de la liberté de manifestation et des interdictions d'utiliser des lieux publics (Tendayi Achiume, 2019^[172]). Des difficultés d'accès à la justice, notamment liées à la barrière de la langue, ont également été relevées par la Rapporteuse spéciale, ce qui souligne l'importance de poursuivre les efforts entamés pour renforcer l'usage de la langue amazighe, au même titre que l'arabe, par l'ensemble des institutions de l'État (Tendayi Achiume, 2019^[172]).

Sources : (Haut-Commissariat au Plan, 2014^[141]) (Bouhjar, 2012^[168]) (Royaume du Maroc, 2011^[10]) (Tendayi Achiume, 2019^[172]) (Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration, 2021^[171]).

Plusieurs acteurs se sont d'ores et déjà penchés sur la problématique de la discrimination et ont commencé à mettre en œuvre des programmes et initiatives dans ce domaine. On peut par exemple citer les efforts de la HACA, qui a élaboré un guide de lutte contre les discours de haine dans les médias, dans le cadre d'un partenariat avec ses homologues de Tunisie et de Côte d'Ivoire (Organisation internationale de la Francophonie, 2018^[173]). Ce guide, accompagné d'une étude de cas, a mis en avant la prévalence des minorités sexuelles parmi les victimes de discours de haine dans les médias, après les femmes (Organisation internationale de la Francophonie, 2018^[173]). La HACA a également organisé des formations sur la lutte contre toute forme de discrimination à l'adresse de journalistes, et a pris des mesures disciplinaires contre plusieurs médias audiovisuels pour diffusion de propos racistes et discriminants (Tendayi Achiume, 2019^[172]).

Au Maroc, si de nombreux rapports ont été produits sur la question de l'égalité et des droits des femmes, et qu'ils ont permis d'identifier les défis et opportunités existants, peu d'études et de données sur les autres types de discrimination ont pour l'heure vu le jour, notamment en fonction de l'ethnie, de la race, du

handicap ou de l'orientation sexuelle. **Il pourrait donc être opportun de lancer un effort pour mener des études et collecter des données sur cette question, afin d'identifier la prégnance des phénomènes de discrimination et des inégalités dans le pays, et leur impact sur les droits et libertés des personnes concernées.** Une telle initiative pourrait être menée par une instance indépendante telle que le CNDH ou le CESE, et serait l'occasion d'approfondir l'engagement des institutions publiques avec les OSC œuvrant pour l'égalité et la lutte contre tout type de discrimination.

Ces données pourront alors servir de point de départ à l'identification de défis et d'opportunités à saisir pour renforcer l'aspect inclusif des politiques publiques et de l'espace civique. **Une réflexion autour de l'opportunité de mettre à jour le cadre légal et d'adopter une loi-cadre holistique et des politiques visant à lutter contre les discriminations pourrait alors être envisagée, en consultation avec les groupes concernés.** En effet, si le Code pénal comporte des dispositions criminalisant plusieurs types de discrimination, **il est également important d'adopter une approche préventive et de renforcer les cadres politiques et institutionnels en faveur de l'égalité, de l'inclusion et de la lutte contre les discriminations et la marginalisation d'une partie de la population.** Cela pourrait passer par des campagnes de sensibilisation des acteurs institutionnels et des citoyens, par la mise en place de programmes de formation dédiés pour la prise en charge par les autorités et les forces de l'ordre des victimes de discrimination, ou encore par la création d'un organe institutionnel chargé de suivre l'évolution de la discrimination sous toutes ses formes, de recueillir les plaintes et de produire des données ventilées.

Les autorités publiques devraient s'assurer de toucher, dans le cadre du PGO et des politiques publiques de gouvernement ouvert de manière générale, les OSC œuvrant dans le domaine de l'inclusion et de la lutte contre toute forme de discrimination, par exemple à travers un effort ciblé pour les aider à prendre part aux activités de l'espace de la société civile mis en place sur le site gouvernement-ouvert.ma. Cela inclut également les efforts déployés pour le financement et le renforcement des capacités des associations.

3.3. La création d'un environnement favorable aux OSC comme élément essentiel dans l'écosystème du gouvernement ouvert

Les OSC contribuent à la société de nombreuses façons, notamment en éduquant le public, en fournissant des services élémentaires, en protégeant l'environnement, en défendant les intérêts des groupes vulnérables, en menant des recherches et des analyses, et en demandant des comptes aux pouvoirs publics. Un environnement favorable est essentiel pour promouvoir leur efficacité et leur capacité à fonctionner de manière libre et autonome. Un environnement juridique et politique favorable préserve la liberté d'association et a un impact sur la capacité des OSC à atteindre leur plein potentiel et à maximiser leur impact positif sur la société.

3.3.1. Le rôle de la société civile marocaine dans les politiques publiques a progressivement été consacré à l'aune des évolutions constitutionnelles

Au Maroc, la reconnaissance du rôle et de la contribution des OSC à la vie publique a fait son chemin au cours des deux dernières décennies. Dès 2000, lors d'un discours prononcé à l'occasion de la Fête du trône, le Roi a salué le rôle joué par la société civile, a appelé au renforcement des aides ainsi que des partenariats établis entre elle et l'État, et a souligné comme une avancée positive l'implication croissante des acteurs de la société civile dans les politiques publiques et les domaines qui relevaient jusqu'alors exclusivement des prérogatives de l'État. Ce rôle a par la suite été consacré par la Constitution de 2011, qui garantit la liberté d'association et stipule à l'article 12 :

Les associations intéressées par la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. (Royaume du Maroc, 2011^[10])

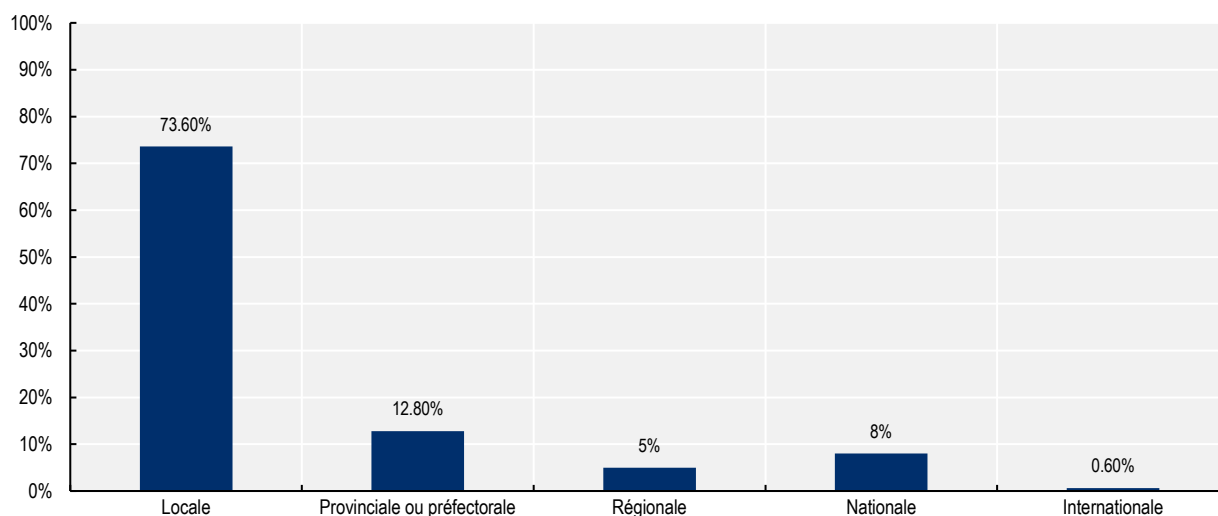
L'institutionnalisation du rôle de la société civile et la reconnaissance des associations au sein même de la Constitution constituent un changement de paradigme important dans un État auparavant caractérisé par une forte centralisation et une concentration du pouvoir de décision au sein des institutions politiques traditionnelles (Matteudi, Pericard et Chahid, 2020^[174]).

Par la suite, la reconnaissance des associations comme parties prenantes à part entière dans les différentes lois relatives à la régionalisation avancée, par exemple à travers l'octroi du droit de pétition et de présenter des motions en tant qu'associations, est venue consolider à l'échelle infranationale les principes édictés dans la Constitution.

S'il n'existe pas de registre public des associations, le rapport du CNDH pour l'année 2020 fait état de 209 657 associations enregistrées sur l'ensemble du territoire marocain (Conseil national des droits de l'Homme, 2020^[59]). Le Haut-Commissariat au Plan estimait à 44 711 le nombre d'associations actives dans l'enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif menée en 2007, et ce nombre s'élevait à 130 000 selon le rapport du ministère des Relations avec le Parlement et la société civile sur le partenariat entre les associations et l'État pour l'année 2015, ce qui montre une augmentation considérable du nombre d'associations en quelques années (Haut-Commissariat au Plan, 2011^[175] ; Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement, 2017^[176]). Conformément aux tendances dans beaucoup d'autres pays, la plupart de ces organisations travaillent sur des questions locales dans le domaine social, comme l'éducation, la santé, les sports et le développement économique local (OCDE, 2015^[177]). Un rapport publié en 2014 par le ministère de l'Intérieur sur le tissu associatif marocain donne un aperçu de la répartition des associations par domaine d'activité : environ 24 % d'entre elles travaillent aux œuvres sociales, 21 % autour de l'environnement et du développement durable, 14 % autour de l'éducation, et près de 16 % autour de l'art et la culture (Mokhliss, 2014^[178]). Par ailleurs, on peut noter que les associations travaillant dans le domaine des droits humains ne représentaient que 0,95 % du nombre total d'associations enregistrées, bien qu'elles bénéficient d'une visibilité importante et opèrent un travail déterminant pour la promotion et la protection de l'espace civique (Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016^[179]). Bien que le secteur associatif repose en grande partie sur le travail de bénévoles, il est également vecteur d'emploi puisque, selon la dernière étude menée par le Haut-Commissariat au Plan datant de 2007, il comptait près de 28 000 salariés à temps plein et 35 400 à temps partiel, des chiffres qui ont augmenté à la faveur de l'expansion de secteur, pour atteindre une estimation de 40 000 salariés à temps plein en 2020 (Haut-Commissariat au Plan, 2011^[175] ; TelQuel, 2020^[180]).

De même, d'après l'étude du Haut-Commissariat au Plan, la vaste majorité (73.6 %) des associations marocaines opéraient au niveau local, contre 8 % au niveau national (voir Graphique 3.5).

Graphique 3.5. Répartition des associations par portée géographique de leurs activités en 2007



Source : Haut-Commissariat au Plan, *Enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif (ISBL)*, 2011.

En outre, il convient de souligner le dynamisme de la société civile marocaine, en particulier sur des questions liées à la participation citoyenne, la démocratie et la transparence. Plusieurs associations reconnues opèrent un travail décisif de plaidoyer, de sensibilisation et d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques, dans des domaines tels que l'accès à l'information ou la promotion de la participation citoyenne, à travers par exemple la coopération avec le Parlement ou l'élaboration d'études sur le suivi de la mise en œuvre de ces politiques.⁶¹ La société civile représente à ce titre un partenaire essentiel dans tout projet de gouvernement ouvert, de par son alignement croissant sur l'évolution des orientations des politiques publiques au Maroc, et peut constituer un relais efficace au sein de la population. Le tissu associatif marocain a également vu l'éclosion d'associations travaillant sur des thématiques telles que la défense des droits des femmes et la promotion de l'égalité, la lutte contre les discriminations et la défense des droits de minorités. Si elles demeurent minoritaires dans le paysage associatif du pays, elles participent néanmoins à l'élargissement du débat public et à la mise en avant de nouvelles problématiques et priorités pour une société plus inclusive.

Enfin, la société civile joue un rôle de premier plan dans le cadre de l'adhésion du Maroc au PGO, puisque le comité de pilotage est composé pour moitié d'OSC et qu'une réforme du cadre de gouvernance a été engagée à travers la création d'un espace de la société civile, afin de renforcer l'implication et l'intégration d'un nombre plus important d'associations dans la dynamique du gouvernement ouvert au Maroc (voir Section 5.4.5 du Chapitre 5).

3.3.2. Un cadre légal favorable constitue un levier déterminant de renforcement de l'environnement opérationnel des OSC

Le cadre légal actuel pose les bases de la liberté d'association et est enrichi par un effort législatif récent

La Constitution de 2011 garantit la liberté d'association et stipule que « les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice » (Royaume du Maroc, 2011_[10]). L'article 29 de la Constitution réitère cette garantie et dispose que la loi en fixe les conditions d'exercice.

La liberté d'association est régie par le dahir n° 1-58-379 du 13 novembre 1958 réglementant le droit d'association, tel que modifié et complété par les lois du 10 avril 1973 (n° 1-73-283), du 14 juin 1994 (n° 34-39), du 23 juillet 2002 (n° 75-00) et du 18 février 2009 (n° 07-09) (Royaume du Maroc, 1958_[181]).

Selon l'article premier de la loi, une association est définie comme « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun de façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». Au titre de cette loi, l'association régulièrement constituée ne peut être dissoute que par ordre judiciaire.⁶² Un cadre légal spécifique régit les syndicats.

Les associations sont libres de décider de leur objet, de leurs activités et de la composition de leurs instances directrices, à condition de respecter la loi, les « bonnes mœurs », de ne pas appeler à la discrimination et de respecter les « constantes du Royaume ». Comme pour certaines limites posées à la liberté d'expression, l'absence de définition du terme « bonnes mœurs » pourrait, dans les faits, poser une limite arbitraire à la création d'associations selon leur domaine d'activité.

Par ailleurs, le régime de création des associations est déclaratif, l'association étant tenue de déposer un dossier auprès de l'autorité territoriale compétente, qui doit, une fois la conformité du dossier de constitution attestée, délivrer un récépissé dans un délai maximum de 60 jours après réception du dossier de constitution (articles 5 et 6).⁶³ L'association acquiert ainsi la personnalité juridique et est en droit d'ester en justice et de recevoir des financements. Si un régime de notification, par opposition à un régime d'autorisation préalable, est conforme aux pratiques optimales relatives au droit à la liberté d'association, comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association (Kiai, 2012_[182]), dans la pratique, certaines OSC ont relevé des cas où la non-délivrance du récépissé définitif a transformé de fait ce régime déclaratoire en régime d'autorisation masqué (voir Section 3.3.5 sur la mise en œuvre).

La loi définit trois types d'associations :

- Les **associations ordinaires**, déclarées auprès des autorités, qui disposent d'une personnalité morale et d'une capacité juridique.
- Les **associations étrangères**, qui sont des associations dont le siège se trouve à l'étranger ou dont les dirigeants ou la moitié des membres sont étrangers ; elles sont soumises aux mêmes obligations de déclaration que les associations ordinaires, mais le gouvernement dispose de délais allongés pour s'opposer à leur constitution, ou interdire la modification des statuts ou de l'organisation interne, ou encore la création de succursales.
- Les **associations reconnues d'utilité publique**, qui bénéficient d'une capacité juridique plus étendue et de certains avantages (voir Encadré 3.10).

Encadré 3.10. Les associations reconnues d'utilité publique dans le cadre légal marocain

Les associations reconnues d'utilité publique sont un type spécifique d'associations, mis en place par le dahir n° 1-58-379 réglementant le droit d'association. Les critères et procédures d'octroi de ce statut sont fixés par le décret n° 2-04-969 du 10 janvier 2005 (Premier Ministre, 2005_[183]).

Par ailleurs, la circulaire n° 1/2005 du 2 août 2005 prise par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) souligne que la reconnaissance du statut d'utilité publique « demeure une faveur que le gouvernement accorde aux associations ». Pour bénéficier de ce statut, une association doit être légalement constituée, disposer de ressources financières et matérielles lui permettant d'accomplir les missions d'intérêt général fixées dans ses statuts, tenir une comptabilité financière et « poursuivre un but d'intérêt général au niveau local, régional ou national ». Cette dernière disposition, en l'absence de définition précise ou de clarification de ce qu'est l'« intérêt général », peut rendre difficilement lisibles les critères objectifs de reconnaissance d'utilité publique, et ainsi limiter l'accès réel des associations à

ce statut, qui confère pourtant de nombreux avantages. Dans la pratique, les associations disposant de ce statut travaillent dans des domaines variés, tels que la santé, la bienfaisance, la culture, le sport ou les droits de l'homme, ce qui dénote d'une acceptation assez large du concept d'« utilité publique », qui appelle à une **clarification des critères d'octroi de ce statut**.

Parmi les avantages octroyés aux associations reconnues d'utilité publique, on peut citer :

- L'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les prestations fournies par ces associations, ainsi que sur les dons (sous forme de biens, marchandises, travaux ou prestations) reçus dans le cadre de la coopération internationale.
- La possibilité de recevoir des dons et des legs.
- Le droit d'organiser une fois par an un appel à la générosité publique sans autorisation préalable, sous couvert de notification au Secrétariat du gouvernement 15 jours avant sa tenue.

En contrepartie de ces avantages, les associations reconnues d'utilité publique sont soumises à un contrôle renforcé de leur gestion financière et administrative.

La demande de reconnaissance d'utilité publique est déposée auprès du gouverneur territorialement compétent qui, après une enquête préalable, transmet le dossier au SGG. Le processus passe alors par une consultation du ministère des Finances et des ministères concernés par les objectifs portés par l'association effectuant la demande. Ce statut est octroyé par décret du Premier ministre, publié au *Bulletin officiel*.

En novembre 2021, seules 234 associations disposaient du statut d'associations reconnues d'utilité publique, soit 0.1 % d'associations enregistrées, ce qui représente une proportion très faible compte tenu de l'accroissement du secteur associatif au cours de la décennie passée (Secrétariat Général du Gouvernement, s.d.^[184]).¹

1. La liste des associations reconnues d'utilité publique est consultable sur le portail du SGG, <http://www.sgg.gov.ma/eservicesAssociations.aspx>. Elle a été consultée par l'équipe de l'OCDE le 22 novembre 2021.
Sources : (Premier Ministre, 2005^[183]) (Secrétariat Général du Gouvernement, s.d.^[184]).

Le cadre légal relatif à l'environnement opérationnel des OSC a été renforcé par l'adoption, en juillet 2021, de la loi n° 06-18 relative au volontariat contractuel (Royaume du Maroc, 2021^[185]). Cette loi, que les OSC ont appelée de leurs vœux et dont l'adoption faisait partie des objectifs du plan d'action du ministère des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement, vient combler un vide juridique et définir le concept de volontariat contractuel dans l'intérêt général. L'adoption d'un cadre légal encadrant le volontariat contractuel est en ligne avec les bonnes pratiques promues par les Nations Unies en la matière (Assemblée Générale des Nations Unies, 2002^[186]), et vient consacrer les principes de liberté de volontariat ainsi que de protection des volontaires dans le cadre de leur activité. La loi prévoit également l'exonération fiscale des dons en espèce et en nature accordés par les particuliers aux associations visant à financer le volontariat contractuel, ce qui constitue un facteur d'encouragement et de facilitation de la mise en place d'un tel mécanisme. Ainsi, **l'actionnement par les associations de cette nouvelle possibilité offerte peut représenter un levier déterminant pour renforcer leurs ressources humaines, ainsi que pour encourager une implication croissante des Marocains et des Marocaines dans la vie associative.**

La nécessité d'une mise à jour du cadre légal fait consensus parmi les acteurs et pourrait faire l'objet d'une démarche participative

La nécessité de réformer et de mettre à jour le cadre légal relatif à la liberté d'association semble faire consensus parmi les différents acteurs, aussi bien gouvernementaux qu'au sein des OSC et des instances

indépendantes telles que le CNDH ou le CESE (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[56] ; Conseil économique, social et environnemental, 2016^[187]). Le programme gouvernemental pour la période 2017-21 incluait d'ailleurs « l'adaptation de la législation actuelle relative au droit à la création d'associations aux dispositions de la Constitution », ainsi que le PANDDH (Gouvernement du Maroc, 2017^[13]).

Plusieurs éléments du cadre légal actuel pourraient ainsi faire l'objet d'une réflexion collective. D'une part, les limites posées à la liberté d'association, contenues dans l'article 3 de la loi actuellement en vigueur – notamment le terme « bonnes mœurs » –, **gagneraient à être définies avec davantage de précision, afin de réduire les marges d'interprétation et l'utilisation de ces dispositions dans le sens d'une limitation de la liberté d'association.** Il serait ainsi important de prendre en compte les principes de nécessité et de proportionnalité édictés dans les normes internationales relatives aux limites légales apposées aux droits et libertés fondamentaux. De même, une révision du cadre légal relatif à la liberté d'association pourrait être l'occasion **d'adapter la définition légale d'association, afin de l'aligner sur le nouveau rôle conféré à la société civile en vertu de la Constitution et sur les normes internationales en la matière.** D'autre part, il serait opportun de **renforcer et clarifier les mécanismes de transparence et de recours à disposition des associations en cas de litige administratif au moment de la constitution ou de la mise à jour de leur statut administratif.**

Une révision du cadre légal pourrait également inclure une réflexion autour du statut de reconnaissance d'utilité publique, à la vue du faible nombre d'associations qui en bénéficient actuellement (voir Encadré 3.10). Les procédures pour l'octroi du statut d'association reconnue d'utilité publique, qui requiert une décision au niveau du Premier ministre, tendent à limiter l'accès à ce statut, et ainsi aux nombreux avantages qui y sont liés et qui représentent pourtant des leviers importants de soutien au secteur associatif. Il serait donc opportun de **réfléchir à l'extension de l'accès à certains des avantages conférés aux associations, tels que la possibilité d'organiser des appels à générosité publique sans autorisation mais après déclaration, ou encore les exemptions de TVA.** Dans le même temps, **la loi pourrait également renforcer la transparence des critères et processus d'octroi de ce statut, et s'assurer que des mécanismes de recours adéquats sont disponibles.**

De plus, une simplification et une clarification du régime fiscal applicable aux associations pourraient représenter un levier supplémentaire de soutien au secteur. À titre comparatif, d'après les données du rapport mondial de l'OCDE sur l'espace civique (OCDE, 2022^[11]), 44 des 50 pays ayant répondu au questionnaire de l'OCDE, dont 30 pays membres de l'OCDE, ont mis en place des exemptions de taxes pour les OSC. Celles-ci concernent en général l'impôt sur les sociétés et la TVA. Il peut aussi exister des réductions de taxes sur les dons par des individus ou des personnes morales. Au Maroc, des OSC mettent en avant une inadéquation du régime actuellement en place avec la spécificité des activités à but non lucratif mises en œuvre par les associations marocaines, ainsi que le manque de clarté des dispositions applicables, qui entraînent des difficultés à se conformer aux obligations en vigueur (Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016^[179]). Des peines s'imposent en cas de retard dans le paiement des impôts, qui peuvent poser une difficulté supplémentaire au fonctionnement des OSC. Seuls les services fournis par des associations à but non lucratif bénéficiant du statut d'utilité publique sont exonérés de la TVA (Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016^[179]).

En ce sens, **le gouvernement pourrait envisager d'étendre à toutes les associations poursuivant un but non lucratif le régime favorable impliquant notamment l'exemption de TVA, octroyée aux associations reconnues d'utilité publique.** En ligne avec les efforts déjà déployés de renforcement des capacités organisationnelles des OSC, la DRSC a élaboré un guide sur la fiscalité de associations.⁶⁴ **Une mise à jour régulière de ce guide permettrait de s'assurer que les OSC disposent de toutes les informations nécessaires et à jour pour se conformer à leurs obligations fiscales. Ce guide pourrait être largement diffusé, et être accompagné d'une plus large campagne de communication à travers les réseaux sociaux, la radio et d'autres médias.**

D'après les entretiens menés avec la DRSC, un projet de révision du cadre légal relatif à la liberté d'association est en phase de concertation avec les départements ministériels concernés. Celui-ci prend appui sur les recommandations émises par le CESE, le CNDH, ainsi que les recommandations émises par le Dialogue national sur les nouveaux rôles constitutionnels de la société civile et la *Dynamique de l'appel de Rabat*, ce qui constitue un socle solide pour la mise en place d'un cadre répondant aux problématiques soulevées par les différents acteurs.

Cependant, les associations rencontrées indiquent ne pas avoir été consultées dans le cadre de l'élaboration de ce projet, ce qui **appelle à renforcer l'engagement avec les acteurs de la société civile dans cet ouvrage**.⁶⁵ Le consensus des différents acteurs sur la nécessité de mise à jour offre une dynamique certaine et une **opportunité de mettre en place un processus innovant et élargi de consultation, voire de cocréation, avec toutes les parties prenantes**. Le gouvernement marocain pourrait par exemple **créer un mécanisme de collecte des idées à travers un forum ou un espace en ligne, ou encore via des contributions écrites, au format papier, afin de s'enquérir des différentes attentes relatives à la réforme du cadre légal des associations, et de recueillir des propositions et priorités d'action**. Une telle initiative s'inscrirait parfaitement dans les dynamiques actuelles de mise en place d'un Forum de la société civile pour le gouvernement ouvert, et pourrait prendre appui sur le nouvel espace de la société civile lancé sur le portail gouvernement-ouvert.ma, qui dispose d'ores et déjà d'une rubrique dédiée aux consultations (voir Section 5.4.5 du Chapitre 5). Elle permettrait également d'ancrer explicitement les efforts, les programmes et les actions pour le renforcement de l'environnement opérationnel des OSC dans la dynamique du gouvernement ouvert, et ainsi de mettre en avant le caractère de prérequis de l'espace civique pour les réformes du gouvernement ouvert. Ce processus pourra **s'appuyer sur une campagne de communication, qui serait l'occasion de sensibiliser à l'importance de la question associative et de toucher un nombre étendu d'acteurs**. Il conviendrait également de **s'assurer de la représentation du niveau local, afin de prendre en compte, dans le cadre de la révision, les problématiques spécifiques aux associations travaillant à cet échelon et de garantir l'adéquation du projet de réforme avec les besoins et revendications des différents acteurs**.

Enfin, **il sera déterminant de rendre compte du déroulement et de l'issue de ce processus, pour garantir l'adhésion des différentes parties prenantes au projet final**. À ce titre, les institutions en charge du processus devront assurer un degré élevé de transparence autour des différentes idées et propositions reçues, et expliquer la manière dont elles ont été prises en compte et traduites dans le projet de réforme. Un événement public tel que des assises serait l'occasion de faire le bilan sur la première partie du processus de consultation, de présenter les idées collectées et les doléances exprimées par les différents acteurs, et d'en discuter afin d'élaborer des recommandations et des priorités faisant consensus et tenant compte des points de vue de toutes les parties prenantes. Le projet de loi élaboré en fonction de ce processus pourrait par la suite être publié pour commentaires, en guise de phase ultime en matière d'effort de consultation, par exemple sur la plateforme du gouvernement ouvert gouvernement-ouvert.ma.

3.3.3. Un appui institutionnel apporté aux associations par la Direction des relations avec la société civile qui gagnerait à être renforcé et davantage intégré à l'écosystème du gouvernement ouvert

Compte tenu du nouveau rôle dévolu à la société civile comme partie prenante à part entière dans le cycle des politiques publiques au Maroc, ainsi que de la rapide expansion du secteur, l'appui institutionnel aux associations représente un élément déterminant du renforcement d'un environnement favorable aux OSC. Les efforts de planification et de renforcement des capacités déployés témoignent de la prise en considération croissante de cet aspect.

À l'instar de plusieurs pays de l'OCDE, tels que l'**Estonie**, la **Pologne** et le **Royaume-Uni**, le Maroc dispose d'un organe public dédié aux relations avec la société civile ainsi qu'au suivi des OSC, à savoir la

Direction des Relations avec la Société civile (DRSC) du ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Relations avec le Parlement.⁶⁶

Le ministère disposait d'une stratégie pour la période 2017-21, dont un axe dédié aux OSC, divisé en six objectifs : 1) le renforcement du rôle constitutionnel de la société civile ; 2) le renforcement du partenariat entre l'État et les associations ; 3) le renforcement des capacités et de la gouvernance des associations ; 4) la mise à jour du cadre légal et réglementaire ; 5) l'amélioration du cadre fiscal et comptable des associations ; et 6) le renforcement de la présence des associations dans les médias audiovisuels publics en vertu du principe d'équité publique. Dans ce cadre, de nombreuses initiatives de formation à l'adresse des associations ont été mises en place, notamment des activités de renforcement des capacités organisationnelles et administratives, ou d'autres concernant les techniques de plaidoirie, ou encore les processus d'élaboration des politiques publiques et les mécanismes de la démocratie participative. Cette démarche a également inclus des « formations de formateurs », afin d'étendre ces efforts de renforcement des capacités à un plus grand nombre d'associations. Enfin, une plateforme de formation à distance sur le cadre légal et les principes de la démocratie participative, tacharokia.ma, a été mise en place et a attiré plus de 1 600 utilisateurs en décembre 2022 (Tacharokia, s.d.^[188]).

Plusieurs chantiers visant au renforcement du rôle et des capacités des OSC sont actuellement en cours ou à l'étude. Ainsi, lors d'un discours prononcé à l'occasion de la Journée nationale de la société civile le 13 mars 2021, le ministre d'État chargé des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement a souligné la nécessité de réviser le cadre légal relatif aux associations, et a appelé à l'adoption du projet de loi n° 18.06 visant à l'intégration du volontariat contractuel dans les politiques publiques (ce qui a été fait en juillet 2021), ainsi qu'à la mise en place d'un cadre comptable simplifié au profit du secteur associatif. Le ministère travaille par ailleurs à la mise en place d'un cadre de référence, afin de renforcer les capacités des associations. Celui-ci constituerait un mécanisme d'orientation des différents départements ministériels, collectivités territoriales et institutions nationales (Le Site Info, 2021^[189]). Ces nombreux projets de réforme répondent aux revendications du Mouvement des initiatives pour la réforme des lois des associations (MIRLA), un collectif soutenu par plus de 1 000 associations militant pour l'amélioration du cadre juridique des associations, la mise en place d'un statut légal favorable au volontariat et au bénévolat, et la révision du cadre fiscal des associations (MAP Business, 2020^[190]).

Le second PAN du PGO (2021-23) contient également plusieurs engagements relatifs au renforcement des capacités de la société civile et mis en œuvre par la DRSC, notamment le développement du Portail national pour la formation à distance des associations, la mise en place de mécanismes de soutien à la transparence des financements publics accordés aux OSC, ou encore le renforcement des capacités de la société civile pour le suivi et la mise en œuvre de la politique environnementale (Royaume du Maroc, 2021^[16]).

Dans un élan visant à renforcer le dialogue entre la société civile et le gouvernement, le Maroc a lancé en 2013 le Dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles, une initiative de consultation élargie d'associations, d'experts et d'acteurs associatifs visant à impulser une politique publique globale et intégrée d'implication des associations et des citoyens à la vie publique, notamment à travers la mise en place d'un cadre légal approprié. À partir des recommandations de ce Dialogue national, dont les conclusions ont été rendues publiques en mars 2014, le ministère chargé des Relations avec le Parlement et la société civile⁶⁷ a élaboré les projets de loi relatifs au droit de présenter des pétitions et des motions législatives (adoptés en 2016) et travaille à un projet de loi régissant les consultations publiques (voir Section 5.3.1 du Chapitre 5). Une revue du cadre juridique régissant la liberté d'association était alors déjà envisagée, ainsi que l'élaboration d'une charte nationale de la société civile et d'un projet de décret relatif à la constitution d'une commission ministérielle chargée de coordonner l'action gouvernementale, de suivre et d'évaluer les politiques publiques relatives à la société civile. Si ce dialogue a constitué une étape essentielle dans la prise en compte de l'importance de la société civile et de la nécessité d'adopter une approche intégrée et stratégique pour son soutien, il convient de noter que cette initiative n'avait à l'époque pas fait l'unanimité auprès des associations marocaines, dont un certain

nombre se sont engagées dans un dialogue parallèle autour de la *Dynamique de l'appel de Rabat*, afin de marquer leur désaccord, notamment face à ce qui était perçu comme une remise en cause de l'indépendance du secteur et face aux méthodes de sélection des associations prenant part au Dialogue national, perçues comme manquant de transparence.

L'enquête menée dans le cadre de cette revue a mis en avant le nombre important d'initiatives et d'efforts déployés par la DRSC pour l'appui des OSC, ainsi que les nombreux chantiers en cours qui témoignent de la centralité de cette direction dans la promotion et la protection de l'espace civique et en particulier le renforcement de l'environnement favorable aux OSC. Néanmoins, il ressort des entretiens que l'impact des initiatives menées pâtit d'un certain manque de connaissance et de reconnaissance du rôle central et des nombreux points d'action de la DRSC auprès des autres acteurs publics et de la société civile. **Il conviendrait donc de soutenir davantage le travail de la DRSC, par exemple à travers des efforts de communication accrus autour de ses prérogatives et des programmes mis en œuvre en appui aux associations.** Le renouvellement du plan d'action de la DRSC représente également un levier pour s'assurer de la continuité et de la cohérence des efforts menés dans ce domaine. Dans ce cadre, il serait également déterminant de reconnaître l'importance des autres droits et libertés publics, tels que la liberté d'expression et la liberté de manifestation, pour une véritable consécration de la liberté d'association.

Le développement d'une stratégie du gouvernement ouvert pourrait être l'opportunité de **mettre en avant la centralité de la DRSC ainsi que la question de l'appui à la société civile dans l'approfondissement des politiques de gouvernement ouvert**, et ainsi de mieux mettre en cohérence, aligner et intégrer les efforts déployés par la direction avec l'ensemble des priorités du gouvernement en termes de réforme de la gouvernance publique.

Le projet d'une **commission ministérielle relative à la société civile, présidée par le chef du gouvernement et rassemblant les ministères concernés ayant des relations avec les OSC**, dont l'idée provient des recommandations du Dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles, **pourrait également être relancé afin de renforcer l'approche intégrée des relations entre le gouvernement et la société civile.**

3.3.4. Le financement des associations

Au titre de la loi, une association légalement constituée peut financer ses activités à travers des subventions publiques, les droits d'adhésion et cotisations annuelles de ses membres, des aides du secteur privé et des financements étrangers (article 6 de la loi réglementant le droit d'association) (Royaume du Maroc, 1958^[181]).

Les financements publics

Le soutien financier aux associations est un des principaux vecteurs de l'appui aux OSC à disposition du gouvernement. Au Maroc, l'État central représente le premier bailleur des OSC. Ainsi, en 2018, celui-ci a octroyé 3.6 milliards MAD à 22 544 associations (Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement, 2021^[191]). Si ce montant est inférieur à celui rapporté pour les deux années précédentes, à savoir 4.8 milliards MAD en 2017 et 4.9 milliards MAD en 2016, le nombre d'associations bénéficiaires a augmenté en 2018 par rapport à 2017 (17 243 associations) et 2016 (13 279 associations), ce qui peut témoigner d'un élargissement de la diffusion des appels d'offres et de la portée des financements (Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement, 2017^[176] ; 2018^[192]).

Tableau 3.3. Évolution des subventions publiques aux associations, 2016-18

	2016	2017	2018
Nombres d'associations bénéficiaires	13 279	17 243	22 544
Montants attribués (en milliards MAD)	4.9	4.8	3.6

Source : Ministère d'État délégué chargé des relations avec le Parlement.

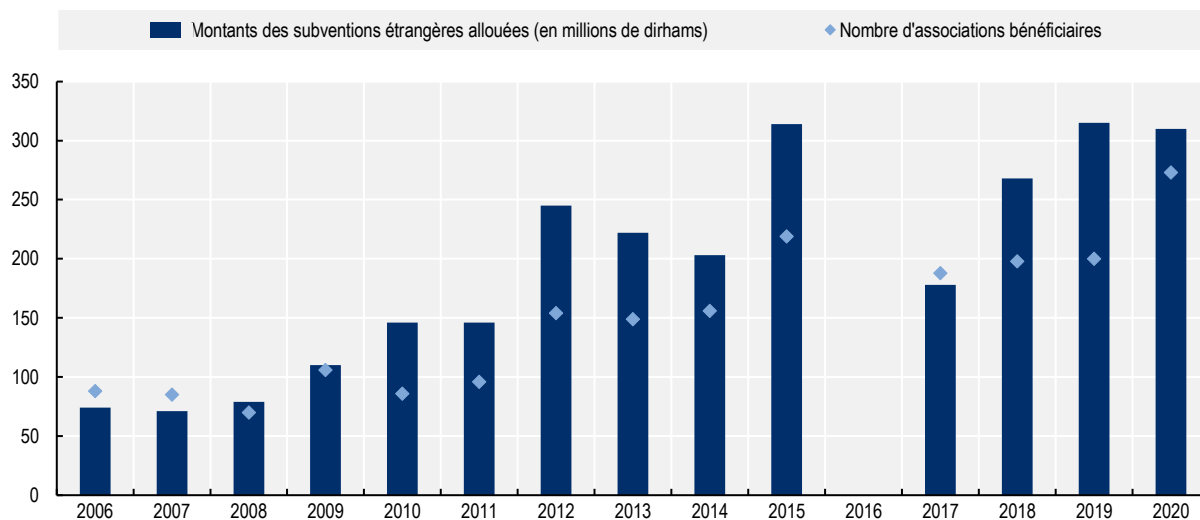
L'institutionnalisation des aides publiques aux associations a été renforcée par la circulaire n° 7/2003 relative au partenariat entre l'État et les associations, qui établit un cadre d'éligibilité des projets associatifs aux contributions financières publiques (Chef du gouvernement, 2003_[193]). Cette circulaire met en place des comités d'éligibilité, dont les décisions doivent se fonder sur des critères garantissant la transparence, l'objectivité et le bénéfice direct aux populations cibles, et définit les modalités et procédures de demande de convention de partenariat par les associations.

Les associations peuvent également recevoir des fonds versés par des collectivités territoriales, qui ont la possibilité d'établir des conventions de partenariat. Cependant, peu de données sont disponibles sur l'octroi de ces fonds, les associations bénéficiaires, et les procédures mises en œuvre par les collectivités territoriales dans ce domaine.

Les financements étrangers

Si les associations sont autorisées à recevoir des fonds de bailleurs étrangers, elles ont cependant l'obligation de les déclarer au SGG dans un délai de 30 jours à compter de leur réception. Par ailleurs, les missions diplomatiques et organisations internationales ont depuis 2017 l'obligation d'informer le ministère marocain des Affaires étrangères avant toute interaction, tout accord ou tout financement avec des organismes gouvernementaux, établissements publics ou ONG marocaines (TelQuel, 2017_[194]). En 2020, 273 associations ont déclaré auprès du SGG avoir reçu des financements étrangers, pour un montant total de près de 310 millions MAD (Bouharham, 2020_[195]). On peut par ailleurs noter une augmentation globale des montants totaux des subventions et du nombre d'associations bénéficiaires au cours des 15 dernières années (voir Graphique 3.6).

Afin que les associations marocaines puissent pleinement tirer profit des opportunités de financement à travers les fonds de la coopération internationale, qui peuvent représenter des montants importants permettant de davantage soutenir la mise en place d'activités, il est souhaitable de faire en sorte que les mesures prises pour assurer la transparence des financements étrangers alloués aux OSC marocaines n'entraînent pas une limite et des difficultés supplémentaires pour accéder à ces fonds.

Graphique 3.6. Subventions étrangères allouées aux associations marocaines, 2006-20

Note : Les chiffres présentés dans ce graphique proviennent des déclarations effectuées par des associations auprès du Secrétaire général du gouvernement. Les données pour l'année 2016 ne sont pas disponibles.

Sources : (Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement, 2017^[176]) (Yabiladi, 2019^[196]) (Bouarham, 2020^[195]).

Les autres sources de financement

Les associations légalement enregistrées ont en outre la possibilité d'organiser des appels à la générosité publique, après autorisation par les autorités territoriales compétentes et le SGG (Royaume du Maroc, 1971^[197]). Seules les associations disposant du statut d'associations d'utilité publique peuvent effectuer une fois par an un appel à générosité publique sans autorisation préalable. Elles doivent cependant le déclarer auprès du SGG au moins 15 jours avant la tenue dudit appel à générosité publique. D'après le SGG, seules 13 autorisations d'organiser un appel à générosité publique ont été octroyées en 2020, ce qui montre la faible utilisation de ce mécanisme comme moyen de financement de l'action associative et **pose la question de l'opportunité de mettre à jour le cadre légal y afférent afin d'en faciliter l'usage**. Le ministère de l'Intérieur avait, dans ce sens, élaboré en 2018 un projet de loi-cadre relatif à l'organisation des appels à la générosité publique et à la distribution d'aides à des fins caritatives, afin de moderniser le cadre légal actuellement en vigueur et de renforcer la transparence de ce mécanisme (Le Matin, 2018^[198] ; Eco Actu, 2021^[199]). Ce texte a été approuvé par le Conseil du gouvernement en novembre 2018, mais n'a pas été voté au Parlement depuis. **Il serait ainsi utile de saisir l'opportunité du chantier de mise à jour du cadre légal relatif à la liberté d'association pour également relancer la réflexion autour des mécanismes de financement, dont les appels à la générosité publique**. L'utilisation de ces derniers gagnerait à être simplifiée et ouverte à davantage d'associations, tout en renforçant la transparence, afin de permettre aux associations, notamment de petite taille, de davantage bénéficier de donations ponctuelles pour relancer leurs activités.

Les associations régulièrement déclarées disposent également de la possibilité d'organiser des loteries afin de lever des fonds, sur autorisation du Secrétaire général du gouvernement au titre de la loi n° 23-71 relative à la loterie nationale et aux loteries autorisées.

3.3.5. Les opportunités d'approfondissement du soutien à un environnement favorable aux OSC

Au-delà des points essentiels à un environnement favorable aux OSC que représente le cadre légal, plusieurs défis et opportunités demeurent pour permettre aux associations marocaines d'atteindre leur plein potentiel.

Renforcer la transparence des financements publics et diversifier les possibilités de financement

Le financement des OSC demeure un défi important, beaucoup d'associations éprouvant des difficultés à assurer une pérennité financière pouvant soutenir leurs activités.

Face à cette problématique, le Maroc a mis en place des initiatives visant notamment à étendre la portée des financements publics. La DRSC a lancé en 2018, dans le cadre du programme Moucharaka Mouwatina financé par l'UE, la refonte et le développement du portail charaka-association.ma, regroupant les informations relatives aux opportunités de financement public offertes par différents ministères, institutions et établissements publics (Chef du gouvernement, 2016^[200]). L'objectif de ce portail est d'apporter une information claire, à jour et disponible publiquement pour les OSC. Il constitue à ce titre une bonne pratique vers davantage de transparence et d'accessibilité des fonds disponibles. La DRSC travaille actuellement à la refonte globale de ce portail, afin de numériser l'ensemble des procédures de demande de financements publics, de publier leurs résultats, et de publier l'ensemble des données et statistiques afférentes en format de données ouvertes. Elle vise par ailleurs à assortir ce projet d'une obligation faite aux organismes publics d'utiliser ce portail dans toutes les phases de financement et de suivi des projets, afin de renforcer davantage la transparence, l'accès à l'information et la normalisation des procédures dans ce domaine.⁶⁸ Cela fait également partie des engagements du Maroc dans le cadre du second PAN du PGO.

Afin d'accompagner cet effort de renforcement des financements publics comme levier déterminant de soutien aux associations, la DRSC pourrait en plus s'inspirer des bonnes pratiques définies par le *European Center for Non-Profit Law* (ECNL) pour le financement public des OSC (voir Encadré 3.11).

Encadré 3.11. Bonnes pratiques pour le financement public des OSC

Le *European Center for Non-Profit Law* (ECNL) a élaboré en 2020 une série de bonnes pratiques pour le financement des OSC, afin de réguler la distribution et le suivi de ces financements :

- **Indépendance** : l'accès au financement public est une possibilité et non un droit. À ce titre, il est essentiel de garantir l'indépendance et l'autonomie des associations par rapport au gouvernement.
- **Transparence** : des procédures de candidature ainsi que des critères d'évaluation clairs doivent être mis en place, afin de garantir l'ouverture et la clarté des processus d'octroi de fonds publics. Cela peut passer par des obligations de publication des appels à candidatures, la communication des critères objectifs de sélection, un retour aux associations dont la candidature n'a pas été retenue, etc.
- **Égalité de traitement** : des critères objectifs préétablis doivent présider le processus de traitement des candidatures aux appels d'offres.
- **Concurrence libre** : toutes les informations concernant les possibilités de financement doivent être largement publiées et accessibles au plus grand nombre d'associations.

- **Redevabilité** : le principe de redevabilité s'applique aussi bien aux associations bénéficiaires, qui doivent rendre compte de l'utilisation des fonds alloués pour la mise en œuvre de leurs activités, qu'au gouvernement, qui doit rendre compte aux citoyens et contribuables des financements octroyés.
- **Impartialité** : il convient de limiter au maximum les conflits d'intérêts, à travers par exemple un engagement de la part des différentes parties prenantes à demeurer impartiales ou la mise en place de procédures claires contre le cumul de responsabilités.
- **Proportionnalité** : les processus de contrôle et de suivi des associations doivent être proportionnels aux montants de financements publics alloués aux OSC.
- **Exclusion des cumuls** : afin de limiter les risques qu'un même projet soit financé plusieurs fois, un organe de coordination pourrait être mis en place entre les différentes institutions octroyant des fonds publics.

Source : (Skiric, 2020_[2011]).

Au niveau des collectivités territoriales, les lois organiques régissant respectivement les régions, les préfectures et provinces, et les communes posent l'obligation pour les collectivités territoriales de publier leurs états comptables et financiers (Royaume du Maroc, 2016_[202] ; Royaume du Maroc, 2016_[203] ; Royaume du Maroc, 2016_[204]).⁶⁹ Les décrets d'application de ces articles, publiés en 2017, définissent les informations à publier, et y incluent en particulier la liste des subventions accordées aux associations (notamment le nom et l'objet de l'association bénéficiaire, le montant des subventions ou dons octroyés, les subventions ou dont octroyés l'année précédente, et enfin les réalisations de l'association). D'après la DGCT, une circulaire a de plus été adressée aux collectivités territoriales afin de les inciter à adopter le mécanisme d'appel à projets pour l'octroi de financements à des associations.⁷⁰ Dans le même élan, la DGCT a également lancé un projet en coopération avec UNOPS, afin de rationaliser les procédures d'octroi de subvention publique au niveau des collectivités territoriales.⁷¹ Ces mesures juridiques et pratiques représentent des avancées positives pour le renforcement de la transparence de l'octroi des financements publics par les collectivités territoriales. **La poursuite de ces efforts et l'appui à la mise en œuvre ainsi qu'au suivi des dispositions légales précitées seront déterminants pour s'assurer que le financement des associations par les collectivités territoriales demeure un levier efficace et positif pour la promotion d'un environnement favorable aux OSC et le renforcement du partenariat entre la société civile et les collectivités territoriales.**

En outre, les financements octroyés sont souvent liés à des projets spécifiques, ce qui limite les possibilités de planification sur le long terme des associations (Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016_[179]). Le financement par projet peut affecter négativement l'autonomie et les possibilités d'action des associations, qui auront tendance à aligner leurs objectifs sur les demandes et priorités des bailleurs, parfois en décalage avec les besoins réels détectés sur le terrain. Par ailleurs, ce mode de financement ne permet pas de renforcer de manière pérenne les ressources humaines des OSC ou de travailler à un renforcement des capacités internes sur le temps long.

Afin de soutenir la pérennité et l'autonomie du secteur associatif, il est donc important d'explorer des modes alternatifs de financement, en plus de ceux actuellement en place et énumérés dans la section 3.3.4. Premièrement, **l'autorisation explicite – dans le cadre légal – d'activités génératrices de revenus constituerait un levier important d'autonomisation des financements des associations.** Si le cadre légal interdit explicitement les activités lucratives dans le but d'en redistribuer les profits aux membres de l'association, il ne contient pas de dispositions précises concernant les activités lucratives de manière générale, si celles-ci ont pour objectif d'assurer le fonctionnement interne et les activités de l'association. En ce sens, **la révision du cadre légal relatif à la liberté d'association pourrait être l'occasion d'adopter un cadre spécifique pour les activités génératrices de revenus mises en place**

par des organisations à but non lucratif, en s'assurant de la transparence et de conditions strictes sur l'utilisation des fonds ainsi récoltés.

De plus, la loi n° 15-18 relative au financement collaboratif (*crowdfunding*) a été votée par la Chambre des représentants en février 2021, et pourrait, après l'adoption de décrets et circulaires d'application nécessaires, ouvrir de nouvelles perspectives de financement de projets des OSC. À ce titre, le Maroc pourrait s'inspirer du mécanisme mis en place par la ville de Londres au Royaume-Uni (voir Encadré 3.12).

Encadré 3.12. Le financement de projets associatifs au niveau local à travers le financement participatif à Londres

La ville de Londres a lancé en 2014 Crowdfund London, une initiative de financement participatif civique. Elle vise à financer des projets communautaires, à travers une large campagne de financement participatif soutenue par la municipalité.

Le processus se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, la mairie de Londres lance un appel à projets et organise une série de rencontres. L'objectif est d'informer les organisations potentiellement intéressées par le processus, et de leur proposer une expertise ainsi que des ressources, afin de les aider à élaborer et développer leur projet. Les organisations légalement constituées – par exemple en organismes caritatifs, en groupements d'intérêts communautaires ou en coopératives – qui souhaitent soumettre leur candidature peuvent alors lancer leur campagne de financement participatif à travers la plateforme Spacehive, mise en place à cet effet.

Au cours de la deuxième étape, les différents responsables des projets procèdent à une levée de fonds sur la plateforme, les citoyens locaux pouvant apporter une contribution à partir d'un montant de 2 GBP (livres sterling), proposer leurs compétences au projet choisi, ou simplement exprimer leur soutien. La ville s'engage publiquement envers des projets sélectionnés à mi-chemin de leurs campagnes de financement participatif, pour renforcer leur profil et les aider à créer une dynamique afin d'atteindre leurs objectifs de collecte de fonds. La ville ne s'engage pas au-delà de 75 % de l'objectif total de financement participatif d'un projet, et généralement même à moins de 50 %, ce qui signifie que les projets doivent collecter au moins 25 % de leur cible auprès de leurs communautés. Cette disposition originale a pour objectif de s'assurer que les projets et organisations soutenus par la ville disposent d'un véritable soutien et d'une approbation des communautés concernées.

Pour la troisième étape, si les projets atteignent leur objectif de financement participatif, ils obtiennent le financement promis par la population et la ville de Londres. Les groupes retenus reçoivent également un appui au développement et à la mise en œuvre de leur projet, à travers des conseils et une expertise.

En 5 ans, 130 projets ont été financés et près de 20 000 personnes ont participé à cette initiative. Le rapport d'évaluation du programme indique par ailleurs qu'au moment du financement participatif, 67 % des organisations étaient composées de 10 personnes ou moins, et 55 % avaient moins de 5 ans. Ce processus permet ainsi d'apporter un appui financier à des organisations de taille réduite et relativement nouvelles, et ainsi d'aller au-delà des groupes et organisations de « suspects habituels », puisque 3 projets sur 4 n'avaient jamais demandé de financement à la ville de Londres auparavant.

Cette initiative représente une bonne pratique au regard de son aspect participatif. Elle permet en effet à la population d'avoir une voix dans le choix du financement de projets et d'organisations, de renforcer la transparence dans l'octroi de financements publics, et s'appuie sur un mécanisme participatif visant à abonder les fonds promis par les populations concernées permettant de diversifier les organisations financées tout renforçant la légitimité de leur projet. Elle contribue également à apporter une plus grande visibilité au travail effectué par les OSC et à renforcer la relation entre celles-ci et la population.

Cette initiative pourrait inspirer certaines municipalités marocaines, afin de financer des OSC travaillant directement au niveau des communautés, notamment en région.

Source : (Greater London Authority, 2021^[205]).

La contribution individuelle et du secteur privé au financement du tissu associatif marocain demeure encore limitée. La mise en place d'un mécanisme permettant aux contribuables de reverser une partie des impôts payés à des associations et organismes à but non lucratif pourrait à ce titre représenter un levier supplémentaire pour encourager la contribution de ces acteurs au financement du secteur associatif. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place de tels mécanismes (voir Encadré 3.13).

Encadré 3.13. Le financement des OSC à travers l'allocation d'une partie de l'impôt sur le revenu par des individus et des entreprises

Plusieurs pays de l'OCDE, dont la **Lituanie**, la **Slovaquie**, la **Hongrie** et la **Pologne**, disposent d'une régulation fiscale permettant aux individus et aux entreprises d'allouer un certain pourcentage de leur impôt sur le revenu à des organismes à but non lucratif et des associations éligibles.

En **Lituanie** par exemple, le Code fiscal permet aux individus et aux entreprises d'allouer jusqu'à 2 % de leur impôt sur le revenu à des organismes à but non lucratif (y compris des organismes gérés par l'État, tels que les écoles, hôpitaux ou partis politiques), dont les OSC. Ainsi, en 2019, près de 335 000 individus et entreprises ont alloué des fonds à des OSC, pour un montant total de près de 13 millions EUR (euros) – en augmentation par rapport à l'année précédente.

De même, en **Slovaquie**, les allocations par des individus et des compagnies à travers ce système ont atteint 73 millions EUR en 2019, un montant en augmentation constante au cours des cinq dernières années, ce qui démontre l'attractivité de ce mécanisme et l'opportunité qu'il peut représenter pour assurer un financement pérenne à des associations.

Sources : (ICNL; FHI 360; USAID, 2020^[206]).

Enfin, le Maroc disposant d'un cadre légal encadrant la loterie nationale, il pourrait être intéressant de mettre en place un mécanisme transparent de redistribution d'une partie des recettes générées à des OSC, à l'instar de ce que la Belgique a mis en place (voir Encadré 3.14).

Encadré 3.14. La Loterie nationale en Belgique

Dans plusieurs pays de l'OCDE, dont la **Belgique**, l'**Allemagne** ou encore l'**Irlande**, la Loterie nationale joue un rôle important dans le financement d'organismes à but non lucratif et d'associations.

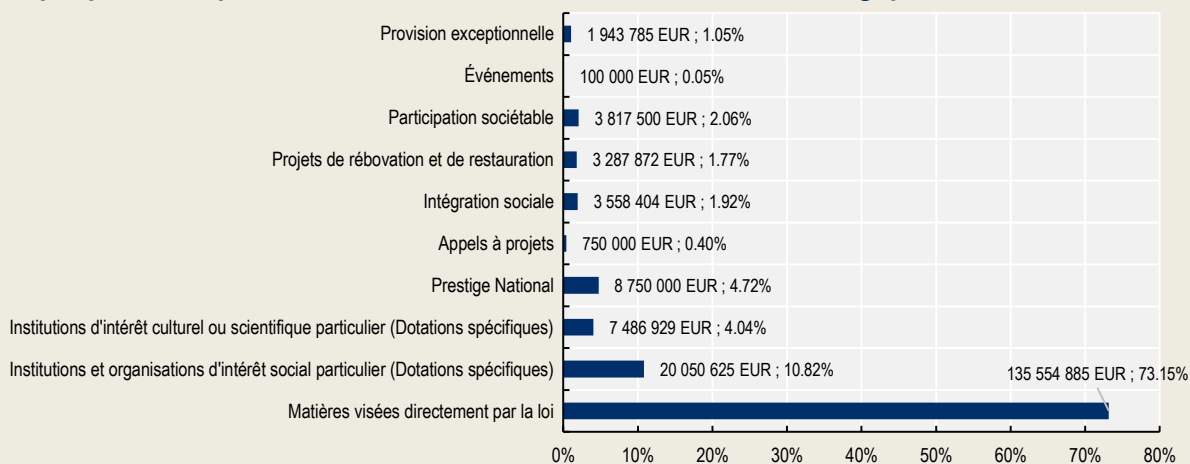
En Belgique, la Loterie nationale a le monopole des loteries et des jeux de hasard. Au titre du contrat de gestion établi entre l'État belge et la Loterie nationale, cette dernière a le devoir d'octroyer des subsides à la Coopération belge au développement, à la Caisse nationale des Calamités, au Fonds belge de survie et à la Fondation Roi Baudouin ainsi qu'à diverses fins dites d'utilité publique. Le montant des subsides et leur répartition sont décidés par le gouvernement fédéral, et la Loterie nationale est soumise au contrôle direct du gouvernement par le biais des ministres des Finances et du Budget. La Loterie nationale contribue ainsi au financement d'associations et d'initiatives sociétales à visée humanitaire, sociale, sportive, culturelle et scientifique.

Les associations à but non lucratif peuvent déposer une demande de subside à travers un formulaire disponible sur le site Internet de la Loterie nationale, à condition de remplir les critères suivants :

- Être une personne morale de droit public ou privé belge agissant dans un but désintéressé.
- Disposer de la personnalité juridique depuis au moins un an et d'un exercice comptable complet au moment de l'introduction de la demande.
- Introduire la demande au plus tard quatre mois avant la date de début du projet.

Les organisations à but non lucratif peuvent déposer une demande de subvention à travers un formulaire en ligne sur le site Internet de la Loterie nationale.

Graphique 3.7. Répartition des subsides de la loterie nationale de Belgique, 2020



Note : le montant total réparti entre les subsides est de 185 300 000 EUR.

Source : graphique adapté des données provenant de la Loterie nationale belge.

Ce système représente un moyen alternatif de financement en plus des financements publics, et permet de récolter des montants importants à mettre aux services de l'intérêt général.

Source : Site Internet de la Loterie nationale de Belgique, 2021, <https://www.loterie-nationale.be/a-propos-de-nous/subsides>.

Les défis rencontrés dans la pratique par les associations appellent à une clarification et à un renforcement de la transparence des procédures administratives

Comme vu dans la section 3.2.1, le régime de création des associations mis en place par la loi est déclaratif. Cependant, dans la pratique, la question du processus administratif de création des associations figure parmi les défis posés à la liberté d'association et au bon fonctionnement de certaines OSC.⁷²

Plusieurs associations rapportent avoir rencontré des difficultés lors du processus d'enregistrement ou de mise à jour de leurs informations.⁷³ Ainsi, certaines associations auraient fait face à un refus de délivrance du récépissé prévu par la loi, ou à des délais allongés au-delà des prescriptions légales, notamment des organisations œuvrant à la défense des droits humains (L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, 2018_[207]). Dans certains cas, les autorités territoriales en charge de l'enregistrement auraient demandé des documents non mentionnés dans la loi. Les difficultés rencontrées dans le processus d'enregistrement sembleraient par ailleurs plus ou moins prégnantes selon le domaine d'action des associations. À titre d'exemple, sur les 92 sections que compte l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH), une organisation importante de défense des droits humains dans le pays – qui dispose par ailleurs du statut d'association d'utilité publique depuis 2000 –, 75 n'ont toujours pas reçu de récépissé définitif.⁷⁴ Ces témoignages, bien qu'anecdotiques, semblent révéler une problématique plus large (Human Rights Watch, 2009_[208]).

Ces pratiques pourraient tendre à transformer un régime de déclaration en ligne avec les normes internationales en un régime d'autorisation. Les associations n'ayant pas reçu le récépissé définitif peuvent en effet être confrontées à certaines difficultés et n'ont par exemple pas le droit d'ouvrir un compte bancaire, de recevoir des subventions publiques, de percevoir les cotisations de leurs membres ou encore d'ester en justice. Si de nombreuses associations sont tout de même en mesure d'opérer dans ces conditions, la non-finalisation du processus d'enregistrement agit comme une « épée de Damoclès » permettant le gel de leur activité à tout moment, sans justification nécessaire et sans procédure judiciaire. Elle les place dans une situation d'insécurité juridique qui peut entraver leurs possibilités d'action et décourager l'engagement de certains de leurs membres (Boubker, 2020^[48]).

De plus, la jurisprudence marocaine a consacré le caractère déclaratif du régime de création des associations, en déclarant illégal le reçu par l'administration de délivrance de récépissé et en annulant pour excès de pouvoir les décisions des autorités récipiendaires dépassant la simple réception du dossier de la déclaration de constitution (Conseil national des droits de l'homme, 2015^[56]).

Afin de limiter ces pratiques, **il pourrait être envisagé d'adopter une approche multicanale permettant la numérisation des procédures d'enregistrement, ainsi que celle de mise à jour administrative des associations qui le souhaitent et qui disposent des capacités techniques et matérielles pour le faire.** À titre d'exemple, en France, le processus de déclaration d'une association peut avoir lieu en ligne, sur place auprès du greffe des associations, ou par courrier.⁷⁵ La numérisation pourrait renforcer l'automatisation du processus de création d'association, sa transparence et son suivi, et ainsi limiter la part d'incertitude et d'arbitraire quant aux délais pour la réception d'un récépissé définitif.

Ce processus pourrait s'accompagner de la mise en place ou de la consolidation d'une plateforme agissant comme un guichet unique répertoriant toutes les informations concernant les processus administratifs relatifs aux associations, avec par exemple une liste complète et simplifiée des documents requis, afin de clarifier les procédures et de permettre aux associations de se prévaloir d'informations à jour et vérifiées en cas de désaccord avec l'administration quant aux documents à fournir, aux conditions de création de l'association et aux délais. On peut noter qu'un nombre important d'informations relatives au cadre légal et réglementaire des associations, telles que le cadre légal applicable, les différents formulaires et procédures d'enregistrement ou de demande de reconnaissance d'utilité publique, ou encore la liste des associations reconnues d'utilité publique, sont d'ores et déjà publiées sur le portail officiel du SGG <http://www.sgg.gov.ma/>. Cependant, la mise en place d'un guichet unique pourrait simplifier l'accès à l'information des associations dans ce domaine.

Au-delà des processus d'enregistrement et de modification des statuts, des rapports d'OSC ont mis en avant des limitations dans la pratique de la liberté d'association visant certaines associations (L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, 2018^[207]). Cela s'est manifesté à travers des interdictions de mener certaines activités, telles que l'organisation de réunions publiques ou privées, malgré plusieurs décisions de la Cour d'appel administrative en faveur de l'association en question. D'après les chiffres évoqués à l'ONG Human Rights Watch par l'AMDH, près de 125 activités de cette dernière (réunions, conférences, et autres événements) auraient rencontré l'opposition des autorités entre juillet 2014 et février 2017 (Human Rights Watch, 2017^[209]). Afin de consolider les garanties de la liberté d'association dans la pratique et de limiter les parts d'arbitraire, il conviendrait de **s'assurer de l'application des décisions des juridictions administratives et de renforcer l'effectivité des mécanismes de recours à disposition des associations.** En outre, **exiger un plus grand degré de transparence de la part des autorités concernant les raisons de l'interdiction de certaines activités, à travers des communications écrites et motivées, permettrait d'accroître leur redevabilité et ainsi de restaurer la relation de confiance entre les autorités, les citoyens et la société civile.**

Poursuivre les efforts de renforcement des capacités des OSC

Les entretiens ont également révélé la problématique des capacités internes des OSC.⁷⁶ Il existe notamment un décalage important entre les grandes associations reconnues et les plus petites associations, notamment œuvrant au niveau local, qui peinent par ailleurs à pérenniser leur financement, en partie parce qu'elles ne disposent pas des compétences administratives et de gestion de projet nécessaires (FHI 360, 2021^[210] ; ICNL, 2018^[211]).

Les associations interrogées ont également souligné la nécessité, pour être entendues, de disposer de compétences précises dans le domaine du plaidoyer et de la rédaction de propositions de loi et de *policy papers*, notamment dans le cadre de la coopération avec l'organe législatif. Les activités de plaidoyer, si elles constituent une part essentielle du travail des OSC dans le domaine des politiques publiques, doivent – pour atteindre leur plein potentiel – prendre appui sur un certain degré d'expertise, mais également sur une maîtrise des formes et procédures d'élaboration de politiques publiques.⁷⁷

Ce point a également été soulevé par le ministre d'État chargé des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement, lors d'une allocution à l'occasion de la Journée de la société civile le 13 mars 2021, soulignant que la promotion du rôle constitutionnel de la société civile nécessite le renforcement de ses capacités et de ses ressources humaines et budgétaires (MAP, 2021^[212]). Sur ce volet, la DRSC a développé un nombre important d'outils afin de soutenir les OSC marocaines dans le renforcement de leurs capacités, notamment de gestion administrative mais également en termes de plaidoyer.⁷⁸ Elle a également lancé un projet de référentiel des différents métiers des OSC, afin de développer des formations adaptées aux besoins du secteur.⁷⁹ Dans la poursuite de ces efforts, **il est essentiel de s'assurer de la diversité des organisations ayant accès à ces formations**, aussi bien en termes de taille, de localisation que de domaine d'activité, en veillant à inclure des organisations travaillant par exemple sur les droits de certains groupes. Afin de renforcer la portée de ces formations, **la DRSC pourrait par exemple davantage communiquer en amont et publier dans un espace connu de toutes les associations les calendriers des différents programmes et sessions de formation à venir**. Ces informations pourraient être relayées dans l'espace dédié à la société civile sur le portail du gouvernement ouvert (gouvernement-ouvert.ma), mais devraient également être accessibles sans inscription préalable aux associations qui ne sont pas encore familières avec cette plateforme.

En outre, l'accès à l'espace numérique et aux outils qui y sont liés représente un des points d'attention pour le renforcement des capacités des OSC.⁸⁰ Le numérique est en effet un vecteur déterminant de mobilisation, de participation et de promotion des activités des OSC, dont l'importance a été accrue par la crise sanitaire, au cours de laquelle une grande partie des activités menées ont été déplacées en ligne. Afin d'accompagner les associations dans la transition numérique, notamment celles de petite taille et disposant de capacités limitées, **l'accent pourrait être mis sur leur formation dans le domaine du numérique**. Dans ce chantier, des synergies pourraient être trouvées avec le travail effectué par l'ADD, qui pourrait de plus contribuer à renforcer la coopération et la mise en cohérence des actions entreprises par les différents acteurs parties prenantes de l'écosystème du gouvernement ouvert au Maroc.

Il est également crucial de s'assurer de la pérennité des actions de formation, ainsi que de leur accès équitable à tous les acteurs intéressés, notamment les associations opérant en zones rurales. Les formations de formateurs représentent en cela un outil important. En complément, la DRSC pourrait élaborer et publier, en coopération avec les OSC pertinentes, des guides et supports de formation facilement accessibles à toutes les associations n'ayant pas encore pu bénéficier de formation. Du contenu audiovisuel pourrait également permettre une approche ludique et toucher une plus grande partie de la population, ce vecteur étant plus attractif, notamment pour les jeunes. **Un mécanisme d'évaluation de l'impact des efforts de renforcement des capacités permettrait de prendre acte des avancées, opportunités et défis, et d'adapter et de moduler en conséquence les actions de la DRSC.**

Enfin, la question de la visibilité des associations auprès du grand public et de leur accès aux médias figure également parmi les défis pour la consolidation d'un environnement favorable aux OSC au Maroc. Dans le cadre du premier plan d'action du PGO, la DRSC a organisé six séminaires de sensibilisation et de formation à l'adresse d'associations dans les douze régions du Royaume. Ils portaient sur le cadre légal relatif aux médias audiovisuels et la manière de renforcer leur représentation. Ces formations ont réuni en tout 409 participants et ont été menées en coopération avec la HACA, la CNDP et la CDAI (Direction des relations avec la société civile, 2020^[213]). D'après le rapport annuel de la HACA pour l'année 2019, ces efforts ont permis aux acteurs associations d'occuper 32 % du temps d'antenne dans les programmes d'information et de débat sur les questions d'intérêt général en 2019, contre 40 % pour les acteurs politiques (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, 2020^[54]).

Renforcer l'accès à l'information et aux données relatives au secteur associatif

Compte tenu de l'évolution du rôle du secteur associatif au Maroc et des velléités d'approfondissement de son implication dans la vie publique, le gouvernement marocain pourrait envisager de renforcer et simplifier l'accès à l'information et aux données relatives aux associations.

Plusieurs études d'envergure ont été menées par des acteurs publics sur le secteur associatif. On peut par exemple citer l'enquête nationale réalisée en 2007 par le Haut-Commissariat au Plan auprès des institutions sans but lucratif (ISBL) et publiée en 2011 (Haut-Commissariat au Plan, 2011^[175]), ou encore l'étude sur le tissu associatif produite par le ministère de l'Intérieur en 2014. Les données statistiques et les constats portés dans ces documents ont constitué le socle de plusieurs études subséquentes comportant des recommandations, à l'instar des avis et mémorandums du CESE et du CDNH, ou encore des documents produits par des instituts de recherche indépendants. Cependant, la forte croissance et l'évolution rapide du secteur associatif au cours des dix dernières années, en partie liées à la reconnaissance de son rôle ainsi qu'aux efforts de promotion mis en place par le gouvernement marocain dans le sillage de la Constitution de 2011, appellent à une mise à jour des données existantes.

La publication depuis 2016 par la DRSC d'un rapport annuel sur le partenariat entre l'État et les associations s'inscrit dans cette logique de renforcer la transparence et l'accès aux données statistiques dans le secteur des OSC. Afin d'aller plus loin, il pourrait être opportun de **créer un registre des associations accessible au public, qui faciliterait la réalisation d'études relatives au secteur associatif permettant d'identifier les évolutions, opportunités et défis, et de mettre en place des programmes et politiques publiques adaptés**. Un registre centralisé des associations pourrait en outre faciliter le suivi des subventions publiques accordées, mais également constituer un instrument informatif pour les organismes publics et les autres associations, afin d'identifier de potentiels collaborateurs et de renforcer la synergie des différents efforts déployés par les nombreux acteurs publics et de la société civile. Un partenariat avec le milieu académique, à travers une promotion de la réalisation des études sur le secteur associatif, permettrait également de renforcer la connaissance du secteur.

Le Maroc pourrait s'inspirer de la cartographie de la société civile élaborée par l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) du Brésil, afin de renforcer la transparence et l'accessibilité des données relatives à la société civile brésilienne (voir Encadré 3.15).

Encadré 3.15. Une plateforme en ligne de cartographie de la société civile au Brésil

L'Institut de recherche économique appliquée (*Instituto de Pesquisa Economica Aplicada*, Ipea) est un institut public de recherche mis en place par le gouvernement brésilien. L'Ipea a élaboré une base de données et une cartographie de la société civile brésilienne, dont la dernière mise à jour a été effectuée en 2018, et a mis en place une plateforme dédiée à la présentation de ces données.

À travers cette plateforme, les usagers peuvent télécharger les jeux de données disponibles en format ouvert afin d'en faciliter la réutilisation, et ont également accès à des analyses, des cartes et des prévisualisations graphiques facilitant leur lecture et leur accessibilité. La plateforme contient actuellement huit indicateurs relatifs à la distribution géographique des OSC, le niveau d'emploi, le domaine d'activité, le type de service fourni, ainsi que des sous-indicateurs.

Les représentants d'association ont également la possibilité de mettre à jour eux-mêmes les informations relatives à leur organisation ou encore de partager des informations avec leurs partenaires. Les appels à projets lancés par les organismes publics et privés sont également relayés sur la plateforme.

Source : Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, *Cartographie des organisations de la société civile*, <https://mapaosc.ipea.gov.br/>, OCDE (2022^[214]), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Éditions OCDE, Paris.

Références

- Ahdani, J. (2019), « Charte de déontologie journalistique : le FMJJ pas d'accord », *Hespress*, [139]
<https://fr.hespress.com/89991-charte-de-deontologie-journalistique-le-fmjj-pas-daccord.html>
 (consulté le 1 décembre 2021).
- Amnesty International (2021), *Maroc. Les autorités marocaines doivent abandonner les charges retenues contre des enseignant·e·s qui ont manifesté pacifiquement pour réclamer le respect des droits des travailleuses et travailleurs*, [76]
<https://www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2021/05/morocco-drop-charges-against-teachers-who-peacefully-protested-over-workers-rights/> (consulté le 25 octobre 2021).
- Amnesty International (2021), *Rapport 2020/2021 : La situation des droits humains dans le monde*. [84]
- Amnesty International (2020), *Maroc et Sahara occidental. Il faut cesser de poursuivre des militant·e·s au titre de la nouvelle loi sur l'état d'urgence sanitaire*, [86]
<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/06/morocco-and-western-sahara-end-prosecution-of-activists-under-new-health-emergency-law/> (consulté le 25 octobre 2021).
- Amnesty International (2020), *Maroc/ Sahara occidental. La répression se durcit contre les militants qui critiquent le roi, les institutions publiques et les représentants de l'État*, [85]
<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/02/morocco-western-sahara-crackdown-against-activists-for-criticizing-the-king-public-institutions-and-officials/> (consulté le 27 octobre 2021).
- Amnesty International (2019), *Maroc. Des défenseurs des droits humains ciblés par un logiciel espion de NSO Group*, [137]
<https://www.amnesty.org/fr/latest/research/2019/10/morocco-human-rights-defenders-targeted-with-nso-groups-spyware/>.
- Amnesty International (2019), *Maroc. La condamnation de Nawal Benaissa, figure de proue du mouvement de contestation Hirak, est confirmée*, [78]
<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/01/morocco-conviction-of-hirak-el-rif-protest-leader-nawal-benaissa-upheld/>.
- ANRT (2020), *Equipement et usages des TIC durant 2019*, [128]
<https://www.anrt.ma/sites/default/files/publications/enquete-tic-2019-fr.pdf>.
- Arab Barometer (2020), *The Arab World's Digital Divide*, [158]
<https://www.arabbarometer.org/2020/09/the-mena-digital-divide/> (consulté le 10 novembre 2021).
- Arab Barometer (2019), *Arab Barometer V. Morocco Country Report*, [165]
https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABV_Morocco_Report_Public-Opinion_Arab-Barometer_2019.pdf.
- Arab Barometer (2019), *Civic Engagement in the Middle East and North Africa*, [74]
https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/AB_Civic_Engagement_public-opinion-2019-1.pdf.
- Article 19 (2021), *The Global Expression Report 2021: The state of freedom of expression around the world*, [17]
<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>.

- ASDA'A BCW (2021), *Arab Youth Survey, 13th Annual Edition 2021 - Hope for the Future*, ASDA'A BCW. [166]
- Assemblée Générale des Nations Unies (2002), « Recommandations relatives à l'appui au volontariat », *A/RES/56/38*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/478/82/PDF/N0147882.pdf?OpenElement>. [186]
- Assemblée générale des Nations Unies (2021), « Lutte contre les discours de haine : promotion du dialogue interreligieux et interculturel et de la tolérance », *A/RES/73/328*, <https://digitallibrary.un.org/record/3814288>. [135]
- Badrane, M. (2020), « Suspension de la presse papier : désaccord entre le ministère et le Conseil national », *Aujourd'hui.ma*, <https://aujourd'hui.ma/actualite/suspension-de-la-presse-papier-desaccord-entre-le-ministere-et-le-conseil-national> (consulté le 22 novembre 2021). [104]
- Bandyopadhyay, S. (2009), « Knowledge-Based Economic Development: Mass Media and the Weightless », *Distributional Analysis Research Programme, STICERD*, vol. Discussion Paper no. 74/London School of Economics and Political Science, London, <https://gsdrc.org/document-library/knowledge-based-economic-development-mass-media-and-the-weightless-economy/>. [88]
- Banque mondiale (2020), *Data Governance in the MENA. Case Study: Opportunities and Challenges in Morocco*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35312/Data-Governance-Practices-in-MENA-Case-Study-Opportunities-and-Challenges-in-Morocco.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [36]
- Bayo, I. (2021), « Interdites à Rabat, autorisées à Casablanca : que dit la loi sur les manifestations en temps de Covid ? », *Tel Quel*, https://telquel.ma/2021/04/05/a-partir-de-quand-une-manifestation-est-autorisee-ou-interdite-au-maroc_1717008 (consulté le 2 novembre 2021). [80]
- Benargane, Y. (2021), « La presse marocaine éreintée par la Covid-19 », *Yabiladi*, <https://www.yabiladi.com/articles/details/120603/presse-marocaine-ereintee-covid-19.html> (consulté le 3 décembre 2021). [114]
- Bencherif, K. (2022), « The whole story of gender-based violence against women journalists in Morocco », *Raseef72*, <https://raseef22.net/article/1086694-the-whole-story-of-genderbased-violence-against-women-journalists-in-morocco> (consulté le 7 avril 2022). [100]
- Boubker, L. (2020), *Le cadre légal relatif à la liberté d'association et de réunion au Maroc*, https://erim.ngo/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-Liberte-d-expression-e-t-d-association-au-Maroc_Fr-2.pdf. [48]
- Bouharham, M. (2020), « Financements étrangers : les ONG marocaines ont engrangé 310 millions de dirhams en 2020 », *Le 360*, <https://fr.le360.ma/politique/financements-etrangees-les-ong-marocaines-ont-engrange-310-millions-de-dirhams-en-2020-227009> (consulté le 15 novembre 2021). [195]
- Bouhjar, A. (2012), « De la langue du terroir à une langue au pouvoir : officialisation de la langue amazighe (berbère) au Maroc », *Lengas* 71, pp. 29-40, <https://doi.org/10.4000/lengas.343>. [168]

- Chahid, S. (2021), « 20 ans de TelQuel : quelles solutions pour durer 20 ans de plus ? », *TelQuel*, https://telquel.ma/2021/11/12/20-ans-de-telquel-des-solutions-pour-durer-20-ans-de-plus_1743132 (consulté le 22 novembre 2021). [121]
- Challenge (2020), *Coronavirus : les journalistes désormais exemptés de l'interdiction de déplacement nocturne*, <https://www.challenge.ma/coronavirus-les-journalistes-desormais-exemptes-de-linterdiction-de-deplacement-nocturne-138792/> (consulté le 2 novembre 2021). [105]
- Chef du gouvernement (2021), « Décret n°2-21-826 du 14 rabii I 1443 (21 octobre 2021) relatifs aux attributions du ministre de la Justice », *Bulletin Officiel*, vol. 7032 Bis, p. 7948. [50]
- Chef du gouvernement (2016), « Circulaire n° 04/2016 relative au portail électronique pour le financement public des associations », https://www.charaka-association.ma/Contenu/Docs/Circulaire_CG_04_2016_Ar.pdf. [200]
- Chef du gouvernement (2011), « Décret n°2-11-150 du 7 jourmada I 1432 (11 avril 2011) portant création d'une délégation interministérielle des droits de l'homme et fixant ses attributions et son organisation », *Bulletin Officiel*, vol. 5926, pp. 1557 - 1558. [52]
- Chef du gouvernement (2003), « Circulaire n° 7/2003 relative au partenariat entre l'Etat et les associations », http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/circulaire_de_monsieur_le_premier_ministre_n07_2003_du_27_juin_2003.pdf. [193]
- Chennani, R. (2018), *Human rights and the State in Morocco: Impact of the 20 February Movement*, <https://www.arab-reform.net/publication/human-rights-and-the-state-in-morocco-impact-of-the-20-february-movement/>. [62]
- CIVICUS (2020), *Le Pouvoir du Peuple Attaqué 2020*, Civicus, Johannesburg, <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/Rapport2020.FR.pdf>. [19]
- CNDH (2020), *Rapport sur les protestations d'Al Hoceima*, https://www.cndh.org.ma/sites/default/files/cndh_-_rapport_hoceima_vf.pdf. [79]
- CNDH (2019), *Mémoire : Projet d'loi n°10.16 modifiant et complétant le Code pénal*, https://www.cndh.org.ma/sites/default/files/cndh_-_memo_code_penal_vf_5mai.pdf. [45]
- Comité des droits de l'homme (2020), *Observation générale no 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21)*, Nations Unies. [22]
- Comité des droits de l'homme (2016), *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Maroc*. [47]
- Comité des droits de l'homme (2011), *Observation générale no 34 relative à l'article 19*, <https://undocs.org/fr/CCPR/C/GC/34>. [27]
- Comité national des droits de l'homme (2019), *Projet de loi n° 10.16 modifiant et complétant le Code pénal - Mémoire*, Comité national des droits de l'homme, https://www.cndh.org.ma/sites/default/files/cndh_-_memo_code_penal_vf_5mai.pdf. [57]
- Commission européenne (2021), *Recommandation de la Commission concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne*, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/e4b9e734-1700-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-fr>. [91]

- Commission nationale pour la prise en charge des femmes victimes de violences (2021), *Guide de prise en charge des femmes victimes de violence*, <https://rm.coe.int/guide-des-droits-des-femmes-victimes-de-violences-ar/1680a4e1d2>. [159]
- Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement (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.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf. [12]
- Conseil de l'Europe (2022), *Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : Un recueil de jurisprudence arabe-français pour diffuser les meilleures pratiques judiciaires*, <https://pjp-eu.coe.int/fr/web/south-programme/-/un-recueil-de-jurisprudence-arabe-français-pour-diffuser-les-meilleures-pratiques-judiciaires> (consulté le 6 octobre 2023). [160]
- Conseil de l'Europe (1981), *Convention 108+ pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/1680078b39>. [37]
- Conseil Economique, Social et Environnemental (2016), *Statut et dynamisation de la vie associative*, <http://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Statut-et-dynamisation-de-la-vie-associative.pdf>. [179]
- Conseil économique, social et environnemental (2016), *Statut et dynamisation de la vie associative*, <http://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Statut-et-dynamisation-de-la-vie-associative.pdf>. [187]
- Conseil national de la presse (2021), *Emission de décisions disciplinaires pour l'année 2021*, <https://cnp.press.ma/%d8%a8%d8%ae%d8%b5%d9%88%d8%b5-%d8%b5%d8%af%d9%88%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%b1%d8%a7%d8%b1%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%a3%d8%af%d9%8a%d8%a8%d9%8a%d8%a9-%d8%b5%d9%8a%d8%ba%d8%a9-29-%d8%a3%d9%83/> (consulté le 12 novembre 2021). [70]
- Conseil national de la presse (2021), *Etude statistique sur la réalité des journalistes au Maroc*, <https://cnp.press.ma/%d9%85%d9%84%d8%ae%d8%b5-%d8%a7%d9%84%d8%af%d8%b1%d8%a7%d8%b3%d8%a9-%d8%ad%d9%88%d9%84-%d9%88%d8%a7%d9%82%d8%b9-%d8%a7%d9%84%d8%b5%d8%ad%d8%a7%d9%81%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%b5%d8%ad/>. [122]
- Conseil national de la presse (s.d.), *Conseil national de la presse : Formations*, <https://cnp.press.ma/category/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%83%d9%88%d9%8a%d9%86/> (consulté le 22 novembre 2021). [106]
- Conseil national des droits de l'Homme (2021), *Rapport annuel sur l'état des droits de l'homme au Maroc au titre de l'année 2020 : Covid-19, situation exceptionnelle et nouvel exercice des droits de l'homme*, https://www.cndh.org.ma/sites/default/files/cndh_-_rapport_annuel_-_cov_19_-_5_mai_1_8.pdf. [58]
- Conseil national des droits de l'Homme (2020), *Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme au Maroc au titre de l'année 2019*, http://www.cndh.org.ma/sites/default/files/ltqyr_lsnwy_llmjls_lwtnty_lhqwq_lnsn-2019_1.pdf. [59]

- Conseil national des droits de l'homme (2015), *Mémoire relatifs aux rassemblements publics : pour le renforcement des garanties du droit de réunion, de rassemblement et de manifestation*, [23]
http://www.cndh.org.ma/sites/default/files/rassemblements_publics_memo_fr.pdf.
- Conseil national des droits de l'homme (2015), *Mémoire : la liberté associative au Maroc*, [56]
https://cndh.ma/sites/default/files/la_liberte_associative_au_maroc_memo_fr.pdf.
- Cour des comptes (2017), *Evaluation de l'aide au secteur de la presse écrite*, [112]
<http://www.courdescomptes.ma/upload/ftp/documents/30.%20Presse%20%C3%A9crite.pdf>.
- Datareportal (2021), *Digital 2021 : Morocco*, [130]
<https://datareportal.com/reports/digital-2021-morocco>.
- Derakhshan, H. et C. Wardle (2017), *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Conseil de l'Europe, [215]
<https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>.
- DGCT (s.d.), *Les instances consultatives*, [43]
<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/instances-consultatives> (consulté le février décembre 2022).
- DIDH (2021), *Le délégué interministériel des droits de l'homme « apprécie hautement » la décision du ministre de la Justice de lui transférer l'ensemble de ses compétences*, [51]
<https://didh.gov.ma/ar/actualites/almndwb-alwzary-almklf-bhqwg-alansan-ythmn-alya-grar-wzyr-aldl-bnql-kaml-alakhtsas-alyh/> (consulté le 12 novembre 2021).
- DIDH (s.d.), *Le plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'Homme (2018-2021)*, [14]
https://didh.gov.ma/fr/planification-et-suivi/politiques_publices/le-plan-daction-national-en-matiere-de-democratie-et-des-droits-de-lhomme-2018-2021/ (consulté le 12 novembre 2021).
- Direction des relations avec la société civile (2020), *Rapport relatif aux sessions de renforcement des capacités des associations pour faciliter leur accès aux médias audiovisuels*, [213]
<https://www.mcrpsc.gov.ma/media/1650/rapport-engagement-17-ogp.pdf>.
- Eco Actu (2021), « Appel aux dons : Qu'attend le gouvernement pour adopter le nouveau cadre réglementaire », *Eco Actu*, [199]
<https://www.ecoactu.ma/appele-aux-dons-gouvernement-arsenal-juridique/> (consulté le 12 novembre 2021).
- El Hourri, A. (2015), « Ramid désavoue la police : les attroupements pacifiques sont libres », *Medias 24*, [49]
<https://www.medias24.com/2015/10/14/ramid-desavoue-la-police-les-attroupements-pacifiques-sont-libres/> (consulté le 3 novembre 2021).
- El Kanabi, M. (2020), « Lutte contre l'analphabétisme : le Royaume cible les 10% à l'horizon 2026 », *Hespress*, [142]
<https://fr.hespress.com/164782-lutte-contre-lanalphabete-le-royaume-cible-les-10-a-lhorizon-2026.html> (consulté le 15 novembre 2021).
- Euro-Med Monitor et ImpACT International (2020), *Draft law would violate right to freedom of expression in Morocco*, [132]
<https://euromedmonitor.org/uploads/reports/moroccoen.pdf>.
- EuroMed Rights (2020), *Au Maroc, la liberté d'expression désormais suspendue à un tweet*, [81]
<https://euromedrights.org/fr/publication/au-maroc-la-liberte-dexpression-desormais-suspendue-a-un-tweet/> (consulté le 15 novembre 2021).

- Fattoumi, K. (2021), « Cri de détresse de l'Association marocaine de la presse régionale », *Le Matin*, <https://lematin.ma/journal/2020/cri-detresse-lassociation-marocaine-presse-regionale/339070.html> (consulté le 15 novembre 2021). [123]
- FHI 360 (2021), *2020 Civil Society Organization Sustainability Index*, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-mena-2020-report.pdf>. [210]
- FIDH (2016), *Maroc : Harcèlement judiciaire contre MM. Maâti Monjib, Hicham Mansouri, Hisham Almiraat, Mohamed Essabr, Abdessamad Ait Aicha, Rachid Tarik et Mme Maria Moukrim*, <https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/maroc-harcèlement-judiciaire-contre-mm-maati-monjib-hicham-mansouri> (consulté le 15 novembre 2021). [94]
- Forum économique mondial (2021), *Global Gender Gap Report 2021*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf. [143]
- Foti, J. (2021), *Past Due: Leveraging Justice for "Hard Accountability" in OGP*, Open Government Partnership, <https://opengovpart.medium.com/past-due-leveraging-justice-for-hard-accountability-in-ogp-f3a66b913997>. [7]
- Freedom House (2021), *Morocco: Freedom on the net 2021*, <https://freedomhouse.org/country/morocco/freedom-net/2021> (consulté le 3 décembre 2021). [96]
- Gouvernement du Maroc (2017), *Le Programme Gouvernemental*, <http://www.cg.gov.ma/fr/DOCs/pg2017.pdf>. [13]
- Gouvernement du Royaume Uni (2021), *National Action Plan for the Safety of Journalists*, <https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>. [92]
- Gouvernement ouvert Maroc (s.d.), « Plan d'action national 2018 - 2020 : Taux de réalisation des engagements », *Gouvernement-ouvert.ma*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-1.php?lang=fr> (consulté le 13 novembre 2021). [15]
- Grange, J. (2019), *Le cadre légal relatif à la liberté d'expression au Maroc*, <https://erim.ngo/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-fr-imp-1.pdf>. [34]
- Grange, J. et H. El Khamal (2021), *La liberté d'expression sur internet au Maroc : Cadre légal et panorama des médias en ligne et non-formels*, <https://erim.ngo/wp-content/uploads/2021/03/Liberte%CC%81-dexpression-sur-Internet-au-Maroc-FR.pdf>. [124]
- Greater London Authority (2021), *Crowdfund London: Five years of empowering communities through civic crowdfunding*, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crowdfund_london_report_web.pdf. [205]
- Griffen, S. (2017), *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A comparative Study*, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/303181.pdf>. [25]
- H24info (2021), *Presse : Chute des revenus publicitaires de 28% en 2021*, <https://www.h24info.ma/economie/presse-chute-des-revenus-publicitaires-de-28-en-2021/> (consulté le 24 novembre 2021). [115]
- HACA (s.d.), *Opérateurs*, <https://www.haca.ma/fr/op%C3%A9rateurs> (consulté le 8 novembre 2021). [108]

- Haut-Commissariat au Plan (2022), *Note d'information du Haut-Commissariat au Plan relative à la situation du marché du travail en 2021*, https://www.hcp.ma/La-situation-du-marche-du-travail-en-2021_a2810.html. [164]
- Haut-Commissariat au Plan (2019), *Rapport sur les violences faits aux femmes et aux filles : enquête nationale sur la violence à l'encontre des femmes et des hommes 2019*. [162]
- Haut-Commissariat au Plan (2014), *Recensement général de la population et de l'habitat de 2014*. [141]
- Haut-Commissariat au Plan (2011), *Enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif (ISBL)*. [175]
- Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (2020), *Rapport annuel 2019*, <https://www.haca.ma/sites/default/files/upload/HACA%20RAPrt%202019%20.pdf>. [54]
- Haute Autorité de la communication audiovisuelle (2018), « Décision du CSCA n° 20-18 du 22 Ramadan 1439 (7 juin 2018) relative à la garantie de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée dans les services de communication audiovisuelle en dehors des périodes électorales générales et référendaires », <https://www.haca.ma/fr/d%C3%A9cision-du-csca-n%C2%B0-20-18>. [67]
- Haute Autorité de la communication audiovisuelle (2017), *Rapport national :Projet mondial de monitoring des médias GMMP 2015 « Qui fait l'info ? »*, https://www.haca.ma/sites/default/files/upload/images/Qui%20fait%20info%202017_0.pdf. [152]
- Haute autorité de la communication audiovisuelle (2017), *Rapport national :Projet mondial de monitoring des médias GMMP 2015 « Qui fait l'info ? »*, https://www.haca.ma/sites/default/files/upload/images/Qui%20fait%20info%202017_0.pdf. [156]
- Hidass, A. (2022), « Le conseil de presse au Maroc : instance d'autorégulation, garant de la diversité médiatico-culturelle ou organe de sauvegarde politique ? », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, vol. N° 22/2/22, pp. 51-65, <https://doi.org/10.3917/enic.031.0051>. [71]
- Human Rights Watch (2020), *Maroc : Campagne de répression contre les utilisateurs des réseaux sociaux*, <https://www.hrw.org/fr/news/2020/02/05/maroc-campagne-de-repression-contre-les-utilisateurs-de-reseaux-sociaux> (consulté le 27 octobre 2021). [82]
- Human Rights Watch (2017), *Maroc : Obstruction des activités d'une organisation de défense des droits humains*, <https://www.hrw.org/fr/news/2017/02/20/maroc-obstruction-des-activites-dune-organisation-de-defense-des-droits-humains> (consulté le 20 septembre 2021). [209]
- Human Rights Watch (2009), *Freedom to Create Associations: A Declarative Regime in Name Only*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco1009web.pdf>. [208]
- Ibriz, S. (2021), « Législatives 2021. « Le nombre de femmes élues, une sonnette d'alarme » (Jawad Ech-chahafi) », *Médias24*, <https://medias24.com/2021/09/23/legislatives-2021-le-nombre-de-femmes-elues-une-sonnette-dalarme-jawad-ech-chafadi/>. [154]

- ICNL (2018), *The State of Civic Freedoms in the Middle East and North Africa - Access to Associational Rights in Morocco, Tunisia, Lebanon, Jordan and Kuwait*, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/The-State-of-Civic-Freedoms-in-MENA-FINAL.pdf>. [211]
- ICNL; FHI 360; USAID (2020), *2019 Civil society organization sustainability index: Central and Eastern Europe and Eurasia 23rd edition - October 2020*, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-europe-eurasia-2019-report.pdf>. [206]
- IRES, Adala, Association Initiatives Citoyennes et Article 19 (2020), *Rapport à mi-parcours de l'Examen Périodique Universel*, https://erim.ngo/wp-content/uploads/2020/12/FR_Rapport-a%CC%80-mi-parcours-1.pdf. [83]
- Izsák-Ndiaye, R. (2021), *If I Disappear Global Report on Protecting Young People in Civic Space*, Bureau de l'Envoyée du Secrétaire général des Nations Unies pour la jeunesse, <https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2021/06/Global-Report-on-Protecting-Young-People-in-Civic-Space.pdf>. [167]
- Kantar (2021), *Résultats annuels Africascope Maghreb 2020*, <https://www.kantar.com/fr/inspirations/publicite-medias-et-rp/2021-resultats-annuels-africascope-maghreb-2020> (consulté le 3 décembre 2021). [107]
- Kiai, M. (2012), *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, United Nations, New York, https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf. [182]
- le Desk (2023), *Médias électroniques : Bensaid plaide pour une réforme du Code de la presse*, <https://ledesk.ma/encontinu/medias-electroniques-bensaid-plaide-pour-une-reforme-du-code-de-la-presse/> (consulté le 13 août 2023). [118]
- le Desk (2021), « Manifestation. Enseignants contractuels : les 20 personnes arrêtés poursuivies en état de liberté », *le Desk*, <https://ledesk.ma/encontinu/enseignants-contractuels-les-20-personnes-arretees-poursuivies-en-etat-de-liberte/> (consulté le 25 octobre 2021). [77]
- le Desk (2020), *Manifeste : 110 journalistes marocains dénoncent la prolifération de médias de diffamation*, <https://ledesk.ma/2020/07/16/110-journalistes-marocains-denoncent-la-proliferation-de-medias-de-diffamation/> (consulté le 2 novembre 2021). [99]
- le Desk (2020), « Médias : El Ferdaous reçoit une délégation du bureau exécutif de la FMEJ », *le Desk*, <https://ledesk.ma/encontinu/el-ferdaous-recoit-une-delegation-du-bureau-executif-de-la-fmej/> (consulté le 5 novembre 2021). [116]
- Le Matin (2021), « Le Conseil de l'Europe lance à Rabat son cours sur « la lutte contre le discours de haine » », *Le Matin*, <https://lematin.ma/express/2021/conseil-leurope-lance-rabat-cours-lutte-contre-discours-haine/368738.html> (consulté le 12 janvier 2022). [136]
- Le Matin (2018), « Approbation du projet de loi relatif à l'organisation des appels à la générosité publique et la distribution d'aides à des fins caritatives », *Le Matin*, <https://lematin.ma/journal/2018/approbation-projet-loi-relatif-lorganisation-appels-generosite-publique-distribution-aides-fins-caritatives/304030.html> (consulté le 2 novembre 2021). [198]

- Le Monde (2021), « Au Maroc, la direction d'« Akhbar al-Yaoum » annonce la fermeture du journal », *Le Monde*. [110]
- Le Site Info (2021), « Mustapha Ramid veut adopter le projet de loi 18.06 », *Le Site Info*, <https://www.lesiteinfo.com/maroc/mustapha-ramid-veut-adopter-le-projet-de-loi-18-06/>. [189]
- L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme (2018), *Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association*, <https://www.fidh.org/IMG/pdf/note-maroc-num.pdf>. [207]
- MAP (2021), *M. Ramid : La promotion des rôles de la société civile nécessite le renforcement de ses capacités et de ses ressources*, <https://www.maroc.ma/fr/actualites/m-ramidla-promotion-des-roles-de-la-societe-civile-necessite-le-renforcement-de-ses> (consulté le 25 octobre 2021). [212]
- MAP Business (2020), *MIRLA: Un système fiscal équitable pour les associations*, <https://www.mapbusiness.ma/a-la-une/le-mirpla-plaide-pour-un-systeme-fiscal-equitable-pour-les-associations> (consulté le 20 octobre 2021). [190]
- Maroc.ma (2021), *Approbation du Plan gouvernemental intégré de mise en œuvre du caractère officiel de la langue amazighe*, <https://www.maroc.ma/fr/actualites/approbation-du-plan-gouvernemental-integre-de-mise-en-oeuvre-du-caractere-officiel-de-0> (consulté le 7 janvier 2022). [170]
- Matteudi, E., M. Pericard et F. Chahid (2020), *La face cachée des sociétés civiles au Maghreb*, Editions de l'Aube. [174]
- McGonagle, T. (2016), *Freedom of Expression and Defamation. A study of the Case Law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>. [26]
- Medias24 (2021), « Prolongation des mesures de soutien à la presse », *Medias 24*, <https://medias24.com/2021/05/03/prolongation-des-mesures-de-soutien-a-la-presse-2/> (consulté le 2 décembre 2021). [117]
- Médias24 (2019), *Voici le nouveau décret de soutien de la presse*, <https://www.medias24.com/2019/02/25/voici-le-nouveau-decret-de-soutien-a-la-presse/> (consulté le 9 novembre 2021). [113]
- Mekki, N. (2019), « Le rôle des Principes de Paris dans l'institutionnalisation des droits de la personne en droit interne (Étude axée sur quelques États arabes) », *Revue québécoise de droit international*, vol. 32/1, p. 111, <https://doi.org/10.7202/1070484ar>. [60]
- MENA Rights Group (2020), *Maroc : le gouvernement doit retirer le projet de loi liberticide sur les réseaux sociaux*, <https://menarights.org/en/articles/maroc-le-gouvernement-doit-retirer-le-projet-de-loi-liberticide-sur-les-reseaux-sociaux> (consulté le 24 septembre 2021). [131]
- Ministère de la Culture et de la Communication (2019), *Indicateurs relatifs à la liberté de la presse 2018*, <http://www.mincom.gov.ma/a/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Indicateurs-liberte-presse.pdf>. [119]
- Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social (2018), *Plan gouvernemental pour l'égalité « ICRAM 2 » 2017 - 2021*, <https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2021/04/icram-2-fr.pdf>. [145]

- Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication (2021), *Guide pour lutter contre les images stéréotypées dans les médias*, http://www.mincom.gov.ma/slide_a_la_une/guide-pour-lutter-contre-les-images-stereotypees-dans-les-medias/ (consulté le 15 novembre 2021). [151]
- Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication (2019), *Guide pour lutter contre les stéréotypes sexistes dans les médias au Maroc*, Département de la Communication - Ministère de la Culture et de la Communication, https://www.mincom.gov.ma/wp-content/uploads/2021/07/Guide_pour_lutter_contre_les_stereotypes_sexistes_dans_les_medias_au_Maroc.pdf. [150]
- Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication (2017), *Plan d'action du département de la communication 2017 - 2021*, http://www.mincom.gov.ma/ar/wp-content/uploads/2018/04/Plan_action_mincom-17-21.pdf. [53]
- Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication (2016), *Subventions accordées par la Commission paritaire à la presse écrite au titre de l'année 2016*, http://www.mincom.gov.ma/ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/01/Subvention_pub_presse_2016.pdf. [111]
- Ministère de la Solidarité, de la Femme et du Développement social (2012), *Plan gouvernemental pour l'égalité « ICRAM » 2012-2016*, [http://www.ogfp.ma/uploads/documents/Plan%20gouvernemental%20pour%20l%27%D8%A3%C2%A9galit%D8%A3%C2%A9%20ICRAM%20\(Fran%D8%A3%C2%A7ais\).pdf](http://www.ogfp.ma/uploads/documents/Plan%20gouvernemental%20pour%20l%27%D8%A3%C2%A9galit%D8%A3%C2%A9%20ICRAM%20(Fran%D8%A3%C2%A7ais).pdf). [144]
- Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille (2020), *Bulletin de l'égalité : la réalité de l'égalité entre les femmes et les hommes en chiffres*, https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2020/10/%D9%86%D8%B4%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A7%D9%88%D8%A7%D8%A9_2020-VF8_9_2020-1-1.pdf. [155]
- Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille (s.d.), *Observatoire national de la femme*, <https://social.gov.ma/observatoire-national-de-la-femme/> (consulté le 14). [153]
- Ministère de la Transition numérique et de la réforme de l'administration (s.d.), *Réseau de concertation interministériel de l'égalité des sexes (RCI)*, <https://www.mmsp.gov.ma/fr/reseau-de-concertation-interministeriel-de-legalite-des-sexes-rci> (consulté le 11 décembre 2023). [146]
- Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration (2021), *Actualités : Réunion de Mme la Ministre et le doyen de l'Institut royal de la culture amazighe pour la promotion de la langue amazighe et son intégration dans l'administration*, <https://www.mmsp.gov.ma/ar/actualites.aspx?id=2148> (consulté le 13 janvier 2022). [171]
- Ministère de l'Égalité, Espagne (2021), *La Delegación del Gobierno contra la Violencia de genero*, https://violenciagenero.igualdad.gob.es/laDelegacionInforma/2021/DGVGInforma_campana.pdf. [102]
- Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement (2021), *Rapport annuel relatif au partenariat entre l'Etat et les associations 2018*, https://www.charaka-association.ma/Contenu/Docs/Rapport_Annuel_Charaka_2018.pdf. [191]

- Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement (2018), *Rapport annuel relatif au partenariat entre l'Etat et les associations 2016*, https://www.charaka-association.ma/Contenu/Docs/Rapport_Annuel_Charaka_2016.pdf. [192]
- Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme et des relations avec le parlement (2017), *Rapport annuel relatif au partenariat entre l'Etat et les associations 2015*, https://www.charaka-association.ma/Contenu/Docs/Rapport_Annuel_Charaka_2015.pdf. [176]
- Ministère public (2021), *Guide sur les services du ministère public*, <https://www.pmp.ma/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84-%D8%AE%D8%AF%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%8A%D8%A7%D8%A8%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0%D8%A7-%D9%84%D9%84%D9%82%D8%A7/>. [161]
- Mo Ibrahim Foundation (2021), *2020 Ibrahim Index of African Governance - Index Report*, <https://mo.ibrahim.foundation/iiag>. [18]
- Mokhliss, B. (2020), *Après la publication de son règlement intérieur au BO. Younes Moujahid : « Le Conseil national de la presse peut maintenant s'acquitter de ses missions »*, <https://lematin.ma/journal/2020/younes-moujahid-conseil-national-presse-sacquitter-missions/338185.html> (consulté le 15 novembre 2021). [69]
- Mokhliss, B. (2014), « Le ministère de l'Intérieur dresse la cartographie du tissu associatif : L'étude confirme la dynamique insufflée aux ONG locales », <https://lematin.ma/journal/2014/l-etude-confirme-la-dynamique-insufflee-aux-ong-locales-le-ministere-de-l-interieur-dresse-la-cartographie-du-tissu-associatif/214799.html> (consulté le 12 novembre 2021). [178]
- Noorlander, P. (2020), *Taking action to protect journalists and other media actors*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/cyprus-2020-safety-of-journalists/168097fa83>. [93]
- Norris, P. (2008), « The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance and Human Development' », *Media Matters: Perspectives on Advancing Governance and Development*, ed. M. Harvey, Global Forum for Media Development, Internews Europe, pp. 66-75, <https://gsdrc.org/document-library/the-role-of-the-free-press-in-promoting-democratization-good-governance-and-human-development/>. [87]
- Observatoire genre de la fonction publique (2016), *Stratégie de l'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans la fonction publique*, <http://www.ogfp.ma/page.asp?p=57> (consulté le 11 décembre 2023). [147]
- Observatoire national du développement humain (2021), *Discriminations intersectionnelles des femmes au Maroc*, <https://www.ondh.ma/fr/publications/discriminations-intersectionnelles-des-femmes-au-maroc>. [157]
- OCDE (2023), *Good practice principles for public communication responses to mis- and disinformation*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6d141b44-en>. [134]
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [214]

- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space : Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>. [1]
- OCDE (2021), *Moving Transparency and Accountability Forward*, Non publié. [9]
- 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>. [163]
- OCDE (2020), *Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, GOV/PGC/OG(2020)6, OCDE, Paris. [4]
- OCDE (2020), *Digital transformation and the futures of civic space to 2030*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/79b34d37-en>. [127]
- OCDE (2020), *Review of the Kazakhstan Commission on Access to Information*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3a8d6a0e-en>. [63]
- OCDE (2020), *Working Party on Open Government: Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, OCDE, Paris, non publié. [8]
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information : OCDE et la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c315ec4d-fr>. [64]
- 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, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306608-fr>. [120]
- OCDE (2019), *Voix citoyenne en Tunisie: Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306622-fr>. [126]
- 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>. [129]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>. [2]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [3]
- 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>. [177]
- OECD Observatory of Civic Space (2021), *Webinar Briefing: The impact of national and global security measures on civic space*, <https://web-archiv.eocd.org/2021-10-07/612922-impact-national-and-global-security-measures-on-civic-space-summary-report.pdf>. [38]

- Organisation internationale de la Francophonie (2018), *Guide pratique : lutter contre le discours de haine dans les médias audiovisuels*, Organisation internationale de la francophonie, <https://www.refram.org/Actualites/Actualites-de-la-regulation/L-Organisation-internationale-de-la-Francophonie-publie-un-guide-contre-les-discours-de-haine>. [173]
- Oudrhiri, K. (2020), « Médias : la presse prise à la gorge par le coronavirus », *TelQuel*, https://telquel.ma/2020/03/25/la-vague-de-coronavirus-met-en-peril-le-secteur-de-la-presse_1675500 (consulté le 22 novembre 2021). [103]
- Partenariat pour un gouvernement ouvert (2021), *Draft Illustrative Policy Examples: Civic Space*, Unpublished. [5]
- Partenariat pour un gouvernement ouvert (2021), *Open Renewal, Recovery, Response*, OGP, website, <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/open-renewal/>. [6]
- Partenariat pour un gouvernement ouvert (s.d.), *Actions for a More Inclusive Open Government Partemship*, <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-a-more-inclusive-open-government-partnership/> (consulté le 15 novembre 2021). [140]
- Posetti, J. (2021), *The Chilling: Global trends in online violence against women journalists*, UNESCO, https://www.icfj.org/sites/default/files/2021-04/The%20Chilling_POSETTI%20ET%20AL_FINAL.pdf. [101]
- Premier Ministre (2005), « Décret n° 2-04-969 du 28 kaada 1425 (10 janvier 2005) pris pour l'application du dahir n°1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association », *Bulletin officiel*, pp. 583 - 584, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/association_pdf/decret_RUP_fr.pdf?ver=h-TglE3Rhwb_oTNIA3hUDg%3d%3d. [183]
- Privacy International (2015), *Their Eye On Me: Stories of surveillance in Morocco*, https://privacyinternational.org/sites/default/files/2018-02/Their%20Eyes%20on%20Me%20-%20English_0.pdf. [138]
- Reporters sans frontières (2021), *Procès d'Omar Radi et d'Imad Stitou : le verdict de la honte*, <https://rsf.org/fr/actualites/proces-domar-radi-et-dimad-stitou-le-verdict-de-la-honte> (consulté le 2 novembre 2021). [216]
- Reporters sans frontières (2014), *Le site Lakome.com toujours bloqué malgré les demandes introduites par Ali Anouzla*, <https://rsf.org/fr/actualites/le-site-lakomecom-toujours-bloque-malgre-les-demandes-introduites-par-ali-anouzla> (consulté le 3 décembre 2021). [98]
- Reporters sans frontières/le Desk (2017), *Media Ownership Monitor Maroc*, <http://maroc.mom-rsf.org/fr/>. [109]
- Royaume du Maroc (2021), « Dahir n° 1.21.85 du hija 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi n°06-18 relative à l'organisation du volontariat contractuel », *Bulletin Officiel* 7010, pp. 5887 - 5894, http://www.sgg.gov.ma/BO/AR/3111/2021/BO_7010_Ar.pdf. [185]
- Royaume du Maroc (2021), « Décret n°2-21-406 du 4 hijja 1442 (15 juillet 2021) pris pour l'application de la loi n°05-20 relative à la cybersécurité », *Bulletin Officiel*, vol. 7028, pp. 1921 - 1928, https://www.dgssi.gov.ma/sites/default/files/attached_files/decret_ndeg2-21-406_version_francaise.pdf. [40]

- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action national du PGO 2021-2023*, [16]
<https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-2.php?lang=fr>.
- Royaume du Maroc (2020), « Dahir n°1-20-69 du 4 hija 1441 (25 juillet 2020) portant promulgation de la loi n°05-20 relative à la cybersécurité », *Bulletin Officiel*, vol. 6906, pp. 1294 - 1300, https://www.dgssi.gov.ma/sites/default/files/attached_files/loi_n-05.20_version_francaise.pdf. [39]
- Royaume du Maroc (2020), « Décret n°2-19-896 du 17 Ramadan 1441 (11 mai 2020) relatif au règlement intérieur du Conseil national de la presse », *Bulletin Officiel*, vol. 6882, pp. 2829 - 2834. [68]
- Royaume du Maroc (2020), « Décret-loi n°2-20-292 du 28 rejeb 1441 (23 mars 2020) édictant des dispositions particulières à l'état d'urgence sanitaire et les mesures de sa déclaration », *Bulletin Officiel*, vol. 6870, p. 506. [28]
- Royaume du Maroc (2019), « Dahir n° 1-19-121 du 12 moharrem 1441 (12 septembre 2019) portant promulgation de la loi organique n°26-16 fixant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'amazighe », *Bulletin officiel*, vol. 6816, pp. 9314 - 9318, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/BO/2021/BO_7000_Fr.pdf?ver=2021-07-16-140932-390. [169]
- Royaume du Maroc (2019), « Loi n°24-96 relative à la poste et aux télécommunications promulguée par le dahir n°1-97-162 du 2 rabii 1418 (7 août 1997) telle que modifiée et complétée », *Bulletin Officiel*, https://www.anrt.ma/sites/default/files/documentation/loi_24-96_vc-fr.pdf. [41]
- Royaume du Maroc (2018), *Code pénal*, [24]
<https://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/code%20penal.pdf>.
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n°1-17-112 du 14 rabii II 1439 (2 janvier 2018) portant promulgation de la loi n°89-15 relative au Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative », *Bulletin Officiel*, vol. 6640, pp. 19 - 22. [72]
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n°1-17-47 du 30 hija 1438 (21 septembre 2017) portant promulgation de la loi n°79-14 relative l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination », *Bulletin Officiel*, vol. 6644, pp. 397 - 400. [73]
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n°1-17-47 du 30 hija 1438 (21 septembre 2017) portant promulgation de la loi n°79-14 relative à l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination », *Bulletin Officiel*, vol. 6644. [11]
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n°1-18-17 du 5 jourmada II 1439 (22 février 2018) portant promulgation de la loi n°76-15 relative à la réorganisation du conseil national des droits de l'Homme », *Bulletin Officiel*, vol. 6662, pp. 684 - 694. [55]
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n°1-18-19 du 5 jourmada II 1439 (22 février 2018) portant promulgation de la loi n°103-13 relative à la lutte contre les violences faites aux femmes », *Bulletin Officiel*, vol. 6688, pp. 1384 - 1389. [42]
- Royaume du Maroc (2017), « Elements de réponse du questionnaire du HCDH sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité », [89]
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Journalists/GA72/Morocco.pdf>.

- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-83 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 197 - 230, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_org_111-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144306-930. [202]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-84 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 231 - 260, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_112-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144539-747. [203]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-85 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 260 - 298, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_113-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144720-997#:~:text=%2D%20les%20r%C3%A8gles%20de%20gouvernance%20relatives,%C3%A0%20la%20reddition%20des%20comptes.&text=La%20commune%20constitue%20%27un.l%27organisation%20territor. [204]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-16-122 du 6 kaada 1437 (10 août 2016) portant promulgation de la loi n°88-13 relative à la presse et à l'édition », *Bulletin Officiel*, vol. 6522, pp. 1861 - 1876, <https://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/Presse%20et%20Edition.pdf>. [29]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n°1-16-123 du 21 kaada 1437 (25 août 2016) portant promulgation de la loi n°11-15 portant réorganisation de la Haute autorité de la communication audiovisuelle », *Bulletin Officiel*, vol. 6522, pp. 1877 - 1883. [66]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n°1-16-24 du 30 jourmada I 1437 (10 mars 2016) portant promulgation de la loi n°90-13 portant création du Conseil national de la presse », *Bulletin Officiel*, vol. 6506, pp. 1470 - 1477. [31]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n°1-16-51 du 19 rejeb 1437 (27 avril 2016) portant promulgation de la loi n°89-13 relative au statut des journalistes professionnels », *Bulleting Officiel*, vol. 6506, pp. 1478 - 1481. [30]
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n°1-16-52 du 19 rejeb 1437 (27 avril 2016) portant promulgation de la loi-cadre n°97-13 relative à la protection et à la promotion des droits des personnes en situation de handicap », *Bulletin Officiel*, vol. 6466, pp. 750 - 754. [44]
- Royaume du Maroc (2015), « Dahir n° 1-15-120 du 18 chaoual 1436 (4 août 2015) portant promulgation de la loi n° 83-13 complétant la loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle. », *Bulletin officiel*, vol. 6410, p. 3861, <https://www.wipo.int/wipolex/fr/text/567542>. [149]
- Royaume du Maroc (2015), « Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant sur la promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi des finances », *Bulletin Officiel*, vol. 6370, pp. 3105 - 3114. [148]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf. [10]

- Royaume du Maroc (2009), « Dahir n° 1-09-15 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n°09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel », *Bulletin Officiel*, vol. 5714, pp. 345 - 356. [35]
- Royaume du Maroc (2005), « Dahir n° 1-04-275 du 25 kaada 1425 (7 janvier 2005) portant promulgation de la loi n°77-03 relative à la communication audiovisuelle », *Bulletin Officiel* 5288, pp. 117 - 130, http://www.sgg.gov.ma/BO/fr/2005/bo_5288_fr.pdf. [33]
- Royaume du Maroc (2003), « Dahir n° 1-03-140 du 26 rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n°03-03 relative à la lutte contre le terrorisme », *Bulletin Officiel*, vol. 5114, pp. 416 - 419. [46]
- Royaume du Maroc (2002), « Dahir n° 1-02-200 du 12 jourmada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°76-00 modifiant et complétant le dahir n°1-58-377 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) relatif aux rassemblements publics », *Bulletin Officiel*, vol. 5048, pp. 1060 - 1061, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_76.00_Fr.pdf. [20]
- Royaume du Maroc (2002), « Décret-loi n°2-02-663 du 2 rejev 1423 (10 septembre 2002) portant suppression du monopole de l'Etat en matière de radio diffusion et de télévision », *Bulletin Officiel*, vol. 5040, p. 1005. [32]
- Royaume du Maroc (2001), « Dahir n° 1-00-350 du 15 moharrem 1422 portant réorganisation du Conseil consultatif des droits de l'homme », *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*. [61]
- Royaume du Maroc (1971), « Loi n°004-71 du 21 chaabane 1391 (12 octobre 1971) relative aux appels à la générosité publique », *Bulletin Officiel*, vol. 3077, p. 1203, <https://adala.justice.gov.ma/production/html/fr/67383.htm>. [197]
- Royaume du Maroc (1958), *Dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglant le droit d'association*, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/association_pdf/rec_lib_pubM_fr.pdf?ver=2012-01-04-132614-000. [181]
- Royaume du Maroc (1958), « Dahir n°1-58-377 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) relatif aux rassemblements publics », *Bulletin Officiel*, vol. 2404-bis, p. 1912, <https://adala.justice.gov.ma/production/html/fr/48812.htm>. [21]
- Secrétariat Général du Gouvernement (s.d.), *Liste des associations reconnues d'utilité publique*, <http://www.sgg.gov.ma/eservicesAssociations.aspx> (consulté le 19 novembre 2021). [184]
- Skiric, V. (2020), *Standards and Good Practices for Public Funding of Civil Society Organisations*, TUSEV Publications, https://ecnl.org/sites/default/files/2020-09/TUSEV%20Public%20Funding%20Report_Final.pdf. [201]
- Syndicat national de la presse marocaine (2021), *Rapport sur la réalité de la liberté de la presse au Maroc : mars 2019 - mars 2021*. [95]
- Tacharokia (s.d.), *Plateforme Tacharokia*, <https://www.tacharokia.ma/>. [188]
- TelQuel (2020), « Transparency Maroc appelle l'Exécutif à protéger le secteur associatif », *TelQuel*, https://telquel.ma/2020/05/05/transparency-maroc-appelle-a-preserver-les-emplois-du-secteur-associatif_1682461 (consulté le 15 novembre 2021). [180]

- TelQuel (2017), « Les Affaires étrangères reprennent la main sur la coopération en contrôlant les financements étrangers au Maroc », *TelQuel*, https://telquel.ma/2017/04/07/les-affaires-etrangeres-reprennent-main-cooperation-en-controlant-les-financements-etrangers-ong-marocaines_1542159. [194]
- Telquel (2013), « Internet. Souriez, vous êtes censuré ! », *Telquel*, https://telquel.ma/2013/11/14/internet-souriez-vous-etes-censure_9538. [97]
- Tendayi Achime, E. (2019), *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, United Nations, New York. [172]
- Tunisia Check News (s.d.), *Tunisia Check News*, <https://tunisiachecknews.com/> (consulté le 20 septembre 2021). [133]
- Unesco (2015), *International Seminar on Community Media Sustainability: Strengthening Policies and Funding: Recommendations*, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/community_media_sustainability_recommendations_en.pdf (consulté le 22 novembre 2021). [125]
- Varol, M. (2010), « La régulation de l'audiovisuel au Maroc: un choix irréversible ou un alibi? », *Horizons Maghrébins - Le droit à la mémoire*, vol. 62/1, pp. 48-57, <https://doi.org/10.3406/horma.2010.2877>. [65]
- V-Dem (2021), *Variable Graph*, https://www.v-dem.net/data_analysis/Yearcomp2Graph/ (consulté le 3 avril 2022). [75]
- Yabiladi (2021), « Maroc : Le CMF demande la fin de l'impunité des crimes contre les journalistes », *Yabiladi*, vol. 2, p. novembre, <https://www.yabiladi.com/articles/details/120312/maroc-demande-l-impunite-crimes-contre.html> (consulté le novembre 5 2021). [90]
- Yabiladi (2019), « En 2019, le financement étranger des associations au Maroc a atteint 315 MDH », *Yabiladi*, <https://www.yabiladi.com/articles/details/85182/2019-financement-etranger-associations-maroc.html> (consulté le 15 novembre 2021). [196]

Notes

¹ Le mot « citoyen » est utilisé dans le sens large du terme comme « habitant d'un lieu particulier », qui peut se référer à un village, une ville, une région, un État ou un pays, selon le contexte. Il ne vise pas son sens plus restreint, défini comme « ressortissant légalement reconnu d'un État ».

² Cette dernière dimension est traitée dans le Chapitre 5 de cette revue.

³ Il s'agit d'une mise à jour du précédent PANDDH, dont le processus a été lancé dès 2008.

⁴ Rapport sur la mise en œuvre du PANDDH (juillet 2021), non publié, consulté par le Secrétariat de l'OCDE en octobre 2021.

⁵ Le gouvernement marocain n'a pas validé les données l'organisation Article 19.

⁶ L'échelle Civicus en cinq points évalue chaque année les pays sur la base de données recueillies et classe les espaces civiques selon cinq catégories : ouverts, rétrécis, obstrués, réprimés et fermés.

⁷ Article 25 de la Constitution de 2011.

⁸ Article 28 de la Constitution de 2011.

⁹ Article 27 de la Constitution de 2011.

¹⁰ Article 29 de la Constitution de 2011.

¹¹ Article 24 de la Constitution de 2011.

¹² Voir le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Comité des droits de l'homme, 2020^[22]), par. 4 et 5.

¹³ Communication de la DIDH, octobre 2023.

¹⁴ Voir la Cour européenne des droits de l'homme, *Reznik v. Russia*, n° 4977/05, jugement du 4 avril 2013, par. 45.

¹⁵ Article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁶ Article 431-5 du Code pénal.

¹⁷ Article 28 de la Constitution de 2011.

¹⁸ Cette section du Code pénal a été ajoutée par la loi n° 24-03 modifiant et complétant le Code pénal du 11 novembre 2003.

¹⁹ Entretien avec la Délégation interministérielle des droits de l'homme, juin 2021.

²⁰ Ibid.

²¹ Informations tirées du rapport d'évaluation de la mise en œuvre du PANDDH élaboré par la DIDH, non publié mais communiqué au Secrétariat de l'OCDE en octobre 2021.

²² Communication de la DIDH, octobre 2023.

²³ Entretiens avec des OSC et des journalistes marocains, juillet 2021.

²⁴ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

²⁵ Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, juillet 2023.

²⁶ Après la période de validation des données du rapport, la loi n° 15.23 (parue au Bulletin officiel le 7 septembre 2023) a créé une Commission provisoire pour deux ans, en charge des attributions du Conseil

national de la presse et avec pour mission de réunir les conditions adéquates pour la promotion du secteur de la presse et de l'édition et le développement ses capacités.

²⁷ La DIDH n'a pas validé les données fournies par Amnesty International, Human Rights Watch, et Freedom House lors de la phase de vérification des données du rapport, octobre 2023.

²⁸ Communication de la DIDH, octobre 2023.

²⁹ Le Département de la Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication n'a pas validé les données et analyses de l'organisation Article 19 lors de la phase de vérification des données du rapport, octobre 2023.

³⁰ Communication du Département de la Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, octobre 2023.

³¹ Entretiens avec des journalistes marocains, juillet 2021.

³² Données partagées par RSF, 2021.

³³ Le Gouvernement marocain n'a pas validé les données de Reporters sans frontières.

³⁴ Des rapports ainsi que les entretiens ont relevé les irrégularités de ces procès, mettant en avant la détention préventive de journalistes pour des faits pour lesquels d'autres accusés ont été remis en liberté dans l'attente de leur procès, ainsi que les reports successifs et injustifiés des audiences (Reporters sans frontières, 2021^[216]).

³⁵ Entretiens avec des journalistes marocains, juillet 2021.

³⁶ Précision du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, juillet 2023.

³⁷ Ibid., octobre 2023.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid., juillet 2023

⁴⁰ Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, juillet 2023.

⁴¹ La notion de mésinformation décrit une situation où une information fausse ou trompeuse est partagée, mais sans intention de nuire ; celui qui la partage peut même ignorer que l'information n'est pas vraie. Il y a désinformation quand une information fausse est partagée en connaissance de cause et dans l'intention de nuire. Définitions adaptées de Wardle, C. et H. Derakhshan (2017), « Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making », Conseil de l'Europe (Derakhshan et Wardle, 2017^[215] ; OCDE, 2023^[134]).

⁴² Entretiens avec des journalistes marocaines et une organisation de défense des droits de l'homme, juillet 2021.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Entretiens avec des journalistes marocains, juillet 2021.

⁴⁵ Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, juillet 2023.

⁴⁶ On peut noter que l'obligation de déclaration pour les médias en ligne a été mise en place à compter de l'entrée en vigueur du nouveau Code de la presse en août 2016, qui établissait un délai d'une année pour une mise en conformité des journaux électroniques existants.

⁴⁷ Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, juillet 2023.

⁴⁸ Ibid. Par ailleurs, le département de la Communication du Ministère a déclaré que le plan d'action 2017-2021 du Département avait prévu le lancement de la construction de maisons de presse au niveau local, pour un budget de 20 millions MAD. L'OCDE n'a pas été en mesure de consulter le-dit plan d'action.

⁴⁹ Résolution du 25 septembre 2008 sur les médias associatifs en Europe du Parlement européen.

⁵⁰ Déclaration de 2009 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les médias associatifs.

⁵¹ Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, juillet 2023.

⁵² Entretiens avec des journalistes et le CNP, juillet 2021.

⁵³ Communication du ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication, Département de la Communication, octobre 2023.

⁵⁴ Le gouvernement marocain émet une réserve sur les constats présentés dans ces rapports par les organisations Amnesty International et Privacy International.

⁵⁵ Entretien avec le MTNRA, novembre 2021.

⁵⁶ En témoignent la mention de l'égalité dans le Préambule de la Constitution de 2011, l'institutionnalisation d'instances pour l'égalité au sein des collectivités territoriales à travers le processus de régionalisation avancée, la mise en place de deux plans gouvernementaux pour l'égalité ICRA 1 et ICRA 2, ou encore les engagements relatifs à l'égalité et aux droits des femmes dans le programme gouvernemental et le PANDDH.

⁵⁷ Entretien avec une organisation féministe marocaine, juillet 2021.

⁵⁸ Communication de la DIDH, octobre 2023.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Entretien avec une organisation féministe marocaine, juillet 2021.

⁶¹ Entretien avec des OSC, juillet 2021.

⁶² Depuis l'entrée en vigueur de la loi, seule une association a été dissoute, en 2018, par le tribunal de première instance de Casablanca, un verdict confirmé en appel en avril 2019. Sa dissolution est intervenue après la tenue d'une émission-débat dans son bureau de Casablanca pour discuter de la situation politique au Maroc, et l'association a été condamnée pour « l'organisation d'une activité comprenant des

discussions humiliant des institutions avec des insultes proférées à l'encontre de l'islam, des responsables publics... et l'expression d'opinions politiques éloignées des raisons d'être de l'association ».

⁶³ Le dossier requis contient : le nom et l'objet de l'association ; la liste des prénoms, noms, nationalités, âges, dates et lieux de naissance, professions et domiciles des membres du bureau dirigeant, la qualité dont disposent ses membres pour représenter l'association sous quelque dénomination que ce soit ; les copies de leurs cartes d'identité nationales ou, pour les étrangers, de leurs cartes de séjour et les copies de leur casier judiciaire ; le siège de l'association ; le nombre et les sièges de ses succursales, filiales ou établissements détachés par elle créés, fonctionnant sous sa direction ou en relation constante avec elle et dans un but d'action commune.

⁶⁴ Communication de la DRSC, avril 2023.

⁶⁵ Entretien avec des OSC, juillet 2021.

⁶⁶ Il est à noter que l'intitulé de ce ministère a changé à la suite des élections nationales d'octobre 2021. Au moment de la mission d'enquête menée par le Secrétariat de l'OCDE, la DRSC faisait partie du ministère des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement.

⁶⁷ Ce ministère est devenu le ministère chargé des Relations avec le Parlement à la suite de la mise en place d'un nouveau gouvernement en octobre 2019.

⁶⁸ Entretien avec la DRSC.

⁶⁹ Article 249 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, article 219 de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, et article 275 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.

⁷⁰ Communication de la DGCT, mars 2023.

⁷¹ Entretien avec la DGCT, juin 2021.

⁷² Entretien avec des OSC, juillet 2021.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ La plateforme permettant de créer en ligne et de gérer les aspects administratifs d'une association en France est consultable à l'adresse suivante : <https://www.service-public.fr/associations>.

⁷⁶ Entretien avec des OSC, juillet 2021.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Entretien avec la DRSC, juin 2021.

⁷⁹ Atelier de formation en ligne organisé par l'OCDE avec la DRSC et la DIDH, 1^{er} juin 2021.

⁸⁰ Ibid.

4 La transparence en pratique : améliorer l'accès à l'information pour un gouvernement plus transparent et redevable au Maroc

Ce chapitre détaille le cadre légal et réglementaire ainsi que les arrangements institutionnels propres au droit d'accès à l'information, qu'il soit réactif ou proactif. Il analyse les avancées permises par leur mise en œuvre, et identifie des opportunités et défis à relever pour accroître la transparence dans la vie publique marocaine. Au-delà de l'accès à l'information publique, ce chapitre évalue l'ancrage progressif de mécanismes de transparence et de redevabilité. Il formule des recommandations, fondées sur des pratiques de pays membres de l'OCDE, pour poursuivre la promotion d'un gouvernement transparent et redevable au Maroc.

4.1. Introduction

Présenté en mai 2021 au Roi du Maroc, le rapport de la Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement présente la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne comme des composantes essentielles du développement marocain à l'horizon 2035. Il met l'accent sur le rôle de l'accès à l'information pour une vie publique plus éthique et redevable (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]). Ce faisant, ces orientations font écho aux principes et droits énoncés dans le cadre constitutionnel, légal et réglementaire marocain.

Les engagements pris dans la Constitution ont permis de faire du droit d'accès à l'information un pilier des réformes de gouvernement ouvert au Maroc. Comme dans de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE, ce droit se matérialise par des lois sur l'accès à l'information, à l'image de la loi n° 31-13 (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Il vise à promouvoir l'accès des parties prenantes aux informations et aux données publiques, de manière proactive ou réactive, contribuant ainsi à une gouvernance et à des politiques et services publics efficaces.

En outre, sa mise en œuvre est un levier pour accroître l'ouverture du processus de décision publique aux citoyens et aux parties prenantes, de la définition des politiques publiques à l'évaluation de leurs résultats. À l'échelle des pays membres et partenaires de l'OCDE, les pratiques s'orientent en ce sens vers une fourniture des informations gouvernementales plus ciblée, utile et avec un impact sur les parties prenantes, afin de créer une valeur ajoutée par l'usage de ces informations (OCDE, 2022^[3]). Ce type d'approche emploie la valeur instrumentale de la transparence pour atteindre ou améliorer d'autres objectifs de politiques publiques. Ici, la transparence du gouvernement fait référence à la possibilité « d'accès et d'utilisation par les parties prenantes des informations et des données publiques concernant l'ensemble du processus de prise de décision publique, y compris les politiques, les initiatives, les salaires, les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, les allocations budgétaires et les dépenses » (OCDE, 2022^[3]). Ce faisant, les administrations établissent une relation à double sens avec les parties prenantes, d'une part en leur fournissant et en leur communiquant des informations, et d'autre part en recueillant leurs réactions ou les fruits de la réutilisation de ces données, pour une plus grande redevabilité publique et un engagement accru (OCDE, 2022^[3]).

Le chapitre explore le cadre légal et les arrangements institutionnels marocains visant à favoriser l'accès à l'information et aux données publiques. Il analyse les avancées et les défis dans la mise en œuvre de ce droit, en termes de gouvernance, de publication réactive et de divulgation proactive, avant d'aborder des orientations vers un ancrage progressif d'une culture de transparence et de redevabilité publique au Maroc. Il formule des recommandations pour poursuivre les nombreux efforts entrepris, en s'appuyant sur les bonnes pratiques de pays membres et partenaires de l'OCDE.

4.2. Un cadre légal et des arrangements institutionnels pour la promotion de l'accès à l'information

L'accès à l'information est conçu comme la capacité d'un individu à rechercher, recevoir, transmettre et utiliser efficacement l'information (UNESCO, s.d.^[4] ; OCDE, 2022^[3]). S'agissant des informations et données publiques, il repose sur l'existence d'un système promouvant leur mise à disposition pour les citoyens et les organisations. Depuis 1946, la résolution 59 de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît la liberté d'information comme un « droit fondamental et la pierre de touche de toutes les libertés » (Assemblée générale des Nations Unies, 1946^[5]). L'observation générale n° 34 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du Comité des droits de l'homme rappelle son caractère fondamental pour « toute société libre et démocratique » (Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 2011^[6]).

Ce droit a été inscrit dans la Constitution de pays membres et non membres de l'OCDE, par exemple l'Espagne, la Colombie, le Mexique, le Portugal et la Tunisie. Au Maroc, l'article 27 de la Constitution de 2011 prévoit en effet que :

Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi. (Royaume du Maroc, 2011^[7])

En outre, le droit d'accès à l'information trouve sa source dans le cadre législatif et réglementaire, et principalement la loi n° 31-13 du 12 mars 2018 relative au droit d'accès à l'information, précisée par la circulaire n° 2 du 25 décembre 2018 relative à la désignation des chargés d'information, et la circulaire n° 05/2020 du 17 juin 2020 relative à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information. Ce corpus fait également écho aux engagements internationaux du Royaume du Maroc (voir Tableau 4.1).

Tableau 4.1. Principaux engagements internationaux du Maroc relatifs au droit à l'information et au gouvernement ouvert

Convention	Maroc
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	Signature : 19 janvier 1977 Ratification : 3 mai 1979
Convention des Nations Unies contre la corruption	Signature : 9 décembre 2003 Ratification : 9 mai 2007
Convention relative aux droits de l'enfant	Signature : 26 janvier 1990 Ratification : 21 juin 1993
PGO	Membre depuis 2018
Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert	Adhésion en avril 2018

Sources : Nations Unies, « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », Collection des traités, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr ; Nations Unies, « Convention des Nations Unies contre la corruption », Collection des traités, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=fr ; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Convention relative aux droits de l'enfant », <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx> ; Partenariat pour un gouvernement ouvert, « Membres », <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> ; OCDE, « Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert », <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

La loi n° 31-13 établit un cadre ambitieux, applicable aux trois branches du pouvoir (exécutif, législatif et judiciaire), dans les administrations centrales comme infranationales, définissant ainsi les normes applicables à travers l'ensemble du secteur public marocain. Elle s'étend également aux entités privées investi de mission de service public, aux collectivités territoriales, aux établissements, institutions ou organismes de droit public et aux institutions et instance de bonne gouvernance (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

Cette section analyse les avancées permises par le cadre légal et réglementaire et les arrangements institutionnels marocains, tant en termes de publication réactive que proactive. Tout en couvrant les responsabilités institutionnelles introduites par la loi n° 31-13, les développements détaillent les dispositions, les procédures et moyens qu'elle a définis pour requérir l'information, traiter les demandes et assurer un droit de recours en matière d'accès à l'information, ainsi que les mécanismes encadrant la publication proactive des données gouvernementales. Cette section s'achève sur l'opportunité d'approfondir la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, suivant une approche stratégique et intégrée, et d'assurer une cohérence entre les initiatives engagées et les objectifs stratégiques d'ouverture

du pays, ainsi que les objectifs d'impact plus larges en matière de qualité des services publics et de confiance citoyenne.

4.2.1. Des responsabilités institutionnelles sont définies, mais pourraient être clarifiées pour poursuivre l'approfondissement du dispositif

À travers les pays membres et non membres de l'OCDE, une composante essentielle à la mise en œuvre des lois d'accès à l'information réside dans l'existence de responsabilités et d'arrangements institutionnels explicites et solides (OCDE, 2017^[8]). Les prérogatives de ces organes varient d'un pays à l'autre, mais peuvent couvrir l'application, le suivi et la promotion de la loi (OCDE, 2022^[3]).

La définition d'un mandat clair, établissant des responsabilités et des rôles précis, est un facteur pour assurer la légitimité de l'institution ou des individus chargés de ces missions, et garantir l'impartialité des décisions et des opérations. En outre, les ressources humaines, techniques et financières sont cruciales pour la bonne application des responsabilités définies (OCDE, 2017^[8]).

Les développements qui suivent analysent ces différents éléments dans le contexte marocain. En effet, au Maroc, les principales responsabilités établies par le cadre légal et réglementaire incombent à la Commission du droit d'accès à l'information (CDAI) et aux chargés d'accès à l'information, ces derniers devant être nommés dans toutes les institutions assujetties à la loi n° 31-13. D'autres acteurs clés – le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) et la Direction Générale des Collectivités Territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT) – interviennent également à leurs côtés pour assurer l'opérationnalisation du droit.

La Commission du droit d'accès à l'information est le point focal du dispositif institutionnel

Des responsabilités institutionnelles clairement identifiées sont nécessaires à un droit d'accès à l'information effectif (OCDE, 2017^[8]). Parmi les pays membres et non membres de l'OCDE, 49 % optent pour une commission, une agence, un organisme ou un médiateur de l'information indépendant ayant un mandat spécifique pour l'accès à l'information, la transparence ou la lutte contre la corruption (OCDE, 2021^[9]).¹ Au Maroc, la CDAI est ainsi chargée par la loi de la mise en œuvre et du suivi du droit d'accès à l'information, et dépend des Services du chef du gouvernement (SCG) (Services du Chef du gouvernement, 2019^[10]).

En termes de gouvernance, son président est également le président de la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP), ce qui peut être considéré comme une chose positive en vue d'un pilotage cohérent de la gestion des données. Par conséquent, la CDAI est assistée, dans l'exercice de ses missions, par les moyens administratifs de la CNDP. La nomination du président relève de la compétence du Roi, conformément à la loi n° 09-08. La loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information ne prévoit pas de dispositions particulières pour son licenciement. Le mandat des neuf membres composant la CDAI (voir Encadré 4.1) est de cinq ans, renouvelable une fois.

Encadré 4.1. Composition de la CDAI

En vertu de l'article 23 de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, la Commission est composée de :

- Deux représentants des administrations nommés par le chef du gouvernement.
- Un membre nommé par le président de la Chambre des représentants.
- Un membre nommé par le président de la Chambre des conseillers.
- Un représentant de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC).
- Un représentant de l'institution « Archives du Maroc ».
- Un représentant du Conseil national des droits de l'Homme.
- Un représentant du médiateur.
- Un représentant de l'une des associations œuvrant dans le domaine du droit d'accès à l'information, désigné par le chef du gouvernement.

Source : adapté de l'article 23 de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

L'impartialité et l'indépendance des entités responsables de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information sont des garanties de sa pleine application (OCDE, 2022^[3]). Certains pays, comme la France, l'Italie ou encore le Mexique, ont consacré ces garanties par le statut d'autorité ou d'agence indépendante octroyé à la Commission en place en charge de cette mission. Au Maroc, la Commission est placée sous l'autorité hiérarchique du chef du gouvernement (Royaume du Maroc, 2018^[2] ; OCDE, 2019^[11]). Comme c'est aussi le cas de la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel, elle n'a pas le statut d'autorité administrative indépendante, mais celui de service administratif dépourvu de la personnalité morale (OCDE, 2019^[11]). Pour ce qui concerne le choix de ses membres, un tiers d'entre eux sont nommés par le chef du gouvernement, deux autres par la présidence de chaque chambre parlementaire et les quatre autres membres par leur institution respective (voir Encadré 4.1). Face à ce choix de gouvernance, il est important de veiller à ce que les processus de nomination permettent la sélection de profils d'experts/de praticiens dans le domaine de la promotion de la transparence et de la redevabilité, afin d'assurer la légitimité de leur nomination.

Clarifier l'autonomie budgétaire de la CDAI

Au-delà de la transparence de la désignation et de l'autonomie décisionnelle de l'organe, l'autonomie de gestion est également un gage d'impartialité et d'indépendance des institutions garantissant l'accès à l'information. Si les budgets alloués à ces organes diffèrent dans une large mesure selon leurs missions, la taille et la situation de chaque État, dans les pays de l'OCDE, ces instances jouissent d'une grande autonomie de gestion (OCDE, 2019^[11]). Dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, parmi les pays ayant répondu qu'ils disposent d'une organisation indépendante chargée de l'accès à l'information, plus de 80 % déclarent que celle-ci se voit octroyer sa propre ligne budgétaire, issue des recettes de l'État. Ainsi, le président, le directeur ou le membre de la Commission placé à sa tête dispose, dès lors, d'un budget souvent globalisé, à employer en fonction des besoins de l'instance pour mener à bien les actions relatives au droit d'accès à l'information.²

Au Maroc, le budget de la CDAI et de la CNDP fait partie du budget alloué aux SCG. Les informations disponibles et les échanges avec certaines autorités tendent à montrer que, actuellement, une enveloppe est indistinctement allouée à la fois à la CNDP et à la CDAI, dont les services sont communs. Une ligne

budgétaire dédiée à la CDAI n'est ainsi pas identifiable en tant que telle. **Cependant, l'utilisation d'une somme spécifiquement allouée pourrait soutenir la mise en œuvre de ses prérogatives en matière d'accès à l'information.** Elle serait en outre un gage de renforcement de son autonomie budgétaire et décisionnelle.

Clarifier les objectifs poursuivis et les tâches des agents de la CDAI et de la CNDP pour soutenir la continuité et le suivi de leurs actions

De manière similaire, des ressources humaines explicitement allouées au droit d'accès à l'information représentent une garantie de mise en œuvre continue et indépendante des prérogatives confiées aux entités chargées de l'application de ce droit (OCDE, 2019^[11]). Il ressort des entretiens lors de la mission de revue par les pairs que les employés du Secrétariat de la CDAI sont aussi ceux de la CNDP. Les échanges soulignent que ce mode de gouvernance permet l'appréhension de la limite entre les données à partager ou non. Dans certains pays de l'OCDE, comme le Mexique, une même institution incarne les deux dimensions que sont l'accès à l'information et la protection des données privées. Cependant, si les services peuvent se consulter et échanger, le traitement des données personnelles, d'une part, et la transparence et l'accès à l'information, d'autre part, sont des prérogatives d'unités distinctes, afin de faciliter et de pérenniser les ressources et la gestion des dossiers. D'autres pays, comme le Canada ou la France, ont octroyé ces prérogatives à différents organes gouvernementaux ou à des instances indépendantes distinctes.

Au Maroc, les ressources humaines peuvent sembler limitées au regard des missions des deux Commissions qu'elles servent. En effet, elles sont en charge, pour le compte de la CDAI, non seulement de préparer les travaux des membres de la Commission – afin d'émettre des recommandations et des propositions visant à améliorer la qualité des procédures d'accès à l'information, apporter conseils et expertise aux institutions, présenter au gouvernement toute proposition en vue d'adapter les textes législatifs et réglementaires en vigueur au principe du droit d'accès à l'information – mais également de recevoir les plaintes des demandeurs et de les traiter administrativement et juridiquement pour que les membres puissent statuer en procédant aux enquêtes et investigations, assurer les travaux préparatoires pour que les membres donnent un avis sur les projets législatifs et réglementaires soumis par le gouvernement, tout en assurant la sensibilisation et en établissant un rapport annuel faisant le bilan de ses activités en matière de droit d'accès à l'information et comportant une évaluation du processus de sa mise en œuvre.³ À cela s'ajoutent les prérogatives qui leur sont confiées au titre du mandat de la CNDP, à savoir veiller au respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, et ce également par des missions d'information et de sensibilisation, de conseil et de proposition, de protection, de contrôle et d'investigation, ainsi que de veille juridique et technologique (Royaume du Maroc, 2009^[12]).

La clarification des responsabilités en matière d'accès à l'information et de protection des données personnelles au sein même des services est un préalable à la mise en œuvre efficace des tâches qui leur sont confiées. Il ressort des échanges menés que les ressources allouées sont en pratique affectées à l'ensemble des missions de la CNDP et de la CDAI, de manière flexible et essentiellement en fonction des besoins. Si cette flexibilité peut permettre de s'adapter aux flux de demandes et recours reçus par les deux Commissions, il est essentiel qu'elle s'accompagne d'une **clarification des objectifs poursuivis, des démarches distinctes pour chacune d'elles et d'une planification des tâches y afférentes, afin d'assurer la continuité, la cohérence et le suivi des actions pour chaque instance.** Dans les faits, et afin de satisfaire aux délais légaux de réponses aux demandes, cela pourrait **par exemple se traduire par l'attribution prioritaire à certains employés identifiés des dossiers relatifs à l'accès à l'information, d'une part, et à la protection des données, d'autre part, ou par la mise en place d'équipes dédiées** aux prérogatives de la CDAI et de la CNDP, tout en conservant certaines fonctions communes ou un secrétariat commun aux deux instances.

D'autres acteurs clés de l'administration marocaine ont également des prérogatives relatives au droit d'accès à l'information : le MTNRA, l'ADD et la DGCT

En complément des prérogatives de la CDAI, d'autres acteurs du gouvernement central agissent dans le dispositif institutionnel du droit d'accès à l'information. Il s'agit notamment du ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (MTNRA), de l'Agence de développement du digital (ADD) et de la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT), bien que d'autres organismes y contribuent également.

Le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (MTNRA)

Le MTNRA assure un rôle moteur pour les administrations et organismes publics centraux et déconcentrés. En jouant le rôle de relais auprès de la CDAI, il assure la coordination de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information pour ces entités, notamment via le réseau interministériel des chargés d'accès à l'information, sous son autorité en vertu de la circulaire n° 5/2020 du 17 juin 2020 (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]).

En outre, en matière de données ouvertes plus spécifiquement, il est l'autorité de tutelle de l'ADD. C'est sous leur égide que sont placés les travaux du comité de pilotage *open data* du Maroc.

Ce rôle de coordination se traduit également dans la mise en œuvre des plans d'actions nationaux (PAN) dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), avec pour corollaire une prérogative attribuée au MTNRA en matière de suivi de la mise en œuvre des engagements dans le domaine de l'accès à l'information. Le suivi de leur réalisation en est une illustration (Royaume du Maroc, 2021^[14]) (voir Tableau 4.4).

Au-delà de cette coordination de l'action de l'administration centrale et déconcentrée, le MTNRA est un acteur clé de la sensibilisation des départements ministériels et organismes publics, mais aussi d'organisations de la société civile (OSC), comme en témoignent les actions de dissémination menées conjointement avec la CDAI et la DGCT auprès de ces diverses cibles. Il joue également un rôle central dans la formation et le renforcement des compétences des chargés d'accès à l'information et de formation des formateurs en matière d'accès à l'information dans l'administration centrale et déconcentrée (voir Section 4.3.2). Plus généralement, il accompagne en ce sens les départements ministériels et les établissements publics dans leur mise en œuvre du droit d'accès à l'information. Il les soutient également par son action dans le développement d'outils spécifiques au droit d'accès à l'information, comme la plateforme de demande d'accès aux informations publiques *chafafiya.ma*.

L'Agence de développement du digital (ADD)

L'ADD est un établissement public marocain, créé par la loi n° 61-16 du 14 septembre 2017 (Royaume du Maroc, 2017^[15]). Elle est placée sous la tutelle du MTNRA et est chargée de mettre en œuvre la stratégie de l'État en matière de développement numérique, ce qui implique notamment de promouvoir la diffusion et l'utilisation effective des outils numériques dans l'administration publique, ainsi que leur usage par les citoyens (Royaume du Maroc, 2017^[15]).

Ses prérogatives incluent notamment de soumettre au gouvernement les orientations à suivre en matière de développement du digital, de donner un avis sur toute question y afférente dont elle est saisie par le gouvernement, ainsi que de faire les propositions et les études nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement du digital. En outre, dans le cadre des programmes e-Gov et en coordination avec les organismes publics concernés, elle appuie les projets d'administration électronique et de services publics numériques, pour en assurer l'interopérabilité et l'intégration (ADD, s.d.^[16]).

La Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT)

Compte tenu de sa compétence générale envers les autorités infranationales, la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT) agit en qualité de coordonnateur du déploiement de l'accès à l'information au sein des collectivités territoriales. À ce titre, elle en clarifie les orientations dans un guide à l'intention des collectivités territoriales et a pris l'engagement, dans le cadre du second plan d'action du PGO, de créer une boîte à outils et des lignes directrices pour sa mise en œuvre locale (Royaume du Maroc, 2021^[14]).

Elle joue un rôle d'impulsion et de soutien en termes de capacités et de compétences. Elle a notamment permis que le Portail national des collectivités territoriales soit un *hub* des données ouvertes – notamment budgétaires – de ces organismes, et que la plateforme *chafafiya.ma* soit étendue aux collectivités territoriales. En outre, elle assure l'accompagnement, la sensibilisation et la formation des agents des collectivités territoriales qui mettent en œuvre l'accès à l'information (voir Section 4.3.2).

Clarifier explicitement les rôles et relations des acteurs clés pourrait accroître l'efficacité et la transparence du dispositif

Pour assurer un cadre opérationnel à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, expliciter clairement les responsabilités et les relations entre les institutions clés est un préalable. Si la loi n° 31-13 et les circulaires y afférentes ont apporté des précisions quant aux responsabilités institutionnelles, certaines prérogatives sont parfois, en pratique, mises en œuvre par de multiples acteurs du gouvernement. Par exemple, il ressort des échanges lors de la mission de revue par les pairs que des activités de sensibilisation sont menées par la CDAI, le MTNRA, la DGCT et le syndicat national de la presse, parfois de manière conjointe ou concertée. Cependant, ces échanges ont également démontré que la présence de multiples interlocuteurs peut induire un questionnement des administrations, OSC ou citoyens quant à l'organisme à contacter pour un dilemme ou un besoin particulier en matière d'accès à l'information.

Afin de renforcer la transparence et l'intelligibilité des responsabilités de chaque organe impliqué, en termes de coordination, traitement des demandes, recours, sensibilisation, formation, etc., il pourrait être utile de **clarifier, dans un document ou sur un site central, leurs prérogatives et relations respectives, ce qui constituerait une opportunité de garantir la clarté du dispositif. Procéder ainsi contribuerait à en assurer le plein déploiement par les administrations et un usage efficace par les citoyens et la société civile.**

Au sein de l'ensemble des organisations publiques, les chargés d'accès à l'information sont un maillon essentiel pour approfondir l'ancrage de la culture de l'accès à l'information

Au-delà d'une entité centrale, la diffusion des responsabilités auprès des organismes assujettis aux lois d'accès à l'information est un moyen de veiller au respect de ce droit au sein des administrations et d'assurer un relais vers l'organe central d'accès à l'information (OCDE, 2019^[11]). Parmi les pays membres et non membres de l'OCDE, 60 % (comme le Canada, le Chili, l'Irlande ou la Tunisie) ont prévu la nomination de chargés d'accès à l'information dans leur dispositif légal et réglementaire (OCDE, 2021^[9]). Au Maroc, de la même façon, le législateur s'est assuré de la diffusion des responsabilités institutionnelles au sein des entités entrant dans le champ de la loi n° 31-13. Chaque organisation assujettie doit se doter d'un ou de plusieurs chargé(s) d'accès à l'information, point(s) de contact pour toute question y afférente (Royaume du Maroc, 2018^[21]).

Cette diffusion des responsabilités est largement engagée deux ans et demi après l'adoption de la loi, au niveau national comme au niveau local. La plupart des institutions centrales et déconcentrées (plus de 75 %) ont mis en place cette fonction, assurant un haut niveau de conformité aux dispositions légales. Le MTNRA dispose en outre d'une base de données répertoriant les chargés d'information. À l'échelon

infranational, des chargés d'accès à l'information ont également été nommés dans toutes les collectivités territoriales. On compte au total, à l'échelon central et déconcentré, plus de 2059 chargés d'accès à l'information dans toutes les administrations, dont 81 % au niveau déconcentré,⁴ et plus de 1 920 points focaux dans les collectivités territoriales du Maroc, qui sont amenés à jouer le rôle de relai entre leurs administrations et les citoyens dans la mise en œuvre du droit.⁵

Faciliter l'accès aux contacts des chargés d'accès à l'information pourrait être un moyen d'accroître leur identification par le public et la mise en œuvre du droit d'accès à l'information

Les collectivités territoriales ont fourni une adresse électronique à utiliser pour formuler une requête et offrir aux citoyens la possibilité de communiquer directement avec les gouvernements locaux pour accéder à une information ou à une donnée publique (DGCT, 2020_[17]). Cependant, au moment de la rédaction de ce rapport, les documents PDF par région ont été publiés dans un article de la rubrique « actualités » sur le Portail national des collectivités territoriales, mais demeurent difficiles d'accès sur la plateforme, et les liens pour les ouvrir et accéder aux adresses électroniques des chargés d'accès à l'information n'étaient pas valides.⁶ Les autorités pourraient **considérer d'en faciliter l'accès dans un espace bien identifié du site, comme une page ou une section du portail relative à l'accès à l'information ou aux démarches des citoyens auprès des collectivités**. En outre, afin d'éviter tout problème technique lié aux liens ou à l'accessibilité, en fonction des situations des citoyens (par exemple, en raison d'une déficience visuelle) et des appareils utilisés pour les consulter, **les informations pour contacter les chargés d'accès à l'information pourraient être mises à disposition directement sur la page idoine**.

Faciliter l'identification des chargés d'accès à l'information par les citoyens est un moyen d'accroître la possibilité de les contacter et de faire usage du droit d'accès à l'information. La pratique d'une publication en ligne de la liste des coordonnateurs d'accès à l'information est par exemple employée au Canada non seulement pour l'accès des citoyens à ces fonctions et aux informations, mais également pour la coordination des entités fédérales en matière de droit d'accès à l'information (voir Encadré 4.2). **Une publication similaire de la liste des chargés d'accès à l'information en ligne par le MTNRA et la DGCT représenterait un levier pour encourager les organisations marocaines à permettre ce lien direct avec les citoyens, voire à poursuivre les efforts de nomination et de communication de l'identité et des moyens de contacter les chargés d'accès à l'information pour les organismes qui ne l'auraient pas encore fait**. Cela présuppose la nomination des chargés d'accès à l'information et la cartographie précise des organismes assujettis aux obligations de la loi n° 31-13 et de leurs chargés d'accès à l'information.

Encadré 4.2. Une liste unique des coordonnateurs d'accès à l'information en ligne au Canada

Au Canada, tout citoyen peut trouver en ligne la liste de tous les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). Elle est établie par institution, selon l'ordre alphabétique des institutions fédérales. Les informations disponibles sur Internet donnent le nom, l'adresse et le numéro de téléphone des coordonnateurs dans tous les bureaux de l'AIPRP, dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Sa publication en ligne facilite l'accès direct aux individus responsables, la coordination et la création d'un réseau des coordonnateurs, qui constitue non seulement une communauté de pratique mais aussi un centre d'expertise en matière d'accès à l'information et de protection des données privées.

Source : (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2021_[18]), www.tbs-sct.canada.ca/ap/atip-aijrp/coord-fra.asp.

L'identification des chargés d'accès à l'information est un préalable à leur mise en réseau au niveau interministériel

Une fois les chargés d'action identifiés, les fédérer dans un réseau, pour échanger des pratiques et outils et, à plus long terme, aligner et coordonner leurs actions, est une composante importante de l'application cohérente du droit d'accès à l'information. Au Maroc, l'inventaire des chargés d'accès à l'information est central, afin que tous les acteurs impliqués soient intégrés au réseau interministériel créé en 2020 (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]).

Sous l'égide du MTNRA, ce réseau est composé des chargés d'accès à l'information des administrations centrales et déconcentrées et instances publiques soumises à la loi n° 31-13. Il a pour vocation de consolider l'échange d'expériences, tout en renforçant les compétences des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]). En outre, ce réseau pourrait à terme constituer un mécanisme de coordination propre à l'accès à l'information et à la cohérence de sa mise en œuvre, à l'échelle de l'ensemble des organisations, selon les bonnes pratiques identifiées et l'analyse du droit et de la jurisprudence, à l'image des pratiques canadiennes.

Au sein des organisations publiques, le positionnement des chargés d'accès à l'information et leur statut s'ancrent progressivement, malgré le cumul de leurs fonctions

Au sein des organisations assujetties à la loi, le choix du positionnement des chargés d'accès à l'information au sein des organigrammes revêt un caractère stratégique pour la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées. Il ressort des données collectées dans le cadre de l'enquête de l'OCDE qu'ils sont souvent rattachés aux services de la communication et de la documentation. Un tel positionnement est cohérent avec leurs missions de sensibilisation et de renforcement du dialogue entre leur administration et les individus.

La réponse à l'enquête de l'OCDE mentionne qu'ils peuvent également être rattachés au secrétariat général de leur organisation. Cette situation assure une proximité, un soutien, voire un engagement explicite des plus hauts échelons administratifs au sein des organisations assujetties. Elle peut également améliorer le leadership en matière d'acculturation à l'accès à l'information, la mise à disposition de moyens et la prise des décisions et actions relatives à ce droit et à la transparence de l'administration.

Au-delà du positionnement et des prérogatives, des garanties de statut et d'évolution de carrière sont essentielles pour assurer aux chargés d'accès à l'information une progression similaire à celle de leurs collègues des programmes réguliers. Les réponses à l'enquête de l'OCDE notent qu'ils bénéficient d'un statut et d'un grade de la fonction publique marocaine garantissant la possibilité de leur évolution et promotion. Par exemple, la circulaire du ministère de l'Intérieur clarifie l'échelon administratif des chargés d'accès à l'information des collectivités territoriales (échelon 10 ou similaire ou, à défaut, le fonctionnaire dont l'échelon est le plus élevé). Néanmoins, comme soulevé dans les entretiens, la récente mise en œuvre du dispositif ne permet pas un recul suffisant pour tirer des conclusions sur l'impact de ces garanties.

Dans les termes de l'article 12 de la loi n° 31-13, les prérogatives attribuées aux chargés d'accès à l'information sont de :

- Recevoir les demandes d'accès à l'information.
- Étudier et fournir les informations demandées.
- Apporter l'assistance nécessaire, le cas échéant, au demandeur de l'information dans l'établissement de sa demande (Royaume du Maroc, 2018^[21]).

Pour ce faire, la loi prévoit que les chargés d'accès à l'information s'appuient sur une base de données de leur organisme ainsi que sur des circulaires internes, afin de se conformer aux dispositions légales et de

faciliter l'accès aux demandeurs. Néanmoins, il ressort des échanges que les chargés d'accès à l'information ont souvent des moyens limités en ce sens.

En outre, compte tenu du fait qu'ils cumulent cette fonction et d'autres responsabilités au sein de leur organisation, il est difficile pour ces agents de mettre en œuvre toutes leurs missions. Certains interlocuteurs ont soulevé la possibilité de créer des comités internes pour les soutenir, à l'image de ce que les lois jordanienne et tunisienne prévoient (voir Encadré 4.3). Composés de personnalités qualifiées (juristes, ressources humaines, archives, etc.) de différents services, ces comités peuvent aider à prioriser les demandes, à les répartir, ou à accélérer leur traitement en facilitant la recherche et le partage d'informations entre services. Dans ce sens, il est à noter que la circulaire n° 2 du 25 décembre 2018, relative à la désignation des chargés d'accès à l'information, prévoit la création au niveau de chaque administration concernée d'une commission sectorielle chargée d'appuyer les chargés d'accès à l'information (Ministère de de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique, 2018_[19]). Cette commission est composée des représentants des services chargés des archives, de la communication, des systèmes d'information et des affaires juridiques. Elle est par ailleurs chargée d'élaborer un plan d'action annuel, d'apporter l'assistance nécessaire aux chargés d'accès à l'information, de préparer la circulaire interne exigée par la loi n° 31-13 et d'élaborer un rapport annuel sur le bilan de mise en œuvre de la loi (Ministère de de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique, 2018_[19]). Au moment de la rédaction de ce rapport, 21 départements ministériels et 42 établissements publics ont mis en place ces commissions sectorielles.

Encadré 4.3. Comités consultatifs d'accès à l'information en Jordanie et en Tunisie

Jordanie

En Jordanie, les protocoles de mise en œuvre du droit d'accès à l'information établissent une commission interne aux administrations pour soutenir les chargés d'accès à l'information. Elle réunit communément le président et/ou le secrétaire général de l'institution, un responsable juridique et d'autres fonctions compétentes pour favoriser l'application des prérogatives du chargé d'accès.

Les protocoles prévoient que le fonctionnement du comité interne repose sur l'organisation de réunions périodiques. En pratique, dans le cadre de ses discussions, cette structure contribue également à la réflexion stratégique et à la définition des orientations, par exemple en matière de classification des documents en interne, pour en permettre un accès et une délivrance plus rapides.

Tunisie

En Tunisie, la loi offre l'opportunité aux administrations de créer un comité consultatif pour assister le chef d'institution et le chargé d'accès à l'information dans la mise en œuvre de ce droit.

Le ministère des Transports, notamment, a mis en place une commission consultative chargée de l'accès à l'information. Elle assiste le chargé d'accès, propose les orientations dans ce domaine pour l'institution, et statue en cas d'activités stratégiques ou de demandes plus complexes.

Source : Pour la Tunisie, <http://www.transport.tn/fr/administratif>.

La jurisprudence pourrait contribuer à établir l'équilibre nécessaire à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information entre devoir de réserve et divulgation des informations

En outre, les chargés d'accès à l'information doivent pouvoir s'appuyer sur une jurisprudence ou des directives claires pour trouver le subtil équilibre entre la mise en œuvre de ces prérogatives et les éventuelles poursuites dont ils peuvent faire l'objet en cas d'inaction ou d'infraction au secret professionnel

(OCDE, 2019^[11]). Au titre des articles 27 et 28 de la loi n° 31-13, ils peuvent en effet être poursuivis disciplinairement s'ils s'abstiennent de fournir les informations demandées conformément aux dispositions de la loi, sauf si leur bonne foi est prouvée, mais ils peuvent également être considérés comme coupables de l'infraction de divulgation du secret professionnel s'ils enfreignent les dispositions relatives aux exceptions (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

Certains commentateurs voient dans ces injonctions la nécessité de faire appel à des individus hautement qualifiés pour remplir ces fonctions (Shalabi et Bergh, 2020^[20]). Cela principe semble d'autant plus important si ces deux types de poursuites créent une tension et une tendance à l'inaction par crainte d'une application stricte de sanctions.

À moyen terme, il est essentiel que la **jurisprudence sur ces deux points soit explicite et pédagogique pour sécuriser l'exercice de la fonction de chargé d'accès à l'information, ou que des lignes directrices les rassurent sur les démarches pour résoudre tout dilemme. Cela se révélera également important à long terme pour l'ancrage de la culture de transparence de l'administration** (Shalabi et Bergh, 2020^[20]), malgré l'obligation de discrétion liée au statut de la fonction publique (OCDE, 2019^[11]).

4.2.2. Si le cadre légal est propice au développement de la publication réactive, le Maroc pourrait se saisir de plusieurs opportunités pour en poursuivre l'optimisation

La publication réactive est la transmission d'une information ou donnée publique à la suite d'une requête. Les modalités de formulation et de traitement des demandes d'accès à l'information dans les pays membres et non membres de l'OCDE varient (OCDE, 2017^[8]). Cependant, au Maroc comme dans la grande majorité des pays, elles s'appuient sur les conditions définies par la loi d'accès à l'information nationale.

Cette section analyse les modalités définies par le cadre légal et réglementaire pour requérir une information, le type d'information ou de données couvert, mais aussi la manière dont celles-ci doivent être traitées par les organismes entrant dans le champ de la loi n° 31-13. Elle revient sur les modalités de recours en cas de manquement, de rétention jugée abusive ou d'irrégularité constatée, et comment ces procédures sont de nature à faire avancer le droit.

Le Maroc a saisi l'importance d'une approche multicanale de la demande d'accès à l'information

La définition explicite, dans la loi, des individus autorisés à faire une demande d'accès à l'information et du type d'information qu'ils sont en mesure de requérir est une composante nécessaire à la pleine mise en œuvre de ce droit. Au Maroc, la demande peut concerner toute information écrite, audio ou visuelle. À la différence des larges conditions prévues par les lois en Autriche, au Mexique ou en Tunisie par exemple, le dépôt d'une demande d'accès à l'information au Maroc est conditionné au statut de personne physique ressortissante ou résidente nationale (Royaume du Maroc, 2018^[2] ; OCDE, 2019^[11]). Les centres de recherche étrangers ou encore les OSC marocaines ne peuvent donc pas présenter de requête, bien que les individus de nationalité marocaine ou ayant un titre de séjour marocain qui les composent éventuellement puissent les formuler à titre individuel (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Par ailleurs, l'identité, la preuve d'identité et de résidence, et l'adresse postale sont nécessaires au dépôt et à sa recevabilité. Cette façon de procéder correspond aux pratiques dans une majorité des pays de l'OCDE (66 %), qui n'autorisent pas les demandes anonymes. Cependant, il est à noter l'intérêt que représentent les choix des pays s'engageant vers la protection de l'identité des demandeurs pour protéger les droits des citoyens, et en particulier des plus vulnérables (comme les journalistes, lanceurs d'alerte ou défenseurs des droits de l'homme), contre toute tentative de manipulation, harcèlement ou intimidation (OCDE, 2020^[21]).

En outre, la clarification, dans le cadre légal et réglementaire, des modalités de dépôt d'une demande est une garantie de mise en œuvre cohérente et de recevabilité de ces requêtes. Au Maroc, la demande peut être faite par courriel, courrier, en ligne sur la plateforme de l'accès à l'information chafafiya.ma, ou en personne, auprès de l'organisation détentrice de l'information (MTNRA/OCDE, 2019^[22]).

Cette approche multicanale⁷ pour assurer l'accès à l'information est un facteur clé. Elle permet aux citoyens d'utiliser le moyen qui leur est le plus pratique pour formuler leurs requêtes. Pour ce faire, des informations sur la manière de déposer des demandes sont fournies en ligne dans un guide et dans les rubriques dédiées sur les sites Internet d'administrations marocaines (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). Les chargés d'accès à l'information de chacune des organisations peuvent en outre fournir une aide aux requérants. À l'issue du traitement de leur demande, selon la même logique multicanale, les informations publiques peuvent être récupérées et consultées numériquement ou physiquement, par envoi postal ou dans les locaux de l'administration détentrice.

L'usage d'un formulaire type de demande d'accès à l'information assure la cohérence des modalités pratiques et des informations nécessaires au dépôt des requêtes. Comme dans de nombreux pays, au Maroc, la demande est présentée à partir d'un formulaire élaboré par la CDAI et commun à l'ensemble des administrations marocaines.⁸ Ce formulaire est disponible en arabe, en amazighe, en français et en anglais, ce qui permet de lever en partie les obstacles linguistiques pour les catégories berbérophones de la population marocaine comme pour les étrangers résidant au Maroc et autorisés à formuler des demandes, et permettre à un plus grand nombre d'individus de le faire. En outre, en termes de suivi, ce type d'instrument permet un traitement plus normalisé et homogène des requêtes reçues, grâce à l'harmonisation de la collecte des informations nécessaires pour remplir les champs qu'il contient.

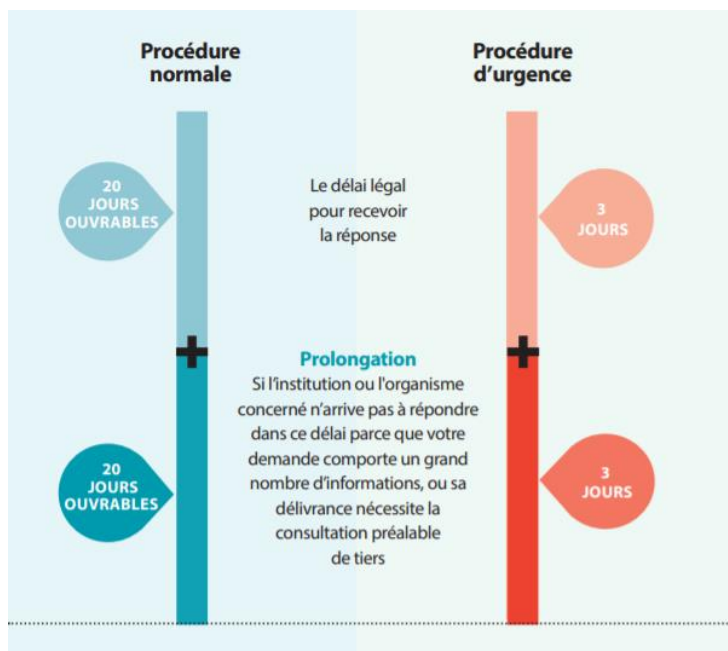
La mise à disposition des registres des données et informations publiques détenues par les administrations serait un levier pour faciliter les requêtes et leur orientation

Une plus grande transparence et une meilleure connaissance des informations et données détenues par les différentes administrations et agences publiques contribuent à une plus grande précision de l'orientation des demandes. Dans 55 % des pays membres et non membres de l'OCDE, à l'image du Canada, de la Colombie ou du Japon, les organismes publics assujettis aux obligations de publication des informations doivent créer un registre ou index de celles qu'ils détiennent.⁹ Les administrations marocaines sont ainsi tenues de mettre en place un tel instrument (Royaume du Maroc, 2018^[21]). Si un tel outil est en cours de développement, **sa création et sa mise à disposition du public faciliteront l'identification de l'organe à contacter par le demandeur ou, à défaut, permettront d'aider à rediriger les demandeurs vers l'organisation compétente.** Sa mise en œuvre pourra utilement s'appuyer sur le déploiement et l'évolution des processus liés à la digitalisation de l'administration, au perfectionnement des systèmes d'information et d'archivage, d'organisation des données et informations publiques, et de leur qualification comme accessibles ou non par le public.

Le cadre légal définit explicitement la procédure de traitement

Au-delà de la formulation d'une demande, le cadre légal et réglementaire doit apporter les garanties nécessaires à un traitement efficace (OCDE, 2022^[3]). En ce sens, comme dans l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert sur ce point,¹⁰ des délais de réponse aux demandes d'accès à l'information sont clairement établis dans la loi marocaine (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Au dépôt de la requête, un récépissé ou accusé de réception en confirme la bonne réception. La loi prévoit une réponse de l'organisation détentrice de l'information sous 20 jours ouvrables pour les demandes normales, 3 en cas d'urgence, délais pouvant être prolongés dans certaines situations (voir Graphique 4.1). L'article 16 de la loi n° 31-13 explicite ces conditions et prévoit que les demandeurs soient informés de tout allongement des délais, afin d'assurer la traçabilité et la transparence du processus.

Graphique 4.1. Délais de traitement des demandes d'accès à l'information



Source : Guide relatif à la loi d'accès à l'information n° 31-13 (MTNRA/OCDE, 2019^[22]).

La précision lors de la formulation d'une demande est un facteur contribuant à son traitement efficace par les administrations. Au Maroc, s'il n'est pas nécessaire de justifier une requête, un guide pratique sur l'accès à l'information invite les individus à être précis, en détaillant l'information recherchée, en ciblant dans la mesure du possible l'organisation détentrice et en précisant le mode de communication des informations demandées (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). Pour les administrations, ces détails sont de nature à orienter au mieux la recherche et la délivrance de l'information ou de la donnée requise, et à optimiser le temps nécessaire et donc le respect des délais légaux pour donner accès à l'information aux demandeurs.

Des précisions sur les coûts applicables à l'accès à l'information pourraient renseigner les demandeurs et en accroître la transparence

En termes de coûts, pour les organisations assujetties comme pour le demandeur, les frais d'accès revêtent une importance considérable, dans le sens où leur imposition ne saurait empêcher l'exercice effectif du droit d'accès, tout en ne devenant pas une charge inéquitable ou excessive pour l'organisation détentrice de l'information. Le principe énoncé par le cadre légal marocain est celui de la gratuité de l'accès à l'information (Royaume du Maroc, 2018^[21]). Aucun coût n'est lié au dépôt d'une demande ou à la recherche d'une information ou donnée publique. Néanmoins, des coûts peuvent être engendrés par la reproduction et l'envoi de l'information, et certains services sont payants, dans les cas par exemple d'informations cadastrales ou de cartes (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). Cette pratique est commune à certains pays membres et non membres de l'OCDE (par exemple, en Australie, au Chili, en France, en Italie ou encore au Royaume-Uni). Il est cependant important que le coût soit expliqué et soit le même pour toute l'administration publique. Dans le cas du Maroc, **des circulaires expliquant les règles tarifaires applicables auprès de chaque institution ou une grille tarifaire transparente sur les sections dédiées à l'accès à l'information des sites des organisations, sur le portail Chafafiya et sur les guides, brochures et supports de communication de la CDAl notamment, pourraient renseigner sur les coûts éventuellement applicables aux demandes et accroître la transparence des procédures y afférentes.**

L'adoption d'une jurisprudence équilibrée pourrait compléter le cadre légal en matière d'application des dispositions liées à la réutilisation des informations et de violation

Clarifier, dans la loi ou le règlement, les conditions de réutilisation sécurise la mise en œuvre de l'accès à l'information par les organisations publiques, ainsi que par les demandeurs et réutilisateurs. L'article 6 de la loi marocaine définit ces conditions en indiquant qu'elles doivent poursuivre des fins légitimes, sans préjudice à l'intérêt général ou aux tiers. Le contenu de l'information ne doit pas être altéré, et la source et la date d'émission doivent être indiquées. Des sanctions sont prévues en cas d'altération et de préjudice à l'organisme détenteur, à l'intérêt général et aux droits d'autrui (Royaume du Maroc, 2018^[2] ; MTNRA/OCDE, 2019^[22]). À plus long terme, **l'adoption d'une jurisprudence équilibrée entre réutilisation et analyse du contenu, d'une part, et violation manifeste de cette disposition, d'autre part, pourrait sécuriser et soutenir la manière dont les citoyens, les journalistes ou la société civile réutilisent les informations** issues de leurs demandes, notamment lorsqu'ils analysent et reformulent des idées à partir des données publiques.

Les exceptions, refus et recours sont définis par le cadre légal et réglementaire marocain

Un des principaux prérequis au plein droit d'accès à l'information réside dans la définition explicite des exceptions à son application (OCDE, 2017^[8]). Au Maroc, c'est le cas en vertu de l'article 7 de la loi n° 31-13 (voir Encadré 4.4). En outre, dans l'hypothèse d'un refus, en tout ou partie, quant à une demande d'accès à l'information, les organisations ou institutions concernées doivent justifier leur réponse par écrit, notamment si :

- Les informations demandées ne sont pas disponibles.
- Les informations contiennent des exceptions prévues à l'article 7, la réponse devant préciser la ou les exception(s) en question.
- Les informations demandées sont déjà publiées et disponibles pour le grand public, auquel cas la réponse doit mentionner la référence et le lieu où le demandeur peut y accéder.
- La demande a été présentée par le même demandeur plus d'une fois, au cours de la même année, concernant des informations qui lui ont été fournies.
- La demande d'information n'est pas claire.
- Les informations demandées sont en cours de préparation ou d'élaboration.
- Les informations demandées sont déposées auprès de l'institution « Archives du Maroc ».

Encadré 4.4. Les exceptions prévues par la loi n° 31-13

Au Maroc, font l'objet d'exceptions :

Toutes les informations dont la divulgation est préjudiciable :

- Aux relations avec un autre pays ou une organisation internationale gouvernementale.
- À la politique monétaire, économique ou financière de l'État.
- Aux droits de propriété industrielle, droits d'auteur ou droits connexes.
- Aux droits et intérêts des victimes, témoins, experts et dénonciateurs, concernant les infractions de corruption, de détournement, de trafic d'influence et autres.

Les informations dont la divulgation porte atteinte :

- À la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres et du Conseil du gouvernement.

- À la confidentialité des investigations et enquêtes administratives, sauf autorisation par les autorités administratives compétentes.
- Au déroulement des procédures juridiques et des procédures introductives y afférentes, sauf autorisation par les autorités judiciaires compétentes.
- Aux principes de la concurrence libre, légale et loyale, et de l'initiative privée.

Si une partie des informations demandées entre dans cette liste, elle doit être supprimée des données communiquées. Si la requête porte sur des données déposées par une tierce partie, l'organisme doit en préserver la confidentialité ou obtenir son consentement ou ses arguments contre leur divulgation. Font également l'objet d'exceptions les informations revêtant un caractère confidentiel en vertu des textes législatifs en vigueur.

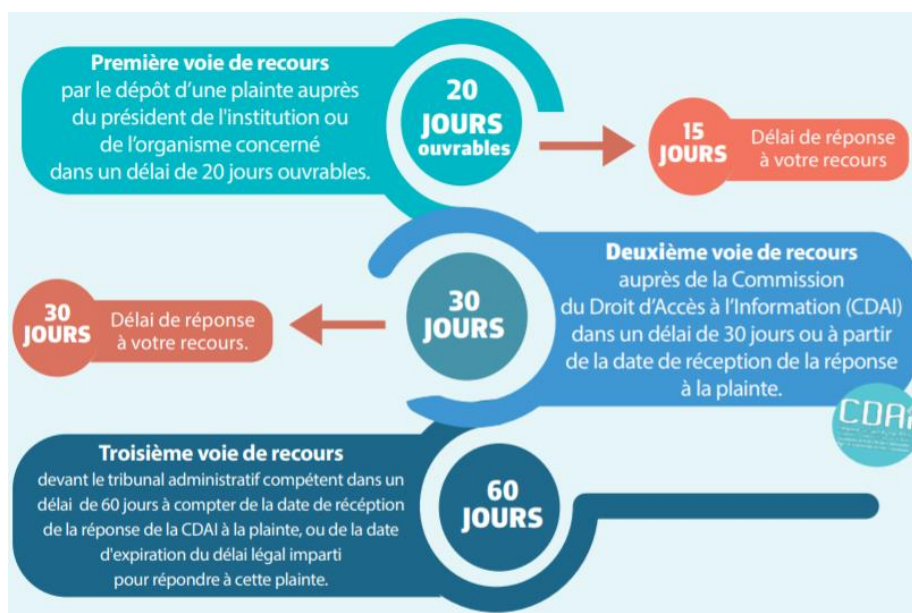
Source : Adapté des articles 7 à 9 de la loi n° 31-13 (Royaume du Maroc, 2018^[21]).

En outre, l'accès aux voies de recours et aux juridictions par les citoyens ayant à se plaindre d'une décision d'un organisme assujéti constitue une composante fondamentale de décisions autonomes et impartiales, de l'équilibre des pouvoirs et de la mise en œuvre effective du droit d'accès à l'information (OCDE, 2019^[11]). Certaines législations des pays membres de l'OCDE enjoignent le demandeur à recourir à l'instance d'accès à l'information avant toute action en justice (OCDE, 2019^[11]). C'est le cas en France, où la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) doit être saisie avant toute procédure devant le juge administratif. Au Maroc également, face au refus de l'administration, à son silence ou à son non-respect des délais de réponse, le demandeur peut formuler un recours, mais toute procédure judiciaire doit être précédée d'un recours auprès du président de l'organisme concerné puis de la CDAI (voir Graphique 4.2).

L'utilisation des voies de recours pourra aider à clarifier les tensions entre transparence et protection de la vie privée et de la confidentialité

L'utilisation des voies de recours est un important vecteur d'évolution du droit. En matière de traitement des recours relatifs aux requêtes, l'accès à l'information peut se heurter à une tension entre transparence et droit au respect de la vie privée et à la protection de la confidentialité de certaines informations ou décisions (OCDE, 2019^[11]). Il ressort des entretiens menés auprès des administrations marocaines que cet équilibre entre exceptions légales et accès à l'information est l'un des principaux enjeux d'interprétation et de mise en œuvre de ce droit. Il est à souhaiter que **la jurisprudence de la CDAI, et du juge administratif en cas de recours concernant les décisions de la Commission, puisse clarifier l'interprétation et l'équilibre entre les dispositions pour assurer la pleine mise en œuvre du droit d'accès à l'information.**

Graphique 4.2. Modalités de recours prévues par la loi n° 31-13



Source : Guide relatif à la loi d'accès n° 31-13 (MTNRA/OCDE, 2019^[22]).

4.2.3. La loi n° 31-13 a posé les premiers jalons d'un cadre légal encourageant la publication proactive et l'ouverture des données publiques

La publication proactive des informations et données publiques est entendue comme l'action de mettre régulièrement à disposition du public des informations sans qu'elles aient été demandées par des parties prenantes (OCDE, 2017^[8]). Il s'agit d'une composante essentielle pour une plus grande transparence de la vie publique. Elle permet aux citoyens d'accéder directement aux informations, en évitant des procédures administratives qui peuvent parfois être longues ou coûteuses, voire dissuasives. Pour les administrations, la divulgation proactive peut aider à réduire la charge administrative liée au traitement et à la réponse aux demandes d'accès à l'information (OCDE, 2022^[3]). Dans les législations des pays membres et non membres de l'OCDE, la définition de ces mécanismes se traduit par des dispositions demandant aux organisations assujetties la divulgation proactive d'un ensemble d'informations et de jeux de données.

Les développements qui suivent analysent les premiers jalons de la publication proactive posés par la loi n° 31-13 dans le contexte marocain. Ils couvrent les informations et données publiques à divulguer, les lieux et la manière de les rendre publiques, ainsi que leur mise en cohérence stratégique.

Le cadre légal établit la liste des informations à publier de manière proactive au Maroc

Au Maroc, la loi d'accès à l'information a posé les premiers jalons encadrant la publication proactive de l'information. Elle enjoint les autorités publiques à publier proactivement des informations relatives à leur entité, mission et fonctionnement (organigramme, fonctions, services, rapports annuels, législation, projets de loi, budgets, appels d'offres, résultats des appels d'offres, des élections, etc. ; voir Tableau 4.2) (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

Tableau 4.2. Obligation de divulgation proactive au Maroc

	Obligation de divulgation proactive	Lieu de publication
Organigramme des organismes publics	✓	Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Fonctions de l'institution	✓	Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Services offerts par l'institution	✓	Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Rapports d'audit de l'institution		
Rapports d'activité annuels	✓	Site Internet du ministère
Ordre du jour des ministres		
Procès-verbaux des réunions avec les organisations extérieures		
Salaire des hauts fonctionnaires		
Salaire de tous les fonctionnaires		
Propositions politiques		
Législation (par exemple, Constitution, lois organiques, décrets, règlements)	✓	Portail central ; Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Projets de loi	✓	Portail central
Documents budgétaires (par exemple, budget approuvé)		
Possibilités et résultats des consultations publiques		
Appels d'offres (marchés publics)	✓	Portail central ; Site Internet du ministère
Possibilités et résultats des appels d'offres	✓	Portail central ; Site Internet du ministère
Autres	✓	Non spécifié

Note : « Autres » comprend les conventions dont la procédure de ratification ou d'adhésion est en cours ; les régimes, procédures, circulaires et guides utilisés par les fonctionnaires ou les employés de l'institution ou de l'organisme aux fins de l'accomplissement de leurs fonctions ; les droits et obligations de l'usager vis-à-vis de l'institution ou de l'organisme concerné et les voies de recours possibles ; les conditions d'octroi des autorisations, des licences et des permis d'exploitation ; les résultats détaillés des différentes élections ; les programmes de concours de recrutement, des examens professionnels et les annonces relatives à leurs résultats ; les annonces d'appel à candidatures aux postes de responsabilité et aux emplois supérieurs et la liste des candidats admis pour passer le concours et les résultats y afférents ; les rapports, programmes, communiqués et études dont dispose l'institution ou l'organisme ; les statistiques économiques et sociales ; les informations relatives aux sociétés, notamment celles détenues par les services du registre central du commerce ; les informations garantissant une concurrence libre, loyale et légale.

Source : OCDE (2020), Enquête sur le gouvernement ouvert.

La publication proactive des informations demandées de façon récurrente permettrait d'en accroître le champ en allégeant le traitement des requêtes

En complément de telles dispositions, certains pays membres de l'OCDE – comme l'Australie et l'Irlande – exigent également que les institutions publiques publient de manière proactive les informations demandées de manière récurrente (OCDE, 2022^[23]). L'application de cette mesure a contribué à alléger le traitement des demandes d'accès à l'information, permettant un gain de temps et de ressources dans les administrations concernées. **Une telle approche permettrait l'extension du champ de la publication proactive aux enjeux et informations les plus intéressants ou plébiscités par les citoyens et les parties prenantes, et ce sans avoir à légiférer à nouveau. Cela constituerait également un moyen pour les entités chargées du suivi de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information d'étendre le champ de la publication proactive lorsqu'elles sont saisies de demandes similaires.**

Les lieux et méthodes de divulgation proactive se sont multipliés

Une composante essentielle d'un cadre légal et réglementaire promouvant plus spécifiquement la divulgation proactive réside dans la définition des lieux où l'information est publiée et de la façon dont elle l'est. Pour en accroître l'impact, la disposition 7 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le*

Gouvernement Ouvert précise que les données et les informations divulguées doivent être claires, complètes, actuelles, fiables, pertinentes, gratuites et disponibles dans un format ouvert et lisible par machine, faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées par le biais d'une approche multicanale, dont la priorité doit être établie en consultation avec les parties prenantes (OCDE, 2017^[24]).

Les organismes assujettis doivent promouvoir la culture de la transmission proactive de l'information, par exemple au moyen de la mise à jour de leurs sites Internet (OCDE, 2019^[11]). La loi marocaine prévoit, en ce sens, l'obligation de publication par tous les moyens possibles, notamment électroniques. En termes de publication proactive, les sites des ministères ou organisations assujetties à la loi n° 31-13 sont un des principaux moyens employés (voir Tableau 4.1). De nombreux jeux de données et informations publics sont par ailleurs accessibles sur d'autres sites Internet administratifs ou sur les pages des observatoires publics.¹¹

En outre, les portails nationaux des données constituent un autre moyen électronique d'approfondir la transparence de la vie publique, en permettant la transmission et la consultation immédiates de données sans qu'elles aient été demandées (OCDE, 2017^[8]). Certaines informations publiques marocaines sont ainsi également disponibles sur un portail central, à l'image des appels d'offres des administrations, et/ou publiées au *Journal officiel*, comme la législation (voir Tableau 4.2). Un portail des données ouvertes, un portail des collectivités territoriales avec une rubrique dédiée à la publication proactive, et un portail de la transparence (Chafafiya.ma) – qui contiendra prochainement un module sur la publication proactive – ont été mis en place et étoffés depuis 2020. Les échanges qui ont eu lieu lors de la revue par les pairs ont souligné que des critères normalisés de classification et publication des données publiques pourraient en améliorer le traitement, la divulgation par les organismes assujettis et la réutilisation par d'autres parties prenantes.

En ce sens, pour harmoniser et optimiser l'ensemble de ces divulgations, un encadrement stratégique dédié à la divulgation proactive des informations et données publiques est un levier de mise en œuvre cohérente et effective de moyen à long terme. Actuellement, le principal cadre applicable à la publication proactive est défini par le Chapitre III de la loi n° 31-13. Grâce à la loi et aux plans d'action du PGO, les initiatives visant à publier proactivement des informations et données ouvertes se sont répandues dans les administrations marocaines. Cependant, des échanges lors de la mission de revue par les pairs ont montré qu'il s'agit d'un cadre encore embryonnaire, ne permettant pas de guider l'action des organismes pour la classification et la divulgation des informations dans des licences et formats cohérents.

Malgré cette limite, les échanges ont indiqué que la mise en œuvre de l'ouverture de données publiques a découlé principalement des engagements sur un horizon de deux à trois ans pris dans le cadre du PGO. C'est le cas de l'engagement 4 du PAN 2018-20 du Maroc, relatif au renforcement de la publication et la réutilisation des données ouvertes. Cet engagement a soutenu la mise en place d'une gouvernance des données ouvertes marocaines, notamment à travers la structuration du comité de pilotage de l'*open data* et la définition de manuels de procédures (Royaume du Maroc, 2018^[25]). Pour poursuivre ces efforts, un nouvel engagement figure dans le plan 2021-23 (Royaume du Maroc, 2021^[26]). Il serait maintenant utile **d'engager une réflexion vers une stratégie de publication proactive de l'information et l'élaboration de protocoles unifiés pour la publication proactive de l'information par les différents départements**, afin de mettre en cohérence et de coordonner les différents efforts et pratiques de l'administration marocaine dans la mise en œuvre de l'accès à l'information.

L'attribution de responsabilités ou la définition de fonctions dédiées à la publication proactive au sein des administrations pourrait être clarifiée et bénéficier de moyens adéquats

Pour soutenir la diffusion et la mise en œuvre de la divulgation proactive, des responsabilités institutionnelles et fonctions dédiées peuvent être désignées. Certains pays de l'OCDE ont opté pour des fonctions spécifiques à la divulgation et à la gestion des données publiques. Celles-ci peuvent prendre la

forme d'un responsable données ouvertes ou d'un administrateur général des données, à l'image de la fonction créée en France en 2014 (voir Encadré 4.5). Cependant, actuellement au Maroc, les chargés d'accès à l'information jouent parfois informellement ce rôle, en plus de leurs prérogatives liées aux demandes d'accès à l'information. Si un tel fonctionnement devait être pérennisé et fusionné avec leurs missions relatives à l'accès à l'information, il **devrait être explicité dans des lignes directrices ou dans le cadre réglementaire**. L'opportunité d'élaborer une stratégie du gouvernement ouvert pourrait également offrir une occasion de clarifier ces responsabilités (voir Section 4.2.4).

En outre, un levier essentiel au déploiement de ces prérogatives résiderait dans l'octroi adéquat aux chargés d'accès à l'information – ou à toute fonction responsable du soutien des administrations en matière de divulgation et gestion des données – **de moyens techniques et financiers, ainsi que dans le renforcement des capacités**. En effet, mettre en œuvre ce type de prérogatives peut nécessiter de créer, prioriser ou installer des procédures ou outils pour lesquels les agents ne bénéficient pas nécessairement des compétences et moyens humains, techniques ou financiers adéquats ou auxquels ils ne sont pas nécessairement formés ou habitués.

Encadré 4.5. La fonction d'administrateur général des données en France

En 2014, la France a été le premier pays à mettre en place un administrateur général des données (AGD) pour l'ensemble de son administration et de son territoire. Cette fonction existait cependant déjà dans de grandes villes pionnières de l'ouverture des données publiques. Sa création procédait du constat de l'ampleur colossale des données produites et détenues par l'État, alors que la politique d'ouverture des données tendait à ouvrir une partie croissante d'entre elles dans des formats réutilisables par tous.

Initialement sous l'autorité du Premier ministre au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), l'administrateur général des données a été chargé de déployer et maximiser le potentiel des données publiques pour l'amélioration des services publics, que ce soit par la qualité des données, par leur circulation au sein de l'administration, auprès des chercheurs, des entreprises et des citoyens, et par la production de données essentielles.

Avec la circulaire n° 6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources, la fonction de directeur interministériel du numérique et d'administrateur général des données a évolué pour devenir administrateur général des données, des algorithmes et des codes sources (AGDAC). Il assure la coordination du réseau des administrateurs ministériels des données (AMD) désignés au sein des ministères et dont la liste est disponible sur www.data.gouv.fr.

Source : <https://www.etalab.gouv.fr/administrateur-general-des-donnees>.

4.2.4. Le gouvernement du Maroc pourrait envisager de compléter les grandes orientations de l'encadrement de l'accès à l'information

La mise en cohérence stratégique des mécanismes de transparence peut être un puissant levier de redevabilité de l'action et des responsables publics (OCDE, 2017^[8]). Ils peuvent alors encourager une relation à double sens avec les parties prenantes, en favorisant une veille externe sur les politiques et services mis en œuvre, et une plus grande participation tout au long du cycle des politiques publiques.

En ce sens, au-delà de la divulgation des informations publiques, les gouvernements tendent plus récemment à fournir ces informations de manière ciblée, utile et qui a un impact sur les parties prenantes, afin de créer une valeur ajoutée par l'usage de ces informations (OCDE, 2022^[3]). Ce type de stratégie

emploie la valeur instrumentale de la transparence pour atteindre ou améliorer d'autres objectifs de politiques publiques. Ce faisant, les administrations établissent une relation à double sens avec les parties prenantes, d'une part en leur fournissant des informations, et d'autre part en recueillant leurs réactions ou les fruits de la réutilisation de ces données pour une plus grande redevabilité publique et un engagement accru.

Compte tenu du cadre légal et des responsabilités définies analysés précédemment, cette section aborde le potentiel que revêtirait l'établissement d'une stratégie de gouvernement ouvert au Maroc, pour prolonger la vision établie dans la Constitution, la loi n° 31-13 et les dispositions légales et réglementaires y afférentes. Opter pour un tel instrument serait une opportunité de fonder une politique publique d'ouverture à long terme et de renforcer un cadre cohérent de redevabilité et de transparence. Il serait le gage d'une vision plus intégrée de l'accès à l'information et aux données ouvertes, en favorisant une approche plus inclusive et participative de la transparence à l'égard des citoyens pour ancrer la culture de redevabilité publique marocaine et une plus grande normalisation de la publication proactive.

Une stratégie de gouvernement ouvert serait une opportunité de réitérer l'objectif de placer les citoyens au cœur de l'accès à l'information et leur contribution à la transparence et à la redevabilité

Le citoyen est au cœur de la mise en œuvre de l'accès à l'information, entendu comme une composante intégrante des droits et libertés individuels fondamentaux, et renforçant les processus démocratiques (OCDE, 2021^[27]). Son usage de ce droit et sa contribution à son suivi consolident la transparence et la redevabilité publiques en renforçant sa capacité individuelle de compréhension et d'action (OCDE, 2022^[3]).

En ce sens, le dialogue avec les citoyens est un prérequis à une redevabilité publique qui corresponde aux besoins et aspirations des individus en termes de gouvernance publique (OCDE, 2022^[3]). Les interlocuteurs marocains, lors de la mission de revue par les pairs, ont souligné l'importance de répondre aux attentes citoyennes et de les positionner au cœur du dispositif d'accès à l'information et, plus généralement, de transparence, en déplaçant la focale de mise en œuvre des dispositions de la loi vers la manière de rendre son application utile au citoyen. Dans un récent rapport, l'ADD encourage les administrations à comprendre les parties prenantes et à interagir avec elles concernant leurs services et programmes, pour une gouvernance « innovante, performante, efficace et transparente » et replaçant le citoyen au centre du processus (ADD, s.d.^[28]).

Dans cette perspective, adopter une politique ou une stratégie du gouvernement ouvert serait ainsi une opportunité de **renforcer la place centrale donnée aux individus**. En effet, un tel document est de nature à préciser la vision et les orientations politiques de moyen à long termes (voir Chapitre 2). Si le Maroc venait à établir une stratégie du gouvernement ouvert, **celle-ci pourrait donc expliciter la contribution de l'accès à l'information aux principes de transparence et de redevabilité, tout en soulignant le rôle de la société civile et des citoyens dans la pleine utilisation du dispositif, les modalités à employer et leur impact** sur les politiques publiques marocaines plus largement.

La stratégie constituerait une feuille de route vers une conception bidirectionnelle de l'accès à l'information pour tous les citoyens

Cependant, si le taux de pénétration d'Internet est important, les niveaux de culture numérique ou d'alphabétisme dans la population sont encore inégaux (DataReportal, 2021^[29]). Il est ainsi important d'assurer que la stratégie précise les orientations et mécanismes d'un échange bidirectionnel avec les citoyens en matière d'accès à l'information. Ce dialogue avec la population **devrait s'appuyer sur différents outils, modalités, supports et canaux (par exemple, des conférences, focus groups, centres d'appels, forums et espaces en ligne, MOOC, etc.) pour expliquer à tous les citoyens quels**

sont les moyens à leur disposition pour déposer une demande, quels sont les instruments existants pour déposer des plaintes si les informations fournies ou leur absence soulèvent des irrégularités de mise en œuvre, puis écouter leurs retours.

L'utilisation stratégique de ces espaces d'échanges mise en cohérence dans une stratégie du gouvernement ouvert pourrait également **faire connaître les réformes menées et contribuer à dissiper des malentendus**. Au Mexique, par exemple, l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données personnelles (*Instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*, INAI) organise régulièrement des ateliers et s'engage dans des actions de sensibilisation, y compris auprès des groupes vulnérables confrontés à des obstacles structurels pouvant entraver l'accès à l'information. Ces ateliers ont notamment abouti à la production de guides sur la culture numérique à l'intention des personnes âgées et des femmes des zones rurales. En effet, un accès à l'information fondé sur l'approfondissement des échanges bidirectionnels avec tous les citoyens, quelle que soit leur situation, serait **un moyen supplémentaire d'expliquer aux parties prenantes comment les idées et retours qu'elles ont formulés, ou les réutilisations des données et informations publiques peuvent contribuer à renforcer la transparence et la redevabilité** de la vie publique marocaine (voir Chapitre 3).

Le Maroc pourrait saisir l'occasion de la rédaction d'une stratégie pour accroître la cohérence de la publication proactive

Un **cadre approfondi de la publication proactive par la voie d'une stratégie de gouvernement ouvert, à court terme, de circulaires ou lignes directrices par exemple, pourrait contribuer à exploiter les synergies entre administrations, accroître l'action concertée des acteurs publics et expliciter les orientations** gouvernementales communes, notamment pour le déploiement de l'ouverture des données. Cette stratégie commune pourrait par exemple **contribuer à pallier l'absence d'un cadre de classification des données publiques, ainsi que l'hétérogénéité des licences de publication**. Ces défis en termes d'encadrement de la divulgation proactive ont été soulevés par les autorités marocaines lors des entretiens. Formaliser ces normes dans une stratégie commune encouragerait des modes de fonctionnement semblables dans les administrations et contribuerait à la cohérence, à l'efficacité et à l'interopérabilité des données ouvertes dans la pratique (voir Section 4.3.3).

4.3. Les avancées et les défis dans l'approfondissement de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information

Au-delà de la consécration du droit d'accès à l'information, sa mise en œuvre est un puissant levier d'action vers une administration plus transparente et inclusive (OCDE, 2017^[8]). Les entités publiques marocaines sont désormais tenues de diffuser des informations et données par tous les moyens possibles et de répondre aux demandes d'accès à l'information.

La mise en œuvre du droit d'accès à l'information a été initiée par une feuille de route dédiée et présentée devant les secrétaires généraux des départements ministériels le 23 mai 2018.¹² Cette feuille de route comprend des actions selon des axes se rapportant à la gouvernance, à la formation à la sensibilisation et communication et aux mécanismes de mise en œuvre, tel que présenté dans le Tableau 4.3.

Tableau 4.3. Axes et actions de la feuille de route pour la mise en œuvre du droit d'accès à l'information

Axes	Années	Actions
Gouvernance	2018-19	<ul style="list-style-type: none"> - Installation de la CDAI - Définition des critères de désignation des chargés d'accès à l'information - Diffusion d'une circulaire de désignation des chargés d'accès à l'information - Désignation des chargés d'accès à l'information
Formation	2019	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un programme de formation des formateurs sur le droit d'accès à l'information - Formation des chargés d'accès à l'information - Organisation de journées d'étude avec la société civile
Sensibilisation et communication	2018-20	<ul style="list-style-type: none"> - Production de supports de vulgarisation (guide sur l'accès à l'information...) - Production de capsule sur le droit d'accès à l'information - Animation de programmes radiotélévisés sur le droit d'accès à l'information - Organisation de rencontre pour la célébration de la journée internationale sur le droit d'accès à l'information
Mécanismes de mise en œuvre	2020	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un système d'information de suivi des demandes d'accès à l'information

Source : MTNRA, juin 2023.

Le Maroc a par la suite déployé la mise en œuvre de l'accès à l'information en pratique et sa contribution à un gouvernement plus ouvert dans le cadre du PGO. Le premier PAN 2018-20 a permis la mise en œuvre de 98 % des engagements relatifs à son axe 1 sur l'accès à l'information (voir Tableau 4.4). Cela s'est traduit par exemple par l'élaboration d'une circulaire invitant les administrations et établissements publics à désigner des chargés de l'information et leurs suppléants en 2018, par la production et la diffusion de supports de vulgarisation en différentes langues, et par l'élaboration d'un plan de formation pour les personnes chargées de l'accès à l'information et du matériel pédagogique à cet effet. Le second plan d'action pour la période 2021-23 contient de nouveaux engagements en matière d'accès à l'information, y compris de publication et de réutilisation des données ouvertes, aux niveaux central et déconcentré et dans les collectivités territoriales (Royaume du Maroc, 2021^[26]).

Tableau 4.4. Avancement des engagements en matière d'accès à l'information du PAN 2018-20

Engagement	Avancement	Contenu
Sensibilisation de l'opinion publique sur le droit d'accès à l'information	100 %	<ul style="list-style-type: none"> Plan de communication autour de la loi sur le droit d'accès à l'information Contenu informationnel sur la thématique Supports pour la diffusion des informations relatives au droit d'accès à l'information Supports de vulgarisation à partir du contenu informationnel élaboré en différentes langues Diffusion des supports de vulgarisation
Désignation et formation des chargés de l'information au niveau des administrations et établissements publics	100 %	<ul style="list-style-type: none"> Critères de désignation des chargés de l'information et suppléants Plan de formation au profit des personnes chargées de l'information Élaboration du matériel didactique de formation Circulaire du chef du gouvernement invitant à désigner les chargés de l'information et leurs suppléants Programme de formation en collaboration avec la société civile au profit des chargés de l'information désignés
Création des entités administratives chargées des archives et formation de formateurs en matière de gestion des archives	95 %	<ul style="list-style-type: none"> Création des comités des archives Création ou repositionnement des structures administratives Création des entités chargées des archives au niveau des services extérieurs Mise en conformité des attributions Formation des responsables des structures chargées de la gestion des archives. La structuration de la gestion des archives était toujours en cours de finalisation au moment de la finalisation de la mise en œuvre du plan.

Engagement	Avancement	Contenu
Renforcement de la publication et de la réutilisation des données ouvertes	96 %	Mise en place d'une politique nationale de la donnée Mise en place d'une gouvernance dédiée à l' <i>open data</i> Implantation d'une organisation permettant la sélection, la collecte, la catégorisation et la validation de la donnée à donner à l'utilisateur ou à publier Manuel de procédures relatif à la collecte, au traitement, à la diffusion et à la mise à jour des données ouvertes Communication et sensibilisation L'élaboration de la stratégie et de la réglementation, du manuel de procédures et de la provision de formations était en cours à l'échéance du plan.
Mise en place du dispositif de partage des données des observatoires régionaux de l'environnement et du développement durable (OREDD)	100 %	Utilisation et déploiement d'une plateforme technologique de gestion et d'échange de données environnementales Renseignement des systèmes d'information régionaux de l'environnement et du développement durable (Siredd) à travers la collecte et l'intégration des données Formation et accompagnement des partenaires régionaux pour alimenter et mettre à jour les Siredd Élaboration du géocatalogue, en y intégrant les données et les services attendus
Mise en place du portail de la transparence	95 %	Demande en ligne et suivi des demandes d'accès à l'information Publication proactive de l'information administrative Publication des données ouvertes Publication et suivi de la mise en œuvre du PAN du PGO Participation des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques liées au gouvernement ouvert Publication de statistiques et indicateurs sur l'administration marocaine L'élaboration des guides de mise à jour du portail et les formations sur sa gestion et son utilisation étaient en cours au moment de l'échéance du plan.

Source : Adapté des données disponibles sur le portail du gouvernement ouvert au Maroc (Royaume du Maroc, 2018^[25]), <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-1.php?lang=fr>.

Les développements qui suivent analysent les avancées et les défis de mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Maroc. Ils reviennent sur des aspects clés de sa gouvernance, y compris en termes de volonté politique, de coordination et d'inclusion des acteurs déconcentrés et décentralisés, ainsi que de suivi de la mise en œuvre. Ils détaillent les efforts et orientations clés pour une application effective de la divulgation réactive et de la publication proactive, avant d'aborder en quoi la définition d'une stratégie du gouvernement ouvert peut répondre à certains grands enjeux de mise en œuvre de l'accès à l'information.

4.3.1. Renforcer la gouvernance de l'accès à l'information en s'appuyant sur la dynamique d'élaboration d'une stratégie de gouvernement ouvert

Pour assurer une application coordonnée, cohérente et efficace du droit d'accès à l'information à travers l'ensemble des organisations assujetties et du territoire marocain, des efforts de gouvernance ont d'ores et déjà été déployés. En témoignent la création du réseau des chargés d'accès à l'information sous l'égide du MTNRA, celle de manuels de procédures, ou encore la mise en place d'initiatives de formation et de sensibilisation, à l'échelle du gouvernement et de la société. Poursuivre ces actions stratégiques est une condition nécessaire à l'ancrage de ce droit, ainsi que de la transparence et de la redevabilité dans la vie publique marocaine.

Cette section analyse les opportunités et défis internes au gouvernement marocain, en termes de gouvernance de l'accès à l'information. Les principales composantes couvertes sont :

- La volonté politique et le renouvellement des engagements en matière d'accès à l'information.
- L'implication et la coordination de l'ensemble des acteurs gouvernementaux concernés, y compris déconcentrés et décentralisés.
- Le suivi de la mise en œuvre.

Une volonté politique explicite à traduire dans le renouvellement régulier des engagements

Une volonté politique affichée de mise en œuvre efficace de l'accès à l'information assure une vision et un soutien de haut niveau à la progression de ce droit (OCDE, 2022^[3]). En effet, le soutien et la volonté politiques de perfectionner l'accès à l'information comme colonne vertébrale de l'application de la transparence constituent une source d'opportunité et de défi pour l'ensemble des pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2022^[3]). Depuis l'adoption de la Constitution du Royaume du Maroc en 2011, cette volonté de faire du droit d'accès à l'information une composante à part entière de la vie publique a été réexplicitée par le rappel de son importance et de modalités de sa mise en œuvre dans divers textes de loi. Ceux-ci incluent non seulement la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, mais aussi la loi organique n° 113-14 relative aux communes, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, et la loi organique n° 111-14 relative aux régions, qui rappellent les obligations incombant à ces collectivités en matière de publications proactive et réactive (TAFRA, 2020^[30]).

Les choix du législateur de 2018 ont été rappelés régulièrement au travers de textes réglementaires et de communiqués ministériels enjoignant les administrations à pleinement mettre en œuvre ce droit, témoignant d'un soutien des plus hauts échelons politiques et administratifs. En outre, l'adoption de ces dispositions légales et réglementaires était un préalable nécessaire à d'autres engagements politiques réaffirmant la volonté d'ancrer la transparence dans l'administration marocaine. La ratification d'engagements internationaux, comme les adhésions au PGO et à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, en est une illustration (voir Tableau 4.1).

Des stratégies numériques successives ont contribué à renforcer les engagements marocains

Dans des domaines connexes, un soutien de haut niveau a également pris la forme d'une volonté d'approfondir la mise en place de procédures et d'outils numériques facilitant l'accès à l'information et la gouvernance publique. En effet, en parallèle, trois plans successifs ont permis des avancées notables en matière de digitalisation de l'administration marocaine, soutenant les efforts de transparence et d'approfondissement de l'ouverture du gouvernement (voir Chapitre 1). Tout d'abord, le plan Maroc Numérique 2013 a permis de soutenir des investissements en moyens techniques et financiers pour moderniser et faciliter l'accès des individus aux services et informations grâce à l'usage des technologies de l'information et de communication. Dans le cadre de son programme e-Gov, un comité de pilotage a rédigé une *Charte commune des portails institutionnels*. Bien que non contraignantes, les orientations proposées dans ce document ont permis d'améliorer l'accessibilité de l'information sur les sites Internet institutionnels (TAFRA, 2020^[30] ; Cour des comptes, 2014^[31]).

En outre, le renouvellement du soutien politique contribue à la pérennisation de ces efforts et peut prendre la forme de la reconduction de tels engagements ou de l'adoption de nouvelles orientations. Ainsi, au Maroc, pour assurer la continuité de ces évolutions, la *Stratégie Maroc Digital 2020* puis les *Orientations générales pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025* ont ensuite été développées (UNESCO, 2017^[32] ; Chef du Gouvernement, 2020^[33]). Ces documents ont clarifié les attentes du gouvernement à l'égard des administrations marocaines en matière de rôle et de renforcement de l'ADD, d'ouverture des données gouvernementales et de réduction de la fracture numérique, et contribué à accroître les efforts d'amélioration des politiques et services publics et de mise en œuvre de l'accès à l'information (voir Chapitre 1).

L'adoption, à l'été 2021, du second PAN dans le cadre du PGO a été une autre occasion de renouveler de manière explicite la volonté de haut niveau et l'engagement des autorités marocaines à poursuivre les efforts menés pour mettre en œuvre l'accès à l'information. Des engagements pour son renforcement sont inscrits dans les axes relatifs aux collectivités territoriales ouvertes et à la transparence et qualité des services publics (Royaume du Maroc, 2021^[26]).

La mise en place d'une stratégie du gouvernement ouvert serait une opportunité de créer une vision politique à long terme en matière d'accès à l'information

Au-delà des engagements pris dans le cadre des processus liés au PGO, créer une vision cohérente et de long terme soutient l'approfondissement de l'accès à l'information, la transparence et la redevabilité, et en fin de compte une gouvernance plus ouverte. Pour pérenniser les engagements pris au Maroc, de la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information à l'adoption du second PAN du PGO, et pouvoir rendre compte des efforts menés au regard d'objectifs fixés, les plus hauts responsables marocains pourraient ancrer cette vision dans un temps plus long que celui de plans d'action, à travers des directives de haut niveau, comme la stratégie de gouvernement ouvert mentionnée au chapitre 2.

Ce faisant, les plus hauts responsables publics pourraient **démontrer un engagement et des orientations politiques explicites à long terme, dépassant ainsi les actions ponctuelles portées au travers des plans d'action. Agir ainsi pourrait soutenir des efforts pérennes, y compris auprès d'administrations qui ne sont pas couvertes par les engagements des plans, mais entreraient dans le champ couvert par la stratégie du gouvernement ouvert** applicable à l'ensemble des acteurs du secteur public et donc des organes assujettis à la loi n° 31-13.

Un ensemble complexe d'acteurs impliqués à coordonner

Une composante essentielle de la mise en œuvre cohérente et efficace du droit d'accès à l'information réside dans la coordination des acteurs responsables de son application (OCDE, 2022^[31]). La principale responsabilité institutionnelle marocaine dans ce domaine a été confiée à la CDAI, dont l'une des prérogatives est un rôle de coordination via l'organisation des échanges avec et entre les assujettis.

Les efforts de coordination impliquent de nombreux acteurs, de l'institution principalement responsable pour la mise en œuvre aux juridictions compétentes pour traiter les recours et appels, en passant par les fonctions décentralisées et déconcentrées à travers le secteur public. Comme de nombreux pays, le Maroc voit ainsi une myriade d'acteurs impliqués. La coordination de l'engagement 4 du plan national d'action 2018-20 l'a par exemple illustré. Porté principalement par le MEFRA (aujourd'hui MTNRA), cet engagement impliquait également le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique (MICIEN), le ministère de la Relation avec le Parlement et la société civile, l'Observatoire national du développement humain, le Haut-Commissariat au plan, entre autres ministères et établissements publics (Royaume du Maroc, 2018^[25]).

La coordination horizontale est assurée via un réseau interministériel

Au niveau du gouvernement central marocain, les échanges lors de la mission de revue par les pairs ont souligné que la logique pratique de gouvernance et de coordination de l'accès à l'information suit une approche pyramidale. Elle démarre des chargés d'accès à l'information, pour remonter vers leurs éventuels comités départementaux ou un coordonnateur au sein de l'administration concernée. Au sommet, la CDAI assure la coordination nationale et l'apport d'expertise.

Au niveau de l'administration centrale marocaine, un réseau interministériel des chargés d'accès à l'information, créé par la circulaire n° 05/2020 du 17 juin 2020 et placé sous l'égide du MTNRA, a été mis en place pour faciliter l'échange, la concertation, la sensibilisation et la formation autour des nouvelles mesures prises et des améliorations apportées à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information (voir Section 4.2). Afin de renforcer l'efficacité de ce réseau, le MTRNA a lancé en mars 2023 la plateforme ReDAI (redai.chafafiya.ma) qui constitue un espace virtuel d'échange d'idées, d'expériences et d'expertise entre les membres du réseau, et participe ainsi à l'institutionnalisation de la communication au sein du réseau en vue d'une meilleure coordination (ReDAI, s.d.^[34]). La plateforme a vocation à favoriser la diffusion des bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, identifier et proposer collectivement des solutions aux problématiques liées à l'organisation de l'information et la gestion

des demandes, partager les développements, nouveautés et actualités aux niveaux national et international dans le domaine du droit d'accès à l'information, et enfin participer au renforcement des capacités des membres du réseau (ReDAI, s.d.^[34]).

En choisissant d'aller vers une stratégie du gouvernement ouvert, les autorités marocaines pourraient opter pour une coordination renforcée

Comme évoqué au chapitre 2, en choisissant d'opter pour l'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert, le Maroc pourrait y **insérer les fondations d'une coordination de la gouvernance ouverte, y compris de l'accès à l'information, au travers de mandats clarifiés et d'une structure de type Conseil national du gouvernement ouvert** (voir Chapitre 2). Si le Maroc créait un tel organe, il pourrait non seulement servir de structure de coordination de l'accès à l'information au travers d'un groupe thématique à ce sujet à l'échelle du gouvernement central, mais aussi de moyen de coordonner verticalement, entre différents niveaux de gouvernement, la mise en œuvre de ce droit à tous les échelons.

Le gouvernement pourrait envisager de renforcer la coordination verticale

Une coordination verticale – entre niveaux de gouvernement – des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'accès à l'information est en effet nécessaire à la cohérence de l'accès à l'information (OCDE, 2022^[3]). Dans les pays membres et non membres de l'OCDE, la coordination entre services centraux et déconcentrés ainsi qu'avec les gouvernements infranationaux est un des principaux défis de mise en œuvre (OCDE, 2022^[3]). En vertu de la loi marocaine, la CDAI est le point focal chargé d'assurer le bon exercice du droit d'accès à l'information, à travers ses prérogatives d'organisation d'échanges avec les assujettis (OCDE, 2019^[11]). Dans la pratique, le MTNRA assure le rôle de point focal pour les questions relatives à l'accès à l'information auprès des départements ministériels et des établissements publics, et la DGCT agit en coordonnateur de la mise en œuvre au sein des collectivités territoriales. L'inclusion de ces dernières dans tout processus/mécanisme de coordination leur permettrait de formaliser et **pérenniser les échanges bilatéraux menés avec les instances nationales et départements ministériels**, notamment la CDAI, le MTNRA et la DGCT.

Assurer l'inclusion des collectivités territoriales dans des mécanismes de coordination verticale permettrait également que celles-ci accèdent de façon plus structurée au partage d'informations et de pratiques d'entités ayant déjà produit des efforts similaires. Les collectivités territoriales pourraient par exemple être représentées par l'Association des régions du Maroc (ARM), l'Association marocaine des présidents des conseils communaux (AMPCC) et l'Association marocaine des présidents des préfectures et des provinces (AMPPP), qui regroupent respectivement les présidents des différentes collectivités territoriales. Cette association pourrait prendre la forme d'un **conseil national du gouvernement ouvert**, comme évoqué au Chapitre 2, qui pourrait être adossé à la stratégie du gouvernement ouvert, où seraient par exemple représentées la DGCT et les associations des présidents des collectivités territoriales, **avec un groupe thématique dédié à l'accès à l'information**. En outre, **une conférence territoriale annuelle du gouvernement ouvert (voir Chapitre 2) pourrait permettre à la DGCT et aux collectivités territoriales siégeant dans ces organes de rendre compte des débats au conseil national, des actions déployées et des modalités, et de faire remonter les défis et opportunités infranationales**.

Inclure l'ensemble des acteurs assujettis au sein des instruments de coordination, y compris les collectivités territoriales, est en effet un maillon essentiel d'une mise en œuvre efficace, contribuant à une application cohérente du droit d'accès à l'information à tous les échelons de gouvernement et pour tous les citoyens, quels que soient le lieu ou les modalités de leur demande ou de leur accès aux informations et données. À l'échelon infranational marocain, des régions pionnières en matière de gouvernement ouvert, telles que Tanger-Tétouan-Al Hoceïma et Beni Mellal-Khénifra, ou encore la commune de Tétouan, fournissent d'ores et déjà des efforts ou souhaitent mettre en œuvre des initiatives pour une plus grande mise en œuvre de l'accès à l'information et de la transparence de l'action publique (OCDE, 2019^[35]).

S'appuyer sur l'expérience d'administrations ayant mené des efforts comparables et assurer la cohérence de leurs actions au regard des objectifs nationaux est ainsi un levier pour une action complémentaire et efficace à l'échelle locale.

Expliciter les mécanismes de coordination en assure l'identification et l'efficacité

Expliciter ces mécanismes dans des documents administratifs écrits permet de contribuer à l'efficacité de la coordination. **Pouvoir s'appuyer sur une circulaire, un mémorandum ou une note écrite, en détaillant les acteurs et les dynamiques, pourrait aider les acteurs impliqués, tout nouveau chargé d'accès nommé ou toute organisation assujettie entrant dans le champ de la loi à se rapprocher des responsables idoines et à intégrer ces mécanismes.** Une approche intégrée pourrait également être mise en place dans le cadre de la stratégie du gouvernement ouvert. Le Mexique fonde par exemple le fonctionnement de son système national de transparence sur un ensemble de textes légaux et réglementaires visant à clarifier les procédures de coordination de l'accès à l'information (voir Encadré 4.6).

Encadré 4.6. Le système national de transparence au Mexique

Le système national de transparence mexicain est un organe chargé de la coordination et de la délibération en matière d'accès à l'information. Il se compose de l'Institut national d'accès à l'information (INAI), soit l'instance fédérale chargée du contrôle de la mise en œuvre de l'accès à l'information, ainsi que des organes de son suivi au niveau des États. S'y ajoutent également l'Institution supérieure du contrôle des finances publiques de la fédération, les Archives nationales et l'Institut national de statistiques et de géographie.

Si le système a été créé par la loi fédérale d'accès à l'information, le cadre réglementaire en a clarifié les procédures de coordination et de contribution de chaque acteur impliqué. Le règlement intérieur du Conseil national du système national de transparence mexicain rappelle également les grands principes et les principales actions dans ces mécanismes de coordination, ainsi que leur fonctionnement. Il est en outre accompagné de lignes directrices pour soutenir les membres du Conseil national dans leur action en ce sens.

Sources : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf ; https://snt.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Reglamento_CNSNT_Reformado_051020.pdf.

Les prémices d'un suivi de la mise en œuvre pourraient être approfondies pour contribuer davantage à la transparence et à la redevabilité publiques marocaines

Assurer le suivi de la mise en œuvre d'une politique publique « vise à vérifier les progrès réalisés par rapport aux objectifs planifiés et peut être défini comme la présentation formelle de preuves pour montrer que les ressources sont employées de manière adéquate, que les résultats sont atteints avec succès et que les étapes sont respectées » (OCDE, 2020^[36]). Le suivi et l'évaluation des politiques d'accès à l'information représentent souvent des défis pour les gouvernements (OCDE, 2022^[3]). Ils nécessitent en effet du temps, des ressources et des données factuelles comparables dans le temps pour assurer le suivi au regard des objectifs fixés, ainsi que des responsabilités institutionnelles clairement désignées. Au Maroc, le suivi de la mise en œuvre de la loi n° 31-13 est assuré par la CDAI. Elle a été chargée par le législateur d'assurer le bon exercice du droit d'accès à l'information et d'établir un rapport annuel faisant notamment état du processus de mise en œuvre, qui doit être rendu public par tous les moyens disponibles (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Dans la pratique, le MTNRA assure le suivi de la mise en œuvre de la loi n° 31-13 par les administrations et établissements publics, et a à ce titre produit en mars 2021 un premier rapport de mise en œuvre, communiqué au chef de gouvernement et à la CDAI.

Le suivi de la mise en œuvre de l'accès à l'information par la CDAI pourrait devenir un puissant levier de transparence à exploiter

Un suivi régulier de la mise en œuvre de la loi d'accès à l'information est un gage de redevabilité de l'action publique, et plus particulièrement de la mise en œuvre des prérogatives de l'institution chargée du suivi de ce droit (OCDE, 2019_[11]). Il est également le garant de son effectivité dans le secteur public. Parmi les pays interrogés dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, 57 % ont une institution responsable du suivi de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, à l'image des prérogatives octroyées par la loi à la CDAI.¹³ Ce suivi est souvent matérialisé par des moyens techniques dédiés, comme des tableaux de bord, des statistiques régulièrement mises à jour – comme au Canada ou au Chili par exemple –, des systèmes d'information permettant d'automatiser certaines actions de suivi ou relance, etc.

L'utilisation de tels outils repose sur des procédures formalisées qui nourrissent un suivi régulier et complet de la mise en œuvre du droit. Il s'agit tout d'abord de l'accompagnement et de l'information sur les obligations légales incombant aux assujettis. Comme dans de nombreux pays, ils peuvent prendre la forme d'actions de sensibilisation et de formation, comme celles mises en place au Maroc par la CDAI, le MTNRA et la DGCT. En outre, d'autres procédures, comme les mécanismes de relance des organisations assujetties et de contrôle de leurs obligations, voire de sanction pour non-conformité, complètent le panorama des actions incluses dans le suivi de la mise en œuvre.

Ce suivi se matérialise souvent sous la forme de rapports ou données annuellement rendus publics, par exemple dans le cadre d'un rapport d'activité annuel. Un tel document est le gage que l'institution garantissant l'accès à l'information assure la mise en œuvre de ses responsabilités à travers le secteur public et aux yeux des citoyens (OCDE, 2019_[11]). Le premier rapport de la CDAI pour la période du 12 mars 2019 au 12 mars 2021 n'a pas encore été rendu public au moment de la rédaction de ce rapport. Il devrait inclure des données statistiques sur les méthodes de travail, la gestion, le budget, les plaintes reçues, les retours des administrations, ainsi que toute information nécessaire pour évaluer les moyens humains et techniques de la Commission.¹⁴

Au fur et à mesure que les compétences et activités de suivi de la CDAI se densifieront, celle-ci pourra plus aisément, et annuellement, **dégager des tendances et des bonnes pratiques en termes de transparence et de redevabilité des organisations publiques**. La publication des analyses est un outil de communication puissant pour illustrer l'engagement du gouvernement et la progression des efforts de mise en œuvre.

La mise en avant des résultats peut en outre contribuer à renforcer son indépendance aux yeux du public, par exemple en présentant publiquement le rapport annuel et les préconisations y afférentes. L'annonce de la publication du premier rapport d'activité de la CDAI lors d'une réunion de haut niveau le 28 septembre 2021 a été un signe positif vis-à-vis de l'écosystème du droit d'accès à l'information. Sa large diffusion sera bienvenue.

Cependant, la mise en œuvre du droit, ainsi que les publications et les activités menées dans ce domaine gagneraient à être plus largement disséminées auprès des médias, des OSC et des citoyens, voire à être discutées avec eux. **Les outils numériques offriraient en ce sens des opportunités de communication, par exemple via le site Internet – tout en assurant sa mise à jour régulière pour permettre le suivi de l'évolution du droit et de sa mise en œuvre par le plus grand nombre – ou les réseaux sociaux, par exemple pour sensibiliser les audiences cibles à des chiffres clés ou des faits marquants.** En outre, comme évoqué au chapitre 2, le **portail du gouvernement ouvert pourrait jouer un rôle de guichet**, par exemple en publiant tous les documents de suivi relatifs au gouvernement ouvert, y compris à l'accès à l'information, ou en renvoyant par un lien hypertexte vers le ou les sites où ils sont consultables (voir Chapitre 2).

À plus long terme, **le suivi de l'application du dispositif constituerait un moyen d'identifier les forces et les faiblesses des organismes individuels, mais aussi les leviers d'amélioration et les recommandations pratiques et réformes pour le système national d'accès à l'information.** L'évaluation et le suivi réguliers des mesures en place pourront en outre également jouer un rôle de levier de renforcement de l'autonomie de la Commission. En effet, ils peuvent renforcer son ancrage en détaillant son action, la redevabilité de ses activités vis-à-vis du public et des autorités publiques, et contribuer ainsi à renforcer la confiance publique.

Dépasser le suivi à court terme dans le cadre du PGO pourrait soutenir une évaluation et une vision pérennes des efforts menés

En parallèle des efforts de la CDAI, le MTNRA – qui assure la coordination et le suivi des engagements du Maroc dans le cadre du PGO – a mis en place des outils de suivi de l'avancement des initiatives liées aux plans d'action, sous la forme d'un tableau d'avancement.

À l'issue du premier PAN, trois engagements en matière d'accès à l'information étaient tenus et trois autres étaient en cours de mise en œuvre, pour un avancement de 98 % dans ce domaine (voir Tableau 4.4). La mise à jour régulière de ce type de tableau est un outil également utilisé au Canada, en Espagne (voir Encadré 4.7) et au Mexique, par exemple. Elle est de nature à accroître la transparence de la mise en œuvre des projets, mais aussi la redevabilité. En effet, elle permet de faire connaître la progression des projets, ce qui a été fait et comment, non seulement à leurs parties prenantes directes, mais aussi au public et aux autres organisations intéressées.

En outre, ce type d'instrument contribue à la prise de décisions ultérieures fondées sur des données factuelles quant à ce qui a fonctionné ou non, peut être poursuivi, amélioré ou abandonné. Ces données peuvent donc alimenter la rédaction d'un nouveau plan, d'une stratégie ou d'un projet de loi, à titre d'exemple.

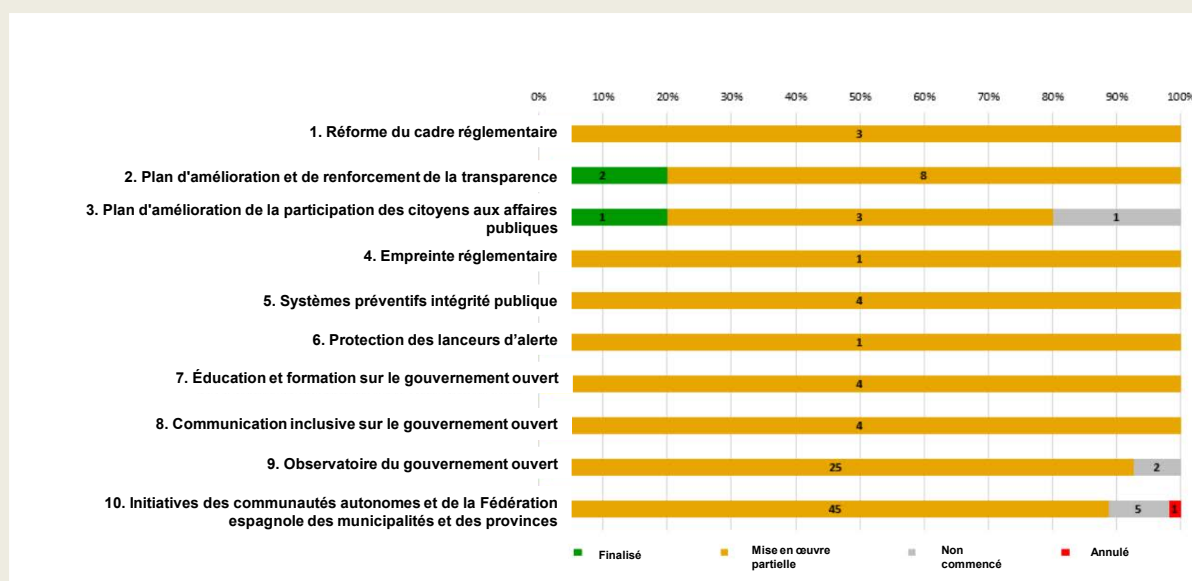
Encadré 4.7. Le suivi de la progression des plans du PGO en Espagne

L'Espagne, qui met en œuvre son quatrième PAN dans le cadre du PGO, assure un suivi de sa progression sur son portail de transparence.

Comme le dispositif canadien, l'outil espagnol propose une mise à jour trimestrielle de l'état d'avancement des différents engagements et de leurs composantes. Elle se présente sous la forme de graphiques en pourcentage des initiatives et en pourcentage de l'ensemble du plan. Le détail des actions est ensuite disponible grâce à des liens vers les pages spécifiques à leur mise en œuvre.

Graphique 4.3. État de mise en œuvre des engagements du plan d'action

Par pourcentage des initiatives



Source : https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA.html.

Cependant, les plans d'action permettent le suivi des engagements pris pour une durée de deux ans seulement. Certains engagements ne sont pas nécessairement reconduits en tant que tels ou sont ensuite fusionnés ou ajoutés au sein d'engagements distincts dans le plan suivant, ce qui n'en permet pas un suivi aisé de moyen à long terme (OCDE, 2020^[37]). **La pérennisation d'outils de suivi des actions et de l'évaluation du dispositif d'accès à l'information permettrait la définition d'objectifs et d'indicateurs, ainsi qu'une mesure régulière et continue de la progression dans ce domaine à plus long terme.** Une approche intégrée de son évaluation, y compris de sa contribution à la transparence et à la redevabilité, pourrait être explicitée dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert (voir ci-dessous et Chapitre 2).

Le gouvernement pourrait définir des indicateurs d'accès à l'information réactif et proactif, s'appuyant sur la stratégie et la théorie du changement du gouvernement ouvert au Maroc

Sans suivi et sans évaluation, les initiatives menées en matière d'accès à l'information, et plus généralement d'ouverture du gouvernement, peuvent ne pas atteindre l'impact souhaité en raison de l'absence des données probantes nécessaires au maintien, à la réforme ou au renforcement de certaines activités. En saisissant l'opportunité de la définition d'une stratégie de gouvernement ouvert, le Maroc **pourrait favoriser une culture du suivi et de l'évaluation (voir Chapitre 2), y compris en matière d'accès à l'information.**

En ce sens, **la mise en place d'outils harmonisés et conjointement définis par les acteurs gouvernementaux clés mentionnés permettrait d'asseoir des principes opératoires pour réaliser le suivi et l'évaluation, et d'élaborer des indicateurs efficaces de la mise en œuvre de l'accès à l'information et – plus largement – du gouvernement ouvert** (voir Chapitre 2). Ceux-ci devront tenir compte des démarches déjà menées dans le cadre du PGO, aux niveaux national et régional.

Une stratégie de gouvernement ouvert pourrait déployer concrètement une vision de moyen à long terme, avec des objectifs pour la publication proactive et réactive et des indicateurs y afférents en permettant le suivi. Les données de suivi et d'évaluation obtenues en application de la stratégie pourraient soutenir la formulation de recommandations (par exemple, sur la classification, les normes techniques, l'interopérabilité, etc.) pour poursuivre le renforcement du cadre légal et réglementaire, ainsi que la mise en œuvre cohérente, concertée et efficace de la divulgation réactive et de l'ouverture des données au Maroc.

À plus long terme et au sein d'un schéma plus large sur l'ouverture de la gouvernance publique marocaine, un modèle de maturité d'accès à l'information peut en outre constituer un outil de référence pour analyser l'évolution d'un organisme ou du gouvernement dans son ensemble vers un objectif déterminé dans le domaine de l'accès à l'information, au cours d'une période donnée (voir Chapitre 2). Pour être utile, il doit se fonder sur une vision commune que fournirait la stratégie du gouvernement ouvert et la théorie du changement qu'elle envisagerait, tout en étant adaptable aux structures et aux contextes spécifiques de l'ensemble des acteurs impliqués (OCDE, 2022^[23]). **Définir un modèle de maturité spécifique à l'accès à l'information dans les administrations marocaines pourrait ainsi les aider à orienter de manière concrète leurs efforts pour poursuivre l'approfondissement de la mise en œuvre de ce droit.**

En outre, intégrer les indicateurs au sein de cette vision cohérente, définie dans la stratégie du gouvernement ouvert est un moyen d'assurer une orientation commune au secteur public et déployée de manière concertée. **Au sein d'indicateurs propres à une gouvernance plus ouverte, il est à souhaiter que soient inclus des moyens d'appréhender non seulement la mise en œuvre, mais aussi l'impact de l'accès à l'information.** Ces outils de mesure pourraient couvrir des indicateurs du contexte dans lequel l'accès à l'information évolue, des ressources consacrées à sa mise en œuvre (par exemple, humaines, techniques, financières), des processus établissant les liens entre ressources et initiatives (par exemple, le temps consacré au traitement, aux recours, etc.), des réalisations (par exemple, l'existence d'une loi, d'un portail central, etc.), mais aussi de résultat et d'impact (par exemple, sur la transparence, la confiance dans le gouvernement, etc.) de l'accès à l'information pour les administrations et les citoyens (OCDE, 2021^[38]) (voir Chapitre 2).

4.3.2. L'optimisation des efforts de publication réactive déployés bénéficierait d'une approche intégrée s'appuyant notamment sur une stratégie du gouvernement ouvert

Deux années de préparation ont été nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la loi n° 31-13, adoptée en 2018 et dont la pleine entrée en vigueur a eu lieu le 12 mars 2020. Les acteurs gouvernementaux impliqués ont souvent souligné cette récente mise en œuvre des dispositions et le processus actuel d'acculturation progressive des administrations à l'application du dispositif.

Les sections qui suivent analysent certains des principaux défis et opportunités du contexte marocain de la publication réactive pour ancrer davantage cette culture de l'accès à l'information à l'échelle du gouvernement, tant en termes de sensibilisation que de perfectionnement des outils.

Des efforts de sensibilisation et de formation auprès des agents publics sont déployés dans l'ensemble du secteur public, mais pourraient faire l'objet d'une approche plus intégrée

Les efforts de sensibilisation à l'application des lois d'accès à l'information et à ses bénéfices pour la démocratie et les politiques publiques contribuent à accroître l'adhésion et la conformité des responsables publics au dispositif (OCDE, 2022^[3]). Pour soutenir la mise en œuvre de la loi n° 31-13 au Maroc, les administrations peuvent en ce sens s'appuyer sur une valise de formation développée par le ministère de l'Intérieur, ainsi que sur le guide pratique relatif à la mise en œuvre de la loi du ministère de la Transition numérique et de la Réforme administrative (MTNRA) avec le soutien de l'OCDE. Ce guide a pour objectif d'aider les fonctionnaires à mieux comprendre les droits et recours des citoyens en matière d'accès à l'information, et à renforcer leur application (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). De plus, pour les y encourager, le ministère a diffusé en juin 2020 une circulaire incitant les administrations – aux niveaux central comme déconcentré – à se conformer à la loi (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]).

Les autorités marocaines ont déployé des formations pour de nombreux agents publics

Au-delà de la sensibilisation, la formation continue et régulière des agents publics est un levier d'adhésion au droit et de mise en œuvre puissant, efficace et cohérent (OCDE, 2022^[3]). À l'échelle du gouvernement central marocain, le MTNRA a déployé des formations des formateurs au sein des départements ministériels et organismes publics. Une douzaine de départements ministériels en ont bénéficié pour soutenir les efforts de développement de circulaires internes ou les types de démarches auxquels ils doivent s'accoutumer. Cinquante-six formateurs ont aussi été formés et mille personnes ont pu bénéficier de leurs connaissances et compétences acquises dans les administrations.¹⁵

Des mesures complémentaires ont été adoptées pour consolider cette approche pédagogique à tous les échelons de gouvernance. Une convention a été signée entre la DGCT et la CDAI pour suivre l'appréhension et la gestion de la loi au niveau infranational. À cela se sont ajoutés un kit d'instructions sur son application et la formation de 16 formateurs. Leur action de dissémination auprès des collectivités territoriales a démarré en décembre 2019 pour s'achever en avril 2021, en parallèle de la publication du *Guide sur la gestion du droit d'accès à l'information dans les collectivités territoriales* sur leur Portail national (Ministère de l'Intérieur, 2021^[39]).

En outre, des mécanismes de communication et sensibilisation continues sont un vecteur d'application accrue de ce droit. Au Maroc, plus de 1 500 collectivités territoriales disposent désormais d'une adresse électronique pour recevoir les demandes d'accès à l'information formulées en ligne. L'usage de la plateforme Chafafiya, auparavant uniquement disponible pour les départements ministériels, a également été étendu aux collectivités territoriales à l'été 2021 et rendu opérationnel le 12 janvier 2022. **Reconduire les actions de sensibilisation démarrées en 2019 sera essentiel pour l'adhésion non seulement de leurs fonctionnaires, mais aussi des élus locaux.** La DGCT prévoit d'en déployer à nouveau en ce sens. Elles seront cruciales pour la maîtrise de ces outils par les collectivités territoriales et leur promotion auprès des citoyens, de la société civile et des médias.

Une approche intégrée du gouvernement ouvert pourrait mettre en cohérence la poursuite des efforts d'apprentissage et de formation à l'accès à l'information

Enfin, la poursuite des efforts de formation des formateurs, mais également des chargés d'accès à l'information et des supérieurs hiérarchiques et politiques, est centrale pour la mise à jour des pratiques. En effet, des actions régulières dans ce domaine permettront d'actualiser les connaissances au regard de la jurisprudence développée par la CDAI et les tribunaux, et de renforcer la compréhension de l'impact et l'engagement des plus hauts échelons administratifs et politiques en faveur de l'accès à l'information et de la transparence.

Ces efforts de formation pourraient s'appuyer sur **l'opportunité du développement d'une stratégie du gouvernement ouvert. Celle-ci pourrait favoriser une approche intégrée de l'apprentissage et de la formation des agents publics, tout en diffusant les principes et outils définis dans ce cadre** (voir Chapitre 2). En effet, en termes d'actions de formation, initiale ou continue, **une telle stratégie pourrait détailler les attentes et échéances en matière de renforcement des compétences pour tous les agents publics**, entrants ou en poste, contractuels ou fonctionnaires. Elle pourrait également renvoyer vers **des contacts privilégiés de l'accès à l'information et un guichet unique, centralisant la communication interne comme externe** au sujet du gouvernement ouvert, y compris en termes d'accès à l'information (voir Chapitre 2).

Les outils et procédures de traitement des demandes se perfectionnent progressivement

La mise en place et le perfectionnement de certains outils, notamment numériques, peuvent accroître l'efficacité de la mise en œuvre de certaines étapes de l'accès à l'information publique, y compris le traitement des demandes formulées par les citoyens. La plateforme Chafafiya a été définie pour faciliter la procédure de dépôt des demandes. Elle a été conçue de sorte que l'espace personnel des demandeurs permette le suivi des demandes qui y sont déposées. Il est aussi possible d'y formuler des réclamations.

Certains représentants d'organes publics ont évoqué qu'il pourrait également être opportun d'enrichir la plateforme sur la publication de façon générale, afin que celle-ci ne soit pas seulement réactive mais permette également la divulgation proactive des données ouvertes des administrations et collectivités marocaines. Bien qu'un portail général des données ouvertes existe (www.data.gov.ma), permettre au citoyen d'accéder ou d'être redirigé vers les jeux de données ouvertes disponibles via Chafafiya pourrait en faire une sorte de guichet de l'accès à l'information. Le paramétrage de la plateforme en ce sens est en cours et sera donc une évolution bienvenue pour les administrations comme les citoyens.

Chafafiya a déjà permis une avancée substantielle de l'application du droit. Il ressort des échanges que son utilisation a permis un accroissement des demandes, qui se sont également multipliées durant le COVID-19 pour accompagner les citoyens et leur compréhension des mesures adoptées. Au moment des entretiens, en juin 2021, plus de 3 420 demandes y avaient été déposées, dont 62 % ont été traitées.¹⁶¹⁷

Permettre d'accéder aisément à des informations sur les requêtes passées et traitées pourrait accroître la transparence et l'efficacité du dispositif

Il ressort des échanges que les administrations marocaines souhaitent poursuivre l'amélioration du traitement des demandes par le biais de Chafafiya. L'analyse de la plateforme permet d'identifier la possibilité d'y **afficher un résumé des anciennes requêtes présentées ou des demandes fréquentes**, avec *a minima* le taux de réponse voire les réponses de l'administration à ces requêtes. D'une part, afficher ces anciennes requêtes aiderait à **accroître la transparence concernant les demandes et leur traitement** ; d'autre part, **un accès direct sur le portail à ces informations pourrait contribuer à diminuer le nombre de requêtes relatives aux mêmes informations**, si le résultat des démarches passées est accessible.

En outre, un **moteur de recherche intégré à la plateforme ou l'indexation des demandes et de leur traitement grâce à des mots clés** pourrait contribuer à l'amélioration et à l'efficacité de la catégorisation de l'information dans les administrations marocaines. **Les filtres ou mots clés paramétrés pourraient également faciliter l'identification des institutions auxquelles les demandeurs d'information se sont déjà adressés et auxquelles ils pourront s'adresser selon le type d'information requise.**

Assurer l'octroi des moyens budgétaires et techniques nécessaires au niveau du gouvernement et de chaque organisme est un des gages de mise en œuvre effective

Au-delà de l'évolution des demandes, la CDAI indique qu'il existe une augmentation des plaintes reçues, qui concerneraient souvent les délais ou le non-traitement. Cela témoigne de l'ancrage progressif de ce droit et de son application, ainsi que de l'usage des voies de recours comme instrument utile à son évolution.

Les capacités de réaction des administrations – soutenues par un personnel qualifié – aux demandes et recours sont cruciales pour consolider cette montée en puissance et la crédibilité du dispositif déployé. Les efforts des organisations publiques marocaines pour fournir davantage d'accompagnement aux fonctionnaires comme aux requérants en sont un catalyseur. En interne, cela peut passer par davantage de moyens matériels ou encore des moyens accrus de sensibilisation et de formation à destination des chargés d'accès à l'information, pour renforcer les compétences, la célérité et la qualité du traitement des demandes. À l'échelle du gouvernement, à mesure que ces actions se densifient, **des dotations humaines et budgétaires globales et par administration, en fonction de certaines priorités et des enjeux, soutiendraient la mise en œuvre non seulement de ces activités croissantes et généralement exercées en supplément d'autres fonctions, mais aussi plus largement des initiatives et engagements gouvernementaux relatifs à l'accès à l'information.**

Au niveau décentralisé, la mise en place des adresses électroniques et la désignation des chargés d'accès à l'information offrent de nouvelles opportunités d'interaction avec le citoyen pour l'accès à l'information (DGCT, 2020^[17]). À cela s'ajoute le portail des collectivités territoriales, sur lequel des données ouvertes, notamment, sont déjà rendues disponibles, ainsi que l'extension à ces entités de Chafafiya. Afin d'éviter les chevauchements et la duplication des efforts, la DGCT étudie les possibilités de collaboration entre les deux plateformes. Cette démarche et la **rationalisation des procédures de collecte et de transmission, ou de versement des informations et données, seront cruciales** pour éviter aux collectivités territoriales de faire face à une multitude d'actions à mener, selon des normes qui peuvent encore différer selon la plateforme et alors que leurs ressources humaines, techniques et financières pour ce faire sont souvent limitées.

Affiner la production de statistiques contribuerait à soutenir les efforts pour l'accès à l'information dans l'administration marocaine en accroissant la redevabilité

En parallèle, la DGCT relève que la production de statistiques sur les demandes et leur suivi est un enjeu important et qu'elle fait l'objet de réflexions. Elle pourrait être rendue possible via le compte administrateur des plateformes, notamment **en affinant la granularité du recueil et du traitement des informations sur les demandes** (par exemple, par objet, type d'administration ou nombre de demandes par collectivité).

Le recueil de telles informations peut ensuite contribuer à cibler les évolutions et réformes souhaitables au sein des collectivités territoriales. Pour ce faire, la plateforme permettrait, une fois modifiée, le recueil de chiffres pour ces organismes. Si les données semblent révéler que certains domaines de politiques publiques font l'objet de davantage de demandes d'information, **les collectivités territoriales, dans la mesure de leurs compétences, pourraient par exemple s'appuyer sur ces données factuelles pour mettre à disposition les informations, y compris de manière proactive. Il pourrait être intéressant de profiter de cette réflexion et des modifications qu'elle engendrerait pour également permettre**

de telles évolutions pour l'ensemble des administrations qui ont des délégations dans les territoires, pour accroître la mesure de l'appréhension de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information aux niveaux décentralisé comme déconcentré, dans les préfectures et provinces.

Cette démarche serait en outre l'opportunité de créer un double levier de redevabilité. En effet, d'une part, les données chiffrées ainsi collectées seraient disponibles dans le « *back office* » des plateformes pour les administrations et **pourraient être réutilisées pour informer les futures évolutions et les réformes. D'autre part, elles pourraient également être rendues publiques pour informer le citoyen de l'évolution et de l'impact de l'accès à l'information sur l'action publique marocaine**, à l'image par exemple des outils mis en place par le Brésil (voir Encadré 4.8). À ce titre, le MTNRA se penche actuellement à introduire dans la nouvelle version du portail chafafiya.ma un module statistique avancé dont les données seront notamment désagrégées par domaines et types d'institutions auxquelles les demandes sont adressées, notamment les collectivités territoriales, et ce suite à des besoins exprimés par la DGCT et des autres administrations publiques, Ce module devra à terme permettre de renforcer la mise en œuvre du droit d'accès à l'information ainsi que la sensibilisation du public et de l'administration à ce sujet.¹⁸

Encadré 4.8. La plateforme Fala.BR du Contrôleur général de l'Union (CGU) au Brésil

Pour faciliter le processus de demande d'accès à l'information, le CGU a créé en 2020 une plateforme en ligne – Fala.BR (ci-après « Fala ») – pour remplacer son précédent système de demande en ligne. Fala est une plateforme innovante qui permet aux citoyens non seulement de demander des informations, mais aussi de déposer des plaintes ou des réclamations contre tout organe fédéral, d'exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement à l'égard d'un service ou d'un programme, et de faire des suggestions pour améliorer ou simplifier les services publics. Elle permet aux utilisateurs de suivre l'évolution de leur demande ou réclamation, et de déposer un recours interne en cas de non-conformité de la réponse.

En centralisant les demandes d'accès à l'information dans un système unique, la plateforme Fala a simplifié le processus pour les citoyens, les parties prenantes et les institutions du gouvernement fédéral lorsqu'ils font ou traitent une demande d'accès à l'information.

Fala permet en outre au CGU de fournir des statistiques actualisées sur les demandes et les procédures, et de centraliser les statistiques de l'accès à l'information à partir des données extraites de la plateforme. Ces données sont ensuite publiées sur une page dédiée, permettant de comparer la conformité aux normes d'accès à l'information entre les institutions publiques, et de fournir des données actualisées de manière simple, lisible et interactive. Les données disponibles couvrent non seulement le nombre total de demandes, mais aussi l'objet des demandes, le profil des demandeurs, les recours formulés et le respect des obligations de transparence proactive.

Source : (CGU, s.d.^[40]) <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

Poursuivre les efforts de gestion numérique et d'archivage cohérent soutiendrait le renforcement de l'efficacité des procédures d'accès à l'information

Cependant, d'un point de vue technique, de nombreux pays disposent de systèmes de suivi et d'archivage encore limités, ce qui peut entraver la divulgation réactive et proactive efficace des informations publiques (OCDE, 2022^[3]). Une mauvaise gestion des demandes et un mauvais archivage peuvent entraîner la disparition de documents, ou encore les rendre introuvables ou inutilisables. Les échanges ont également montré un besoin de poursuivre le renforcement des normes et des capacités de classification et

d'organisation des informations. Les normes et outils numériques peuvent être renforcés (ADD, s.d.^[28]). Leur absence, leur obsolescence ou la non-maîtrise des instruments peut perturber les opérations de recherche, de reproduction et de transmission des informations demandées. L'ADD a indiqué que son rôle d'accompagnement dans la numérisation des services est particulièrement sollicité, d'autant plus depuis la pandémie de COVID-19. Parmi les défis auxquels elle est confrontée figurent la classification et les typologies d'informations et de données, ainsi que les compétences et capacités matérielles pour leur numérisation, accès et ouverture.¹⁹

Si l'utilisation des technologies et systèmes d'information peut en effet faciliter certaines de ces tâches, les investissements en ressources pour ce faire manquent parfois à travers les pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2022^[3]). Certains interlocuteurs marocains ont indiqué que des améliorations en matière de technologie et de gestion favoriseraient la mise en œuvre de l'accès à l'information. Les administrations pourraient **poursuivre leurs efforts pour ce qui concerne la saisie des opportunités offertes par le cloud, le stockage et la sauvegarde des données de masse par exemple, pour renforcer leurs outils et procédures, et faciliter l'accès des citoyens aux informations publiques.**

Renforcer régulièrement les compétences techniques des agents publics soutiendrait leur action pour l'accès à l'information

Pour répondre à ces besoins techniques, la formation des agents publics, ainsi que la priorisation et la clarification de l'affectation des ressources humaines, matérielles et financières pour l'accès à l'information sont des prérequis pour soutenir leur capacité à répertorier efficacement, classer, archiver, puis rechercher, reproduire et transmettre les informations, quel que soit leur format. Le **renforcement des compétences des fonctionnaires responsables de ces tâches et utilisant et mettant à jour ces outils devrait être soutenu et régulièrement planifié, pour assurer un usage effectif de ces instruments. En outre, l'accompagnement du MTNRA, qui coordonne les initiatives dans l'administration centrale et déconcentrée, de la DGCT pour les collectivités territoriales, et de l'ADD pourra se révéler pertinent pour une approche cohérente.**

La stratégie de gouvernement ouvert pourrait être utilisée comme une opportunité de mise en commun et en cohérence d'outils d'accès à l'information

La mise en commun et en cohérence des outils d'accès à l'information est un gage d'efficacité et d'application homogène de ce droit dans l'ensemble du pays. Au-delà de Chafafiya et des dispositifs évoqués, de nombreux instruments de mise en œuvre du droit d'accès à l'information ont vu le jour au Maroc, qu'il s'agisse d'outils de formation, de sensibilisation, de communication, de suivi ou de formulation des demandes ou d'accès aux données ouvertes. À l'image de la recommandation du chapitre 2 pour les outils du gouvernement ouvert (voir Section 2.4 du Chapitre 2), le Maroc pourrait expliciter les réformes et orientations de mise en commun ou de rationalisation en ce sens.

Cette évolution pourrait passer par la **mise en commun et l'intégration au sein de boîtes à outils et d'une plateforme unique de référence**, notamment au travers de Chafafiya et du portail du gouvernement ouvert comme guichet unique des démarches des citoyens. S'il ne fusionne pas tous les dispositifs existants, **le Portail pourrait renvoyer vers Chafafiya pour l'accès à l'information** et vers d'autres sites et plateformes pour les réclamations ou pétitions (voir Chapitre 5). Une mise en cohérence sous un unique guichet répondrait à un besoin de **meilleures lisibilité et compréhension des bénéfices et vecteurs de l'accès à l'information pour la société civile et les citoyens** (voir Chapitre 2).

4.3.3. L'approfondissement de la dynamique de divulgation proactive pourrait s'appuyer sur les efforts de mise en cohérence des initiatives y afférentes

La divulgation proactive des informations publiques est un levier de l'utilisation de la transparence comme mécanisme d'ouverture des procédures de prise de décision publique (OCDE, 2022^[3]). Au Maroc, malgré l'absence d'un cadre légal propre à la publication proactive, les administrations ont pour pratique d'ouvrir les données depuis plus d'une décennie déjà. Cette ouverture s'appuie sur des jalons posés par l'encadrement juridique de l'accès à l'information et les responsabilités institutionnelles mentionnées. Elle se réalise cependant dans un contexte numérique en forte évolution, créant des attentes citoyennes en mutation.

Les sections qui suivent analysent les défis et opportunités qui se présentent actuellement aux autorités publiques marocaines dans le déploiement de leurs initiatives d'ouverture des données. Elles reviennent sur l'offre de données gouvernementales et sur la demande, avant de présenter les opportunités que revêt la promotion des expériences de réutilisation par les parties prenantes.

Face à l'accroissement des données ouvertes, l'amélioration de leur centralisation et de leur standardisation pour assurer leur qualité est encouragée

Les outils et lieux de publication sont une première composante de la divulgation et de l'accès aux données ouvertes. Dans 81 % des pays de l'OCDE, les informations divulguées de manière proactive sont publiées soit en un seul endroit – tel un portail central, par exemple – soit sur le site Internet de chaque institution, soit à la fois sur Internet et un portail central (OCDE, 2017^[8]). À l'échelle du gouvernement et des autorités infranationales, la loi n° 31-13 a posé les premiers jalons d'un cadre légal des données ouvertes au Maroc, dont les réponses au questionnaire de l'OCDE soulignent une large mise en œuvre et une large publication (de l'ordre de 75 à 100 %) des éléments réputés obligatoires (voir Tableau 4.2). En outre, en termes de pratiques et d'outils, l'ouverture des données du Maroc s'est traduite dès 2011 par la mise en place d'un portail des données ouvertes (www.data.gov.ma), répertoriant actuellement 136 jeux de données des administrations centrales.²⁰ Ces éléments témoignent d'initiatives d'ouverture des données répandues dans le secteur public marocain.

Centraliser les données ouvertes auprès d'un unique guichet faciliterait leur consultation et la gestion de l'accès à l'information

Reparamétriser des outils existants peut contribuer à un plus large accès aux données publiques ouvertes. Au Maroc, la plateforme Chafafiya, créée pour traiter la divulgation réactive, sera prochainement dotée d'un module de publication proactive. Cependant, pour l'instant, en plus du portail des données ouvertes, le citoyen doit chercher les informations publiées qui l'intéressent sur différents sites institutionnels. Le futur module intégré à Chafafiya permettrait donc de **centraliser les données ouvertes, notamment les 19 types d'obligations de publication proactive inscrits dans la loi n° 31-13, et d'en faire un portail central de l'accès à l'information**. Le citoyen pourrait y trouver les informations agrégées et regroupées par thématique. Un tel dispositif contribuerait à réduire les demandes déposées en recourant à davantage de publication proactive, tout en allégeant la charge et les coûts administratifs liés aux traitements et à la gestion des requêtes pour les chargés d'accès à l'information.

La pandémie de COVID-19 a par exemple fait l'objet de multiples initiatives de publication proactive de données publiques au Maroc. Tant en matière de santé publique que de soutien économique et social, les ministères de la Santé, de l'Économie et des Finances, de l'Enseignement, mais aussi des Transports ou encore de l'Environnement, ainsi que le Haut-Commissariat au plan y ont contribué. Ils ont mis à la disposition des citoyens les informations relatives à l'évolution de la situation épidémiologique ou vaccinale – avec des mises à jour quotidiennes –, aux aides économiques et financières, à la reprise, aux calendriers

des activités, ainsi qu'aux moyens mis en place pour assurer la sécurité des usagers, parfois en temps réel ou dans des délais réduits, et souvent sur divers sites Internet et canaux.

En outre, afin d'assurer la centralisation et la cohérence de ces pratiques de divulgation des données, la coordination des efforts joue un rôle pour assurer le partage d'informations et la création de synergies. S'ajoute donc à ces outils du gouvernement central marocain un « comité *open data* », piloté par l'ADD et placé sous l'égide du MTNRA. Il est ainsi crucial de pouvoir en faire un réel mécanisme de coordination, permettant d'assurer la circulation de l'information et de mettre en cohérence les initiatives des administrations centrales, tout en évitant les duplications ou en favorisant les synergies.

Approfondir la standardisation des données ouvertes soutiendrait les administrations dans leurs efforts et dans la mise en place de systèmes interopérables

Au sein de chaque organisation publique, la mise en œuvre efficace de la publication proactive requiert également des orientations et des normes. Une politique de gestion des données interne, sectorielle ou gouvernementale, accompagnée des responsabilités institutionnelles idoines, comme évoqué plus haut, est nécessaire à son déploiement.

Au niveau des collectivités territoriales par exemple, un renforcement de la publication proactive est un axe d'évolution encouragé par la DGCT. La publication proactive repose actuellement essentiellement sur les états comptables et financiers dont la publication est prévue dans les lois organiques. Ceux-ci sont transmis à la DGCT pour une « double publication », puisqu'ils sont également publiés sur le portail des collectivités territoriales. Cette double publication proactive, au niveau des sites Internet des collectivités territoriales et du portail, concerne également les annonces de concours de recrutement et les appels à candidatures pour les postes à responsabilités au sein des collectivités, comme l'exigent deux arrêtés du ministère de l'Intérieur (Portail national des collectivités territoriales, s.d.^[41]).²¹

Accroître le caractère stratégique de ces efforts nécessite une planification attentive des actions à déployer à plus ou moins long terme. Au-delà des plans d'action du PGO, certains pays ont opté pour une circulaire ou un décret spécifique aux données ouvertes, comme en Tunisie, voire pour une stratégie, comme au Royaume-Uni. À moyen terme, sous le pilotage du MTNRA et de l'ADD – dont le MTNRA assure la tutelle – , et en collaboration avec le comité *open data*, **un plan d'action ou une feuille de route explicite soutiendrait les administrations dans l'approfondissement des initiatives. Ce principe reposerait sur les efforts d'identification et d'inventaire des données que ces administrations mettent déjà à disposition sur un portail ministériel ou le portail des données ouvertes, ainsi que celles qui pourraient l'être.** En outre, pour les informations déjà rendues publiques, assurer leur interopérabilité et leur caractère réutilisable sont des prérequis techniques d'une gouvernance plus ouverte et stratégique (OCDE, 2018^[42]). **Cela pourrait à plus longue échéance être couvert par une stratégie du gouvernement ouvert.**

En effet, la qualité et le caractère réutilisable des données divulguées proactivement sont des facteurs assurant qu'elles contribuent à une plus grande transparence et redevabilité (OCDE, 2022^[3]). Si les informations mises à disposition de manière proactive ne sont pas conformes aux normes minimales, ou si de vastes quantités d'entre elles sont divulguées dans un format qui n'est pas compréhensible ou utilisable par la plupart des parties prenantes, leur mise à disposition risque d'avoir l'effet inverse à celui escompté. Par exemple, certaines administrations marocaines publient des documents et données (par exemple, la législation, des rapports, etc.) dans un format – notamment PDF – ne permettant pas d'en sélectionner, copier ou exploiter le contenu. Il est alors par exemple difficile de traduire un tel document aisément, via un logiciel en ligne, à des fins de recherche, ou encore d'en extraire des occurrences spécifiques recherchées dans le texte ou des données chiffrées à des fins de suivi qualitatif ou quantitatif de l'action gouvernementale.

Renforcer les compétences techniques serait un moyen de poursuivre les efforts de mise en cohérence et d'accroissement de l'efficacité du dispositif d'ouverture des données

En parallèle d'une approche stratégique, renforcer les compétences est un moyen de soutenir l'acculturation à la divulgation proactive, par exemple au moyen de formations fréquemment offertes aux agents publics (OCDE, 2022^[3]). Comme dans de nombreux pays, il s'agit d'un besoin soulevé par les interlocuteurs marocains lors de la revue par les pairs. Pour soutenir la mise en œuvre de la publication proactive dans l'ensemble du gouvernement marocain et au sein de chaque organisme, **des formations à l'intention des organes assujettis et soulignant l'impact de la divulgation proactive contribueraient à accroître la conformité à la loi et sa mise en œuvre cohérente et efficace**. Procéder ainsi soutiendrait le renforcement des compétences, ainsi qu'une diminution des coûts administratifs et une amélioration du traitement et de la gestion des demandes en accroissant le recours aux données proactivement publiées. Des supports pédagogiques comprenant des études de cas ou des bonnes pratiques contribuent à promouvoir l'impact et l'adhésion à l'utilisation de la publication proactive, à l'image de ceux utilisés en Irlande (voir Encadré 4.9).

Encadré 4.9. Des supports pédagogiques pratiques pour la divulgation proactive en Irlande

En 2020, l'unité Données ouvertes du département irlandais des Dépenses publiques et de la Réforme, en partenariat avec l'organisation privée UrbanTide, a développé une nouvelle formation d'introduction aux données ouvertes à destination des fonctionnaires.

Une première partie a assuré la présentation du dispositif national et de son importance pour un gouvernement efficace et transparent. Son contenu s'est appuyé sur certaines réussites et bonnes pratiques irlandaises. Des études de cas et des exemples de bénéfices tirés de la publication et de la réutilisation de ces données en ont illustré la plus-value.

Une seconde partie a permis une mise en application. Les participants ont été invités à réfléchir aux données qu'ils pouvaient diffuser, ainsi qu'aux potentiels bénéfices de leur partage et de leur réutilisation.

Cette formation peut être complétée par trois autres modules, portant sur l'analyse et la visualisation de données, leur publication, leur anonymisation ou l'utilisation de données couplées par exemple.

Source : <https://data.gov.ie/blog/online-introduction-to-open-data-training-course>.

Une compréhension affinée de la demande en matière de données ouvertes pourrait s'appuyer sur l'utilisation accrue de moyens d'interaction de l'administration marocaine

Impliquer les parties prenantes pour mieux cerner les jeux de données ou les informations gouvernementales qui les intéressent plus particulièrement est un levier de promotion de la transparence, de la participation citoyenne et de la bonne gouvernance (OCDE, 2017^[8]). Il ressort en effet des échanges avec certains interlocuteurs que le déploiement de l'ouverture des données joue un rôle essentiel dans l'approfondissement de la transparence. Impliquer les parties prenantes dans la définition des politiques et mesures dans ce domaine est en soi un moyen de promouvoir l'accès à l'information auprès des citoyens. Lors de la mission de revue par les pairs, l'ADD a par exemple indiqué avoir récemment mené des concertations pour un rapport, afin d'informer et de recueillir les avis et les attentes de citoyens, entreprises et OSC.

Ce type d'approche collaborative et inclusive est également de nature à contribuer à répondre au défi de la communication et de la sensibilisation des parties prenantes aux projets liés à l'ouverture des données

et, plus largement, à la digitalisation (OCDE, 2020^[43]). Si le MTNRA et la CDAI ont mené des activités à destination de certaines OSC, il ressort des échanges menés que les efforts pourraient être poursuivis au profit du grand public, afin que le citoyen, principal usager des droits octroyés par la loi n° 31-13, puisse pleinement les appliquer.

Pour permettre aux utilisateurs de clarifier leurs attentes et d'explicitier leurs expériences ou commentaires en termes de données ouvertes, autrement dit la demande de données ouvertes, les administrations pourraient **envisager la mise en place de moyens d'interaction, comme un forum sur une plateforme, un champ de commentaires sur les jeux de données, des enquêtes régulières pour connaître les données d'intérêt ou les attentes des réutilisateurs, ou encore des rassemblements pour favoriser la réutilisation**. Les groupes de discussion, les consultations et autres mécanismes évoqués plus bas pour accroître le rôle des parties prenantes dans la transparence publique marocaine peuvent aussi être adaptés pour recueillir les attentes et expériences des usagers ou réutilisateurs, et permettre un cercle vertueux d'amélioration de la divulgation proactive, tout en renforçant la participation citoyenne.

Promouvoir les expériences de réutilisation des données ouvertes élargirait le champ des réutilisateurs et encouragerait de nouvelles contributions

Les démarches d'ouverture des données publiques et d'encouragement à leur réutilisation font partie d'une approche de la transparence fondée sur une relation bidirectionnelle entre citoyens et gouvernements, en particulier lorsque ces démarches se fondent sur une approche centrée sur les besoins des citoyens et de la société civile (OCDE, 2020^[43]). Elles visent ainsi à promouvoir des écosystèmes de transparence plus matures, où les parties prenantes jouent un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Promouvoir l'intervention et l'impact des actions des réutilisateurs des données gouvernementales ouvertes est un moyen de renforcer cette relation.

L'identification de partenaires et le dialogue régulier avec eux sont les clés pour favoriser ces initiatives. Poursuivre les efforts d'engagement du gouvernement marocain avec un réseau ou une communauté de réutilisateurs s'appuie à court terme sur les parties prenantes impliquées dans le cadre du PGO. À plus long terme, cela pourrait nécessiter **une identification plus approfondie et une cartographie des réutilisateurs, en fonction des secteurs et domaines de politiques publiques, tout en comprenant leurs missions, leurs intérêts et stratégies, ainsi que les moyens et lieux d'échanges qu'ils préfèrent pour créer le contact, des échanges, ainsi qu'une dynamique d'interaction et de réutilisation**.

Encourager la réutilisation des données peut aussi **s'appuyer sur des témoignages concrets pour promouvoir et « démystifier » cette réutilisation**. Une analyse des différents portails et sites institutionnels marocains montre qu'il n'existe pas de page ou portail dédié aux actions de la communauté des réutilisateurs des données gouvernementales. Un tel espace constitue pourtant un levier incitatif de contribution au dispositif. Certains pays de l'OCDE ont mis en place de telles initiatives pour partager les expériences des parties prenantes, à l'image du portail des témoignages de réutilisation du Canada (voir Encadré 4.10). Une section dédiée **sur le portail du gouvernement ouvert du Maroc pourrait avoir un impact positif** en ce sens.

Encadré 4.10. Un portail de promotion de la réutilisation des données ouvertes au Canada

Open Data user stories est une plateforme en ligne du gouvernement du Canada, qui permet aux citoyens, aux entreprises, aux journalistes et autres parties prenantes de publier leur retour d'expérience sur leur utilisation des données ouvertes. Par exemple, un journaliste a pu identifier des tendances de réchauffement hivernal et leur impact sur les Canadiens en utilisant les chiffres des chutes de neige. Ces histoires immersives permettent aux citoyens de comprendre comment les

données peuvent être utilisées, de promouvoir la réutilisation des données publiques et de favoriser la visibilité des initiatives en cours sur la plateforme canadienne du gouvernement ouvert.

La campagne de témoignages d'utilisateurs permet au gouvernement du Canada de souligner l'importance des données ouvertes et de rendre la communication plus accessible et incarnée. Les citoyens et les journalistes sont en mesure d'expliquer comment ils ont utilisé les données ouvertes afin de faire avancer leurs projets, mettant ainsi en évidence l'utilité et l'impact des données. Outre ces témoignages, la plateforme propose des liens vers le portail de données que les citoyens peuvent réutiliser.

Source : <https://ouvert.canada.ca/fr/histoires>.

4.3.4. Établir une stratégie de gouvernement ouvert représenterait un levier d'accroissement de la mise en œuvre des initiatives des parties prenantes pour la transparence et la redevabilité publique

La contribution des OSC et des journalistes à l'utilisation et au suivi du droit d'accès à l'information consolide la transparence et la redevabilité publiques. En effet, elle permet d'exposer les citoyens et d'autres parties prenantes aux informations pertinentes sur la prise de décision publique (OCDE, 2021^[27]).

Si le droit d'accès à l'information est applicable aux citoyens marocains et aux étrangers résidant légalement au Maroc, et qu'il n'est formellement pas ouvert aux organisations privées ou de la société civile en qualité de personne morale, il est cependant un levier de participation et de dialogue entre les administrations et les parties prenantes. En effet, un employé, journaliste, chercheur, ou autre membre de telles organisations peut faire une demande s'il appartient à l'une des deux catégories susmentionnées. Des journalistes, à l'image du média de la diaspora marocaine Yabiladi, ou des associations ont fait usage de cet instrument, en réutilisant et analysant les données produites par l'administration pour les disséminer auprès des citoyens. L'association Simsim-Participation citoyenne a par exemple formulé et évalué des demandes d'accès à l'information auprès de 18 administrations (voir Encadré 4.11).

Encadré 4.11. Formuler des demandes auprès des administrations marocaines : l'expérience de SimSim-Participation citoyenne

En 2021, dans le cadre d'un projet sur le droit d'accès à l'information comme outil de plaidoyer, l'association SimSim-Participation citoyenne a mené une expérience auprès de 18 administrations marocaines pour obtenir un aperçu de la mise en œuvre de ce droit au Maroc. Cela fait suite à une première évaluation de 80 demandes formulées sur Chafafiya, dont 17 avaient fait l'objet d'une réponse, alors que les autres avaient été redirigées vers les directeurs d'administrations ou la CDAI, sans réponse.

Dans cette nouvelle expérimentation, les demandes auprès de 18 administrations ont été soit déposées directement auprès d'un organe, soit envoyées par courrier papier ou par courrier électronique aux chargés d'accès à l'information des institutions. Près de 40 % des administrations contactées ont répondu à la demande dans les délais légaux. Une part similaire a répondu à la suite d'un recours auprès du directeur de l'organisme et 5 % ont refusé d'accéder à la demande. Environ 15 % d'entre elles n'ont pas formulé de réponse.

L'association en tire des recommandations, telles qu'une plus grande publicité de la désignation des chargés d'accès à l'information et une meilleure communication et coordination internes pour améliorer certaines réponses aux demandes des citoyens.

Source : (Benargane, 2021^[44]) (Simsim-Participation citoyenne, 2021^[45]).

Dans le prolongement des défis et opportunités soulevés par l'analyse, poursuivre les efforts gouvernementaux pour assurer que les journalistes, les centres de recherche et la société civile puissent accéder aux informations pertinentes en temps voulu garantit qu'ils jouent pleinement un rôle de suivi de la mise en œuvre de l'accès à l'information et de l'action publique. **Une stratégie du gouvernement ouvert pourrait être une occasion de réaffirmer les efforts d'association des journalistes et de la société civile, ainsi que les orientations à déployer par les administrations pour soutenir de telles initiatives.**

Par exemple, la page d'accueil de Chafafiya affiche le nombre total de requêtes, d'institutions publiques concernées, de demandes en cours de traitement et traitées, ainsi que le délai moyen de traitement (Chafafiya.ma, 2021^[46]). Ce sont des données agrégées, dont le détail ne figure pas encore sur la page.

Actuellement, peu de statistiques sont ainsi mises à disposition des médias concernant le nombre de requêtes non traitées, jugées irrecevables ou rejetées, les objets des demandes formulées, le nombre et la nature de décisions judiciaires favorables ou défavorables aux décisions de la CDAI, etc. Bien que cela ne soit pas inhabituel parmi les pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2021^[27]), **encourager dans la stratégie du gouvernement ouvert les efforts visant à mettre en place une section dédiée plus détaillée sur Chafafiya, s'appuyant sur les réflexions menées par le MTNRA et la DGCT, pourrait aider à centraliser et exposer de façon plus granulaire les données relatives au droit d'accès et faciliter leur recherche, analyse et réutilisation par les journalistes et les parties prenantes.**

Établir des liens et partenariats avec la société civile, les médias, les centres de recherche et d'analyse permet non seulement un dialogue et une ouverture accrue de la gouvernance publique, mais – dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques – c'est également une source de données factuelles, de connaissances, de résultats d'expérimentation et de collaboration pour des solutions innovantes fondées sur une approche multipartite. Au Maroc, **l'approfondissement de relations solides et pérennes avec des OSC peut aider tous les acteurs à prendre conscience des informations disponibles, des moyens de les utiliser de façon pertinente et des besoins émergents. Ce principe et les modalités générales de sa mise en place par les administrations pourraient être réaffirmés dans une stratégie du gouvernement ouvert.** Les efforts entrepris visant à renforcer ces liens pourraient s'appuyer en outre sur les vellétés d'optimiser la gouvernance du gouvernement ouvert au Maroc (voir Chapitre 2) et d'assurer une participation ambitieuse et formalisée de parties prenantes diversifiées, qu'il s'agisse des centres de recherche, des universités, des OSC, etc. (voir Chapitres 2 et 5).

De tels liens, comme ceux qui se tissent dans le cadre de la définition des plans d'action du PGO, contribuent en effet à accroître la transparence et à permettre aux parties prenantes de mieux comprendre les politiques publiques nationales et d'y contribuer (OCDE, 2022^[3]). Afin d'encourager l'utilisation du droit d'accès à l'information par les médias et la société civile, **des consultations pourraient par exemple être menées avec divers organes de presse et associations, en allant au-delà des organisations les plus importantes et connues, pour faciliter notamment la compréhension des informations qui leur seraient utiles et sous quelle forme.** Au Chili, le Conseil pour la transparence a par exemple mis en place de telles consultations des parties prenantes ou encore une semaine de sensibilisation et d'échanges avec elles sur l'accès à l'information et la transparence (voir Encadré 4.12).

Encadré 4.12. Actions de sensibilisation et consultation des parties prenantes au Chili

Au Chili, le Conseil pour la transparence (*Consejo para la Transparencia*, CPLT) est un organisme autonome, créé par la loi sur la transparence et l'accès à l'information dans l'administration publique. Dans le cadre de son mandat, il mène de nombreuses initiatives pour un large éventail de parties prenantes, afin de les sensibiliser à la loi sur l'accès à l'information.

Il organise régulièrement des séminaires sur ces sujets, notamment une semaine de la transparence qui a lieu chaque année, ainsi que des ateliers sur la transparence pendant la crise du COVID-19 et sur l'importance de la protection des données personnelles, entre autres. Le CPLT organise également des groupes de discussion et des consultations avec la société civile sur divers sujets liés à la transparence, et publie des infographies, des vidéos et des manuels sur l'utilisation de la loi sur l'accès à l'information.

Source : https://www.consejotransparencia.cl/categoria_destacado/seminarios/.

Approfondir cette dynamique d'association dans la prise de décision, la mise en œuvre et le suivi permet à terme de remonter les erreurs et de réduire leur nombre, par exemple dans des jeux de données ouvertes, de signaler et d'éviter des chevauchements et redondances entre plusieurs instruments d'accès à l'information, et de bénéficier de la réutilisation. Ainsi, leur association est de nature à accroître la qualité des informations et des données publiées, à permettre d'en optimiser la plus-value pour le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les citoyens, et à perfectionner les services publics marocains.

À titre d'exemple, **les inclure dans les efforts de planification ainsi que dans le suivi de la mise en œuvre de la transparence publique au Maroc au regard d'une stratégie du gouvernement ouvert pourrait aussi soutenir les efforts entamés relatifs à la transparence** dans l'utilisation des budgets et des ressources, la priorisation des actions et les résultats atteints, ainsi qu'aux aspects à poursuivre, améliorer ou abandonner. Les enseignements et données factuelles issus de ces mécanismes peuvent à leur tour nourrir la conception ou l'amélioration d'un service ou programme public, et ainsi poursuivre l'engagement pour une gestion efficace des actions et fonds publics, comme c'est le cas en Argentine, à Buenos Aires dans le cadre des travaux publics par exemple (voir Encadré 4.13).

Encadré 4.13. Des initiatives en Argentine pour la transparence et le suivi des services publics

Dans le cadre de l'écosystème de gouvernement ouvert de la ville de Buenos Aires, Buenos Aires Obras (BA Obras) est une plateforme en ligne au format ouvert, qui fournit des informations géoréférencées et visuelles sur les appels d'offres et les travaux publics réalisés par la ville. Pour chaque ouvrage public, la plateforme propose une fiche technique comprenant 30 indicateurs qui sont mis à jour tous les quatre mois. Ces indicateurs mesurent différents aspects des travaux, notamment la localisation, le budget, l'entreprise responsable, le nombre de travailleurs qu'elle emploie, le délai d'exécution prévu, les photos des travaux, l'état d'avancement et l'accès direct au cahier des charges.

La plateforme comprend différents canaux de communication et d'engagement des parties prenantes, afin d'accroître leur sensibilisation et leur participation au suivi de la mise en œuvre des services et politiques publics. Des réunions sont organisées pour évoquer les plus grands travaux publics et le portail pour suivre leur avancement. Il existe également des initiatives de communication dans des communautés spécifiques, soutenues par des dépliants, bannières et autres supports de sensibilisation, ainsi qu'une boîte de discussion qui peut répondre aux questions des citoyens sur les procédures de la ville, les plaintes et les demandes d'information.

BA Obras cherche à accroître la transparence de l'administration par le biais d'un suivi en temps réel des travaux publics réalisés par le gouvernement, avec des données actualisées et structurées conformément aux normes internationales de transparence, des rapports intégrés et une fréquence de mise à jour claire et organisée. Enfin, BA Obras est une initiative « open source », dans la mesure où son logiciel peut être utilisé gratuitement pour créer de nouvelles plateformes. Actuellement, plusieurs villes d'Argentine et d'Amérique latine ont créé leur propre portail fondé sur le code ouvert de BA Obras.

Source : <https://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-abierto/ba-obras/comunidad-de-obras-abiertas>.

Références

- ADD (s.d.), *Guide de bonnes pratiques pour la digitalisation des services publics*, [28]
https://add.gov.ma/filemanager/files/2/ADD%20%202021/ADD_Guide%20des%20bonnes%20Opratiques%20%20digitalisation%20services%20publics_vf.pdf.
- ADD (s.d.), *Missions & rôle de l'ADD | Agence de développement du digital*, [16]
<https://www.add.gov.ma/missions-role-de-ladd> (consulté le 17 novembre 2021).
- Assemblée générale des Nations Unies (1946), *Résolution A/RES/59(I)*, [5]
[https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I)).
- Benargane, Y. (2021), *Droit d'accès à l'information au Maroc : les administrations encore à la traîne*, <https://www.yabiladi.com/articles/details/111329/droit-d-acces-l-information-maroc-administrations.html> (consulté le 12 septembre 2021). [44]
- CGU (s.d.), *Fala.BR – Integrated Ombudsman and Access to Information Platform (Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)*, [40]
<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f> (consulté le 2 août 2021).
- Chafafiya.ma (2021), *Chafafiya.ma*, <http://www.chafafiya.ma/>. [46]
- Chef du Gouvernement (2020), *Notes d'orientations générales pour le développement du digital au Maroc à horizon 2025*, https://add.gov.ma/storage/pdf/Avril_NOG_ADD_fr_SITE_VF.pdf. [33]
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies (2011), *Observation générale no 34 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, [6]
http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yh_srdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FalrAe52sxDnAvPLlhVoGvFML3ewcPMK6fRYI%2BYkvgzp1xfm%2Fk4W2CfdYF9C9uBrul (consulté le 4 novembre 2021).
- Commission spéciale sur le modèle de développement (2021), *Le nouveau modèle de développement*, https://www.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf. [1]
- Cour des comptes (2014), *Évaluation de la stratégie Numeric 2013 : Synthèse*, [31]
http://www.courdescomptes.ma/upload/ModUle_20/File_20_137.pdf.
- DataReportal (2021), *Digital 2021: Morocco*, <https://datareportal.com/reports/digital-2021-morocco>. [29]
- DGCT (2020), « Les collectivités territoriales mettent à disposition des citoyens des adresses email dans le cadre du droit d'accès à l'information », *Portail national des collectivités territoriales*, <https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/les-collectivites-territoriales-mettent-disposition-des-citoyens-des-adresses-email-dans>. [17]
- Ministère de de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique (2018), *Circulaire n° 2 du 25 décembre 2018 relative à la nomination des chargés d'accès à l'information au niveau des institutions et des organismes concernés par la mise en œuvre de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information*, [19]
http://www.chafafiya.ma/documents/circulaire_DAI_Personne%20d%C3%A9sign%C3%A9e_25%20dec%202018.pdf.

- Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (2020), *Circulaire n° 5-20-FP du 17 juin 2020 sur la mise en œuvre du droit d'accès à l'information*, [13]
<http://bdj.mmsp.gov.ma/Medias/Uploaded/files/Circulaire%20n%C2%B0%205-2020-FP.pdf>.
- Ministère de l'Intérieur (2021), *Guide sur la gestion du droit d'accès à l'information dans les collectivités territoriales*, [39]
<https://www.pnct.ma/sites/default/files/inline-files/Guide%20sur%20le%20Droit%20d%27acc%C3%A9s%20%C3%A0%20l%27Information.pdf> (consulté le 5 janvier 2022).
- MTNRA/OCDE (2019), *Le droit d'accès à l'information : Guide relatif à la loi 31.13*, [22]
<https://www.oecd.org/gov/open-government/Guide%20DAI.Final.VFr.pdf>.
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [23]
<https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>.
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space : Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, Éditions OCDE, Paris, [3]
<https://doi.org/10.1787/d234e975-en>.
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [27]
<https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>.
- OCDE (2021), *Measuring the Impact of Open Government Reforms*, OCDE, Paris, [38]
<https://www.oecd.org/gov/open-government/masuring-the-impact-of-open-government-reforms.pdf> (consulté le 5 janvier 2022).
- OCDE (2021), *OECD Open Government Dashboard*, OCDE, Paris, [9]
<https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard/> (consulté le 5 janvier 2022).
- OCDE (2021), *Voix citoyenne au Maroc 2021 : La communication au service d'une administration ouverte au niveau régional*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [47]
<https://doi.org/10.1787/c56c56e3-fr>.
- OCDE (2020), *Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*. [21]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [36]
<https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- OCDE (2020), *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1. [37]
- OCDE (2020), *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, Éditions OCDE, Paris, [43]
<https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.
- OCDE (2019), *La modernisation de l'administration locale dans la région de Tanger-Tétouan-Al-
Hoceima*, OCDE, Paris, [35]
<https://www.oecd.org/mena/governance/modernisation-administration-locale-dans-la-region-de-tanger-tetouan-al-hoceima.pdf>.
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information : OCDE et la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, [11]
<https://doi.org/10.1787/c315ec4d-fr>.

- 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>. [42]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>. [8]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [24]
- Portail national des collectivités territoriales (s.d.), *Recrutement*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/recrutement/postes> (consulté le 14 avril 2023). [41]
- ReDAI (s.d.), *Plateforme d'échange du réseau du droit d'accès à l'information*, <http://redai.chafafiya.ma/redai/pages/front.mmsp> (consulté le 11 mai 2023). [34]
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action nationale 2021-2023 : Taux de réalisation des engagements*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-2.php?lang=fr> (consulté le 2 novembre 2021). [14]
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2021 - 2023*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Plan%20d'action%20OGP-QM4ok.pdf>. [26]
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n° 1-18-15 du 5 jourmada II 1439 (22 février 2018) portant promulgation de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information », *Bulletin officiel*, vol. 6670, pp. 1142 - 1146, <https://www.oc.gov.ma/sites/default/files/loi%2031-13/1.%20BO%20Loi%2031.13%20en%20français.pdf>. [2]
- Royaume du Maroc (2018), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2018 - 2020*, https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/PlanAction_Maroc_OGP-IAdGL.pdf. [25]
- Royaume du Maroc (2017), *Dahir n° 1-17-27 du 8 hija 1438 (30 août 2017) portant promulgation de la 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 17 novembre 2021). [15]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, https://www.amb-maroc.fr/docs/Nouvelle_Constitution_%20Maroc_2011.pdf. [7]
- Royaume du Maroc (2009), « Dahir n° 1-09-15 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel », *Bulletin officiel*, vol. 5714, pp. 345 - 356, <https://www.cndp.ma/images/lois/Loi-09-08-Fr.pdf>. [12]
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2021), *Liste des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/ap/atip-aijpr/coord-fra.asp> (consulté le 14 septembre 2021). [18]
- Services du Chef du gouvernement (2019), *Projet de performance : Projet de loi de finances 2020*, http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/chef_du_gouvernement.pdf. [10]
- Shalabi, M. et S. Bergh (2020), *Power to the People? The Right to Information Law in Morocco*, <https://carnegieendowment.org/sada/82835> (consulté le 12 août 2021). [20]

- Simsim-Participation citoyenne (2021), *Mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Maroc : évaluation des réponses des organismes publics aux demandes d'information*, [45]
<https://article27.ma/wp-content/uploads/2021/06/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9-%D8%B3%D9%85%D8%B3%D9%85.pdf>.
- TAFRA (2020), *La mise en œuvre du droit d'accès à l'information : l'indicateur SMIIG Data des communes*, [30]
<http://tafra.ma/la-mise-en-oeuvre-du-droit-dacces-a-linformation-lindicateur-smiig-data-des-communes/2/>.
- UNESCO (2017), *Stratégie Maroc Digital 2020*, [32]
<https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/strategie-maroc-digital-2020>.
- UNESCO (s.d.), *Access to Information Laws*, [4]
<https://en.unesco.org/themes/access-information-laws> (consulté le 23 février 2022).

Notes

¹ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 44 répondants, 20 pays membres et 6 pays non membres de l'OCDE ont signalé la présence d'une commission, d'une agence ou d'un organisme indépendant avec un mandat spécifique pour l'accès à l'information.

² Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

³ Données issues des réponses du Maroc à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

⁴ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021 avec des représentants du MTNRA.

⁵ Données recueillies en mars 2021 dans le cadre du rapport *Voix citoyenne au Maroc* (OCDE, 2021_[47]).

⁶ Les liens ont été consultés le 10 novembre 2021, en arabe et en français : [collectivites-territoriales.gov.ma](https://www.collectivites-territoriales.gov.ma) ; <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/actualites/aljmaat-altrabyt-td-bryda-alktrwnya-rhn-ashart-almwatn-fy-atar-tfy-alhq-fy-alhswl-ly> ; <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/les-collectivites-territoriales-mettent-disposition-des-citoyens-des-adresses-email-dans>.

⁷ L'OCDE définit une approche multicanale comme un modèle de prestation composé de différents canaux de diffusion, comprenant par exemple ceux de nature numérique et non numérique.

⁸ Voir les formulaires sur le site Internet de la CDAl : <https://www.cdai.ma/%d8%b7%d9%84%d8%a8-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d8%b5%d9%88%d9%84-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b9%d9%84%d9%88%d9%85%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d9%86-%d8%a7%d9%84%d9%84%d8%ac%d9%86%d8%a9/>.

⁹ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) : sur 47 répondants, 26 indiquent que les organisations publiques sont tenues de créer un registre des informations qu'elles détiennent, 16 que ce n'est pas le cas et 5 n'ont pas apporté de réponse à cette question.

¹⁰ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) : 46 pays ont répondu à cette question. Tous mentionnent des délais maximums pour répondre aux demandes avec approbation ou refus, 41 des limites à l'extension des délais pour répondre aux demandes, et 21 une obligation d'accuser réception de la demande.

¹¹ Données issues des réponses du Maroc à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

¹² Communication du MTNRA, avril 2023.

¹³ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) : sur les 47 répondants à l'enquête, 27 ont indiqué qu'un organe est chargé du suivi de la mise en œuvre de l'accès à l'information, par opposition à 16 pays qui ne le prévoient pas ; 4 pays n'ont pas répondu à la question.

¹⁴ Ces propos ont été recueillis auprès de deux représentants de la CDAI lors d'un entretien en juin 2021.

¹⁵ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021 avec des représentants du MEFRA.

¹⁶ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021.

¹⁷ En mars 2024, au moment de la finalisation de ce rapport, Chafafiya comptabilisait 16 664 demandes d'accès à l'information, dont 8 973 avaient été traitées et 7691 étaient en cours de traitement. Les délais moyens de réponses aux demandes d'accès à l'information étaient de 74 jours.

¹⁸ Communication de la DGCT, mars 2023.

¹⁹ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021 avec des représentants de l'ADD.

²⁰ Données issues de <https://data.gov.ma/data/dataset>, consulté le 19 août 2021.

²¹ Communication de la DGCT, mars 2023.

5

La participation en pratique : soutenir la participation des citoyens pour un gouvernement plus ouvert et plus inclusif au Maroc

Ce chapitre analyse les initiatives de participation citoyenne dans la vie publique marocaine. Il en étudie le cadre légal et institutionnel, ainsi que les pratiques existantes et l'élan qu'elles ont connu dans leur mise en œuvre depuis quelques années, tant au niveau national que local. En s'appuyant sur des données et des bonnes pratiques des pays membres et non membres de l'OCDE, il revient sur les défis et opportunités, et dégage les leviers à la disposition des autorités publiques marocaines pour en déployer le plein potentiel dans le cadre d'une approche stratégique et cohérente du gouvernement ouvert au Maroc

5.1. Introduction

La participation citoyenne est une composante clé dans les démocraties modernes. Il s'agit d'un concept vaste, et qui peut recouvrir des pratiques institutionnalisées, comme les élections ou les consultations publiques, et plus informelles, à l'image de l'activisme ou des manifestations. Ce chapitre s'intéresse à l'inclusion des citoyens et des parties prenantes dans les formes de participation institutionnalisées, à l'exception des élections et des référendums. Des institutions publiques à tous les niveaux de gouvernement emploient de façon croissante des moyens classiques de participation citoyenne (par exemple, des pétitions, des consultations, des auditions publiques, etc.) à différentes étapes du cycle des politiques publiques (OCDE, 2020^[1]). De nouvelles formes émergent également (par exemple, les processus délibératifs, la e-participation, etc.), qu'elles soient menées par des autorités publiques, des citoyens ou des organisations de la société civile (OSC) (OCDE, 2020^[1]).

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* définit la participation comme l'ensemble des formes d'intégration des parties prenantes au cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics (OCDE, 2017^[2]). Elle identifie trois niveaux d'implication dans la participation :

- **Information** : niveau initial de participation, caractérisé par une relation unilatérale, dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent de l'information et la communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'information sur demande et les mesures « volontaristes » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information.
- **Consultation** : niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale, dans le cadre de laquelle les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics, et vice versa. La consultation se fonde sur une définition préalable de la question au sujet de laquelle des avis sont sollicités, et elle implique la fourniture d'une information pertinente, ainsi qu'un retour d'information sur l'issue du processus.
- **Engagement** : cas de figure où les parties prenantes se voient offrir la possibilité et les moyens (informations, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics (OCDE, 2017^[2]).

Ainsi, l'implication des citoyens et des parties prenantes tout au long du cycle des politiques est une méthode de travail qui doit permettre d'atteindre des objectifs plus larges de politiques publiques. Elle est essentielle à plusieurs titres :

1. **Elle contribue à la démocratie** : la participation des citoyens conduit à un processus d'élaboration des politiques plus efficace et plus démocratique, qui devient plus transparent, inclusif, légitime et responsable. En donnant aux citoyens un rôle dans la prise de décision publique, les processus de participation citoyenne renforcent la confiance du public dans le gouvernement et les institutions démocratiques.
2. **Elle est bénéfique pour la qualité des politiques, des services et des projets** : la participation des citoyens conduit à de meilleurs résultats de politiques publiques, qui prennent en compte et utilisent l'expérience et les connaissances des citoyens pour répondre à leurs besoins les plus pressants. La qualité des politiques publiques, des lois et des services s'en trouve améliorée, car ceux-ci ont été élaborés, mis en œuvre et évalués à partir de meilleures données probantes et d'un choix plus éclairé. Ils bénéficient également des idées innovantes des citoyens et, en conséquence, peuvent être plus rentables.
3. **Elle permet d'associer les citoyens dans leur diversité** : la participation des citoyens peut rendre la gouvernance et la prise de décision plus inclusives en ouvrant la porte à des groupes de personnes plus représentatifs, traditionnellement « silencieux » dans la vie publique. La

participation des citoyens à la prise de décision publique peut répondre aux préoccupations des groupes non représentés en s'attaquant aux inégalités de voix et d'accès, et ainsi lutter contre l'exclusion et la marginalisation. Ce processus peut à son tour créer de meilleures politiques publiques et de meilleurs services, développer un sentiment d'appartenance et favoriser la cohésion sociale.

4. **Elle légitime et facilite la mise en œuvre des politiques publiques** : l'implication des citoyens dans le processus décisionnel favorise la compréhension du résultat par le public et améliore son assimilation. La participation des citoyens peut permettre au public de suivre, d'influencer et de comprendre le processus menant à une décision, ce qui renforce la légitimité des choix difficiles. L'autonomisation des citoyens par le biais de processus participatifs est également bénéfique pour la légitimité globale du processus démocratique, car elle témoigne du respect civique et permet d'établir une relation fondée sur la confiance mutuelle (OCDE, 2022^[3]).

Si la Recommandation de l'OCDE appelle les États adhérents à impliquer les parties prenantes et les citoyens, il convient de les distinguer (OCDE, 2022^[3]) :

- **parties prenantes** : toutes parties intéressées et/ou concernées, y compris les institutions et les organisations, gouvernementales ou non gouvernementales, de la société civile, du monde universitaire, des médias ou du secteur privé ;
- **citoyens** : individus, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur appartenance religieuse et politique ; au sens large, « habitant d'un lieu particulier », qui peut désigner un village, une ville, une région, un État ou un pays, selon le contexte.

La participation des citoyens et celle des parties prenantes revêtent une importance égale, mais elles ne peuvent se réaliser selon les mêmes modalités et dans les mêmes conditions, et n'aboutiront pas aux mêmes résultats. Les parties prenantes peuvent par exemple disposer d'une plus grande expertise dans des domaines ciblés, et représentent parfois des groupes d'intérêt. Quant aux citoyens, ils peuvent apporter un point de vue général sur les besoins de la population, ainsi qu'une diversité d'opinion. La disponibilité en temps et en ressources pour s'informer sur des questions données, et ainsi éclairer sa participation, diffère également entre les citoyens – qui, souvent, ne disposent pas d'autant de temps – et les parties prenantes. Tous ces éléments doivent être pris en compte dans la mise en œuvre de processus participatifs, afin de s'assurer de mettre en place les conditions nécessaires à une participation efficace et utile des différents acteurs impliqués, selon leurs spécificités (OCDE, 2022^[3]).

À partir de la théorie du changement présentée dans les chapitres précédents de cette revue, il est possible de décliner une théorie du changement propre à la participation, permettant de mieux comprendre sa place et son rôle dans les objectifs plus larges de politiques publiques et de bonne gouvernance d'un pays (voir Graphique 5.1). Un processus de participation efficace nécessite ainsi, comme toute réforme du gouvernement ouvert, des cadres légaux, institutionnels et de politique publique favorables, des processus et outils, des actions concrètes dont le degré d'institutionnalisation peut varier, et, enfin, des résultats concrets et un impact plus large sur la relation entre les citoyens et le gouvernement et le mode de fonctionnement de l'État, qui devront être évalués et mesurés.

Graphique 5.1. Exemple de théorie du changement relative à la participation



Source : Élaboré par l'auteur à partir de OCDE (2020^[41]), *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform*.

Ce chapitre met d'abord en lumière la volonté politique forte qui a émergé au Maroc et a abouti à plusieurs initiatives innovantes et avancées de participation, mises en œuvre récemment et définissant une nouvelle norme et de nouvelles ambitions dans ce domaine. Il s'intéresse ensuite à l'environnement favorable aux processus participatifs progressivement mis en place au Maroc, et recommande l'adoption d'une approche stratégique qui contribuerait à mettre en cohérence ces différents cadres et à s'assurer qu'ils viennent répondre de manière cohérente à une vision et à des objectifs plus larges sur la contribution de la participation à l'action publique. Il propose enfin une revue des différents mécanismes et outils institutionnalisés à disposition des autorités, des citoyens et de l'ensemble des parties prenantes pour mener à bien des processus de participation, aux niveaux local comme central, et souligne les défis et opportunités pour leur approfondissement et leur systématisation.

5.2. Une volonté politique forte et des initiatives pilotes d'envergure en faveur de la participation des citoyens et des parties prenantes

5.2.1. Une volonté politique forte en faveur de la participation des citoyens et des parties prenantes s'est affirmée au Maroc

L'engagement au plus haut niveau politique est un facteur clé de réformes et d'un changement de culture effectif au sein de l'administration publique. Au Maroc, la reconnaissance de la participation citoyenne dans la prise de décision publique a connu un véritable élan en deux décennies. Dès 1999, le Roi a souligné la nécessité du contact plus direct entre l'administration et les citoyens, pour les associer à la réponse aux enjeux qui les touchent, des propos réitérés en 2000, à l'occasion de la Fête du trône (OCDE, 2019^[51]). Dès lors, les appels à l'instauration de ce dialogue et au renforcement de l'approche participative se sont multipliés, y compris à l'échelle des collectivités territoriales, avec l'adoption d'un cadre légal instaurant une démarche participative dans l'élaboration des plans de développement communal dès 2002

(OCDE, 2019^[5]). Cette dynamique s'est progressivement renforcée et a été consacrée par l'adoption de la Constitution de 2011 (voir Section 5.3.1).

Afin d'ancrer le principe de la participation comme pilier d'une action publique locale modernisée, le Roi a souligné, à l'occasion d'un discours tenu en novembre 2012, l'opportunité que représente la réforme de la régionalisation avancée, par la « possibilité qu'elle offre aux populations de participer à la gestion de leurs affaires locales et de contribuer au développement humain intégré et durable » (Portail national des collectivités territoriales, 2012^[6]). L'engagement du Maroc en faveur de la participation se manifeste ainsi en particulier à travers ce processus, qui vise à conférer plus de responsabilités aux collectivités territoriales et ancre l'implication de la population à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques locales (OCDE, 2019^[5]). L'affirmation de la centralité de la participation dans ce processus a été réitérée à l'occasion du premier colloque de la régionalisation avancée tenu à Agadir en décembre 2019 (MAP, 2019^[7]). De même, à l'occasion du lancement de sessions d'information et de sensibilisation sur des boîtes à outils appuyant la mise en œuvre des mécanismes de la démocratie participative, le Wali Directeur général des collectivités territoriales a réaffirmé, en novembre 2021, l'opportunité que représente la participation des citoyens pour « améliorer l'engagement des parties prenantes à relever les défis complexes du développement territorial, et donner âme aux dispositions de la Constitution qui incitent à l'émergence d'une société inclusive » (DGCT, 2021^[8]).

Le processus ayant présidé à l'élaboration d'un Nouveau Modèle de développement témoigne également de la montée en puissance de la participation comme vecteur pour des politiques publiques plus efficaces et inclusives, répondant au mieux aux aspirations des citoyens et des parties prenantes dans leur diversité, ainsi qu'aux défis stratégiques du pays. Le Roi Mohammed VI a en effet mis en place, en novembre 2019, une Commission spéciale chargée d'élaborer un Nouveau Modèle de développement, face au constat des inégalités de développement persistantes et du besoin de créer une nouvelle vision partagée par tous les citoyens pour le développement du pays. Dans ce sens, la Commission a placé le principe de participation au cœur du processus d'élaboration de ce Nouveau Modèle de développement, à travers un diagnostic participatif permettant de mettre en lumière les défis et les ambitions de la population marocaine dans son ensemble (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). Les constats de la Commission ont souligné l'importance de la participation et la volonté des citoyens de davantage contribuer au développement de leur environnement et à l'élaboration de politiques publiques et de projets qui les concernent (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). Ce fort engagement en faveur de la participation a ainsi donné lieu à un processus de cocréation multicanal mis en place afin de venir appuyer les objectifs stratégiques du Maroc en matière de développement (voir Section 5.2.2) (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]).

Enfin, comme abordé dans le chapitre 3 de cette revue, les efforts engagés en matière de renforcement de l'espace civique à travers des réformes du cadre légal et un appui à la société civile doivent également s'inscrire dans la dynamique de promotion de la démocratie participative au Maroc. L'espace civique est en effet un prérequis essentiel pour la mise en œuvre de processus participatifs pertinents et inclusifs, et, à ce titre, une analyse exhaustive de l'environnement favorable à la participation au Maroc nécessite une lecture croisée de ce chapitre et du chapitre 3 relatif à l'espace civique.

5.2.2. Deux processus récents et d'envergure de participation contribuent à la définition de nouvelles normes et ambitions en la matière au Maroc

Le fort portage politique en faveur de la participation citoyenne a conduit à la mise en place de plusieurs initiatives récentes de participation, qui ont permis d'expérimenter de nouvelles approches plus approfondies, correspondant au stade de l'engagement ou de la cocréation, au-delà des stades de l'information et de la consultation (voir l'introduction de ce chapitre). En complément des pratiques institutionnalisées (voir Section 5.4), ces processus participatifs innovants permettent de redéfinir des normes plus exigeantes en matière de participation citoyenne.

La cocréation et l'intelligence collective sont au cœur du processus de diagnostic mis en place pour l'élaboration d'un Nouveau Modèle de développement pour le Maroc

Selon l'OCDE, une démarche participative doit permettre aux gouvernements de concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques et des services qui reflètent et répondent mieux aux besoins et aux préférences de l'ensemble des citoyens, en particulier des groupes les plus vulnérables ou marginalisés (OCDE, 2017^[10]). En ligne avec ce constat, l'élaboration du Nouveau modèle de développement a été l'occasion pour le Maroc de mettre en place un processus innovant, élargi et inclusif de participation citoyenne. Le Nouveau modèle de développement est un projet ambitieux, évoqué pour la première fois par le Roi Mohammed VI lors d'un discours d'octobre 2017. Face au constat de progrès inégaux dans le domaine du développement humain malgré un développement économique important, l'objectif était d'établir un diagnostic des enjeux politiques, économiques et sociaux au Maroc et de proposer un nouveau modèle permettant d'y répondre (Paulson, 2021^[11]).

Pour ce faire, la Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD) a mis en place un processus de consultation élargi en deux phases, comprenant les citoyens et les parties prenantes. Dans un premier temps, ce processus a inclus des organisations publiques, privées et de la société civile. Dans un second temps, la Commission a mené une série de consultations publiques dans les différentes régions du pays. À travers ces deux étapes, huit formes différentes de consultation ont été adoptées (voir Encadré 5.1), notamment pour assurer son caractère inclusif (Paulson, 2021^[11]). En ce sens, des rencontres à l'adresse de populations spécifiques, telles que les femmes, les jeunes ou les détenues, ont été organisées.

Le succès d'une telle démarche nécessite une vision et un engagement au plus haut niveau de l'État. Au Maroc, cette initiative a disposé d'un poids politique important puisque le projet a été instigué par le Roi. Le concept de participation s'est trouvé au cœur de la réflexion autour de ce Nouveau modèle de développement, et ce dès ses débuts. Le processus mis en place le traduit particulièrement, en ce sens qu'il a adopté une approche participative approfondie, afin de comprendre au mieux les défis auxquels sont confrontés les différents segments de la population marocaine et d'y apporter des solutions adaptées. L'initiative de participation mise en place dans ce cadre illustre l'opportunité que représente l'intelligence collective pour répondre à des problématiques complexes et atteindre des objectifs plus larges, visant à la bonne gouvernance et à la restauration de la relation de confiance et de collaboration entre les citoyens et l'État.

Encadré 5.1. La procédure de consultation ambitieuse de la Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD)

Le processus de consultation et d'engagement des citoyens et des parties prenantes dans le cadre de la définition du Nouveau modèle de développement est ambitieux et inclusif. Pour atteindre toutes les catégories de population et organisations ciblées, huit modes de consultation distincts ont été déployés :

- des auditions institutionnelles ;
- des ateliers de travail ;
- des rencontres citoyennes rassemblant 30 à 60 participants sélectionnés à travers un appel à propositions en ligne ;
- des séances d'écoute organisées par des associations locales ;
- un questionnaire en ligne disponible sur le site Internet de la Commission (CSMD.ma) ;

- des visites de terrain effectuées par les membres de la Commission dans les 12 régions du pays;
- des appels à contribution écrite, organisés avec des partenaires institutionnels ;
- la possibilité de transmettre des contributions libres par courrier physique ou électronique à la Commission ; la CSMD a ainsi reçu plus de 10 000 pages écrites de contributions de 6 600 individus et 165 organisations.

À travers ces modes de consultation, les membres de la Commission ont interagi avec près de 9 700 personnes. La plateforme en ligne a comptabilisé près de 50 000 visiteurs uniques et la campagne lancée sur les réseaux sociaux a atteint près de 3.2 millions de citoyens.

Source : (Paulson, 2021^[11]).

Le Maroc a mis en place des mécanismes innovants de participation et de gouvernance participative dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert

L'adhésion du Maroc au Partenariat pour un gouvernement ouvert représente un moteur pour la promotion de la participation citoyenne

Comme indiqué dans le Chapitre 1, l'adhésion du Maroc au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) en 2018 demeure un élément moteur dans la promotion des principes du gouvernement ouvert dans le Royaume, y compris du principe de participation. Ainsi, les enjeux couverts par les engagements des deux plans d'action nationaux (PAN) témoignent d'une volonté forte de poursuivre la promotion de la participation des citoyens et des parties prenantes. Sur 24 engagements pris en 2018, 4 étaient relatifs au renforcement de la participation citoyenne (pour un taux de réalisation de 72 % sur cet axe) (Gouvernement-ouvert.ma, 2021^[12]). C'est par exemple dans ce cadre qu'a été mise en place la plateforme de participation en ligne eparticipation.ma (voir Section 5.4.5), et qu'un certain nombre de formations, d'efforts de sensibilisation et une campagne de communication sur les principes de la démocratie participative ont été menés par la Direction des relations avec la société civile (DRSC) (voir Section 5.3.2). Le second PAN 2021-23 confirme la montée en puissance de la volonté d'impliquer davantage les parties prenantes, à tous les niveaux de gouvernement, et inclut ainsi 8 engagements dans ce sens, dont l'ensemble de ses axes 4 sur la « participation citoyenne » et 5 sur les « collectivités territoriales ouvertes » (Gouvernement-ouvert.ma, 2021^[13]) (voir Encadré 5.2).

Encadré 5.2. Les engagements relatifs à la participation citoyenne dans les plans d'action PGO

Dans le cadre de son adhésion au PGO, le Maroc a pris une série d'engagements pour la promotion de la participation des citoyens et des parties prenantes dans la vie publique marocaine. Les deux PAN pour 2018-20 et 2021-23 en témoignent.

Plan 2018-20

Axe 4 – Participation citoyenne :

- Engagement 14 : Création d'une dynamique consultative aux niveaux national et régional.
- Engagement 15 : Mise en place d'une plateforme électronique de « participation citoyenne ».
- Engagement 16 : Renforcement de la participation citoyenne par l'appropriation de la société civile des mécanismes relatifs à la démocratie participative.
- Engagement 17 : Renforcement de l'accès de la société civile aux médias audiovisuels.

Plan 2021-23**Axe 1 – Transparence et qualité des services publics**

- Engagement 7 : Renforcement de la transparence et de la participation dans la gestion des services de santé.

Axe 2 – Égalité et inclusion

- Engagement 11 : Promotion de l'égalité et de la participation des femmes à la vie publique et de leur autonomisation économique.

Axe 4 – Participation citoyenne

- Engagement 17 : Lancement d'un Portail national pour la formation à distance des associations.
- Engagement 18 : Mise en place de mécanismes de soutien à la transparence des aides publiques accordées aux OSC.
- Engagement 19 : Renforcement de la participation citoyenne à travers la mise en place des cadres juridiques relatifs à la consultation publique et au volontariat.
- Engagement 20 : Mobilisation de la société civile et renforcement de ses capacités pour améliorer sa participation à l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre de la politique environnementale.

Axe 5 – Collectivités territoriales ouvertes

- Engagement 21 : Renforcement de l'accès à l'information et de la participation citoyenne au niveau des collectivités territoriales.
- Engagement 22 : Développement et partage d'une boîte à outils pour renforcer la communication et la participation citoyenne au niveau des collectivités territoriales.

Source : (Gouvernement-ouvert.ma, 2021^[13]).

Le processus de cocréation du second PAN du PGO constitue un tournant vers un approfondissement et une diversification des méthodes de participation

Concernant la méthode de travail, il ressort des discussions tenues lors de la mission de revue par les pairs que le Maroc a opéré un important changement de paradigme. Dans le cadre de la définition du PAN pour la période 2018-20, le gouvernement avait présenté son plan à la société civile à un stade relativement avancé du processus. Cependant, c'est une approche résolument participative qui lui a succédé pour élaborer le second PAN pour 2021-23, en ligne avec les nouvelles normes développées par le PGO (voir Encadré 5.3). Un processus de cocréation en plusieurs étapes a été adopté, avec dans un premier temps la mise en place d'une plateforme électronique sur le portail gouvernement-ouvert.ma, permettant de recueillir directement auprès des citoyens des idées et propositions autour des engagements potentiels du second plan d'action. Dans un second temps, ces idées ont été analysées et évaluées dans le cadre d'ateliers et d'une concertation interministérielle, afin d'aboutir à des fiches d'engagements publiées pour consultation avant finalisation du plan d'action. Les différents acteurs publics, comme la société civile, ont exprimé leur satisfaction face à ce processus de cocréation et ont souligné les progrès indéniables réalisés pour consacrer une approche participative dans le cadre du PGO.¹

Encadré 5.3. Le processus de cocréation du second PAN au PGO au Maroc

Proposition des thématiques

Dans un premier temps, dix thématiques prioritaires ont été identifiées pour les futurs appels à propositions : 1) démocratie participative ; 2) égalité des sexes ; 3) innovation et gouvernance numérique ; 4) justice ouverte ; 5) transparence budgétaire et équité fiscale ; 6) environnement et accès aux ressources naturelles ; 7) intégrité et lutte contre la corruption ; 8) inclusion et équité territoriale ; 9) qualité des services publics ; et 10) accès à l'information.

Collecte de propositions

Lors de cette phase, une plateforme en ligne dédiée à la cocréation a été mise en place sur le portail du gouvernement ouvert (gouvernement-ouvert.ma), sur laquelle individus et associations pouvaient publier des suggestions. Au total, 232 propositions autour des dix thématiques précitées ont été émises sur la plateforme.

Dix ateliers de cocréation thématiques

Afin d'accompagner ce processus de collecte de propositions, dix ateliers de cocréation en ligne ont été organisés aux mois d'octobre et novembre 2020 par des OSC autour des dix thématiques identifiées. Certains de ces ateliers ont par la suite fait l'objet d'une publication en ligne ou d'un compte rendu publié sur le portail du gouvernement ouvert (gouvernement-ouvert.ma).

Priorisation et identification des porteurs d'engagements

À l'issue de ce processus, plusieurs ateliers visant à analyser les idées et propositions reçues ont été organisés, au cours desquels les différents ministères ont pu identifier collectivement de potentiels porteurs d'engagements. Les résultats de cette étape ont été communiqués via le portail du gouvernement ouvert.

Rédaction des fiches d'engagements

À partir d'un canevas préparé par l'équipe en charge du PGO, des fiches d'engagements ont été élaborées par les différentes parties prenantes publiques impliquées dans le processus de cocréation et des chefs de projet ont pu être identifiés.

Phase finale de validation et d'adoption du PAN

Les projets d'engagements ainsi produits ont été publiés pour consultation sur le portail du gouvernement ouvert entre mars et juin 2021, avant d'être présentés pour adoption au Conseil du gouvernement et transmis au PGO fin juillet 2021.

Source : (Gouvernement ouvert Maroc, s.d.^[14]).

Le Maroc s'engage vers un approfondissement des mécanismes de gouvernance participatifs dans le cadre du PGO

Au-delà du processus d'élaboration des engagements du PGO, le Maroc a mis en place un mode de gouvernance visant à assurer la participation de la société civile et à systématiser les échanges tout au long du processus du PGO, et non uniquement au stade initial d'élaboration, en ligne avec les exigences du PGO. Ainsi, un comité de pilotage mixte a été mis en place, comprenant autant de membres du gouvernement que de la société civile (neuf de chaque groupe pour le premier PAN du PGO). Un

processus d'auto-sélection des membres de la société civile a visé à assurer une meilleure représentativité de la société civile, ainsi qu'un degré important de transparence sur l'organe de gouvernance. Ce modèle de gouvernance a été élaboré en suivant les principes édictés dans le *Manuel du comité de pilotage du PGO* (voir Encadré 5.4). Les entretiens révèlent néanmoins une certaine marge de progression dans la pratique pour l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des engagements du PGO, le comité de pilotage n'ayant pas été en mesure de jouer le rôle qui était attendu de lui en tant qu'organe mixte réunissant les OSC et des représentants de l'administration porteurs d'engagements.

Encadré 5.4. Les principes régissant la gouvernance participative au sein du comité de pilotage du PGO au Maroc

Le *Manuel du comité de pilotage du PGO* au Maroc énonce les principes régissant l'approche participative de la gouvernance du PAN :

- **Transparence** : Les informations en relation avec le gouvernement ouvert publiées sur le site gouvernement-ouvert.ma seront accessibles au public. Cette communication proactive inclut les comptes rendus, les décisions, les activités et les résultats.
- **Institutionnalisation de la collaboration** : Une structure explicite de gouvernance sera mise en place, permettant une participation significative et durable de la société civile aux différentes phases et à différents niveaux (local et national). Cette institutionnalisation permettra une meilleure redevabilité à la fois concernant les décisions du comité de pilotage et les engagements du plan d'action.
- **Autonomie** : La société civile est autonome. La sélection de ses représentants repose sur un processus autonome, équitable et transparent. Toutes les décisions sont publiées sur le portail du gouvernement ouvert. Le comité de pilotage repose sur un équilibre entre les représentants gouvernementaux et ceux de la société civile.
- **Inclusivité** : La participation doit permettre l'intégration de nouveaux participants et de différents groupes d'intérêt (local/national, distribution géographique, niveaux d'expertise), en vue de rejoindre la dynamique du gouvernement ouvert et de contribuer au processus de prise de décision.
- **Résilience** : Le processus de participation doit permettre l'identification des améliorations et établir un modèle d'amélioration continue. Un cycle de suivi, d'évaluation et d'amélioration de ce processus est mis en place.

Source : (Royaume du Maroc, s.d.^[15]).

Face à ce constat, le Maroc a entamé une réflexion pour une évolution substantielle du mode de gouvernance du PAN du PGO, afin d'accroître et de pérenniser la collaboration avec les OSC. Ainsi, l'unité du gouvernement ouvert travaille à la mise en place de groupes thématiques réunissant des représentants du gouvernement porteurs d'engagements et des acteurs de la société civile présentant une expertise dans un domaine particulier, dans le cadre de la mise en œuvre du second PAN.² Cela témoigne de la volonté du gouvernement d'approfondir la dynamique participative lancée par le processus de cocréation et d'impliquer les OSC tout au long du cycle de mise en œuvre, au-delà du stade d'élaboration. Ces efforts seront par ailleurs accompagnés de modules de formation cocréés avec les OSC engagées dans le chantier du gouvernement ouvert, afin de répondre au mieux à leurs besoins en termes de renforcement de capacités aussi bien générales (par exemple, sur les mécanismes de participation ou de suivi et d'évaluation) que concernant des thématiques précises liées aux engagements du PAN.

De même, la création d'un espace de la société civile sur le portail du gouvernement ouvert (voir Section 5.4.5) s'inscrit directement dans cette dynamique visant à pérenniser et approfondir la collaboration avec la société civile. À ce titre, l'unité du gouvernement ouvert a utilisé cette plateforme pour lancer une consultation en ligne à l'adresse des OSC, afin de définir collectivement le processus et les critères de sélection des nouveaux membres du comité de pilotage du PGO issus de la société civile. Un processus transparent de sélection a été mis en place, dont les étapes et les comptes rendus des réunions ont été communiqués sur le portail du gouvernement ouvert.³ Le processus du PGO constitue à ce titre un laboratoire permettant d'expérimenter de nouveaux modes d'engagement et de collaboration entre le gouvernement et les OSC dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

Ainsi, le processus de cocréation du Nouveau Modèle de développement ainsi que le processus du PGO permettent de redéfinir de nouvelles normes, plus exigeantes, pour la mise en œuvre d'initiatives avancées de participation. De plus, ils illustrent le passage d'une conception de la participation comme un principe à son adoption comme une méthodologie de travail permettant d'atteindre des objectifs de politique publique plus larges et stratégiques en bénéficiant de l'intelligence collective. À terme, **le Maroc pourrait capitaliser sur la réussite de ces initiatives, afin d'en tirer des bonnes pratiques à répliquer à des échelles différentes, par exemple au sein des collectivités territoriales dans le cadre de la définition des priorités et de l'élaboration de politiques au niveau local.**

5.3. L'environnement favorable à la participation citoyenne : les cadres légaux, institutionnels et de politique publique

Au-delà des processus novateurs récemment expérimentés par le Maroc (voir Section 5.2.2), la mise en œuvre des initiatives de participation repose sur un encadrement légal et réglementaire sous-tendant leur usage dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Un environnement favorable à la participation des citoyens et des parties prenantes est constitué de l'ensemble des règles et procédures qui encadrent l'organisation des processus participatifs et qui contribuent à leur efficacité et à leur qualité (OCDE, 2022^[16]).

5.3.1. Les garanties de la promotion des processus participatifs sont offertes par diverses dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires aux niveaux national comme local

La Constitution de 2011 représente un socle solide pour la reconnaissance et la promotion de la participation au Maroc

Le principe de participation est essentiel aux dynamiques d'ouverture de la gouvernance publique. Consacrant son caractère fondamental, il a été constitutionnalisé dans plusieurs pays de l'OCDE, comme en **France** ou en **Norvège**.

Au Maroc, les principes de démocratie participative ont été consacrés dans la Constitution en 2011 (voir Tableau 5.1). Le préambule dispose ainsi que « le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance » (Royaume du Maroc, 2011^[17]). L'article 6 ajoute que « les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale » (Royaume du Maroc, 2011^[17]). Entre autres dispositions, l'article 12 consacre le rôle des associations et des ONG dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics, dans le cadre de la démocratie participative, et l'article 170 a prévu l'établissement d'un Conseil consultatif de la jeunesse et

de l'action associative (Royaume du Maroc, 2011_[17]). Enfin, la Constitution de 2011 a également amorcé le chantier de la « régionalisation avancée », qui appelle à une meilleure gouvernance locale et notamment à un renforcement de la participation des citoyens au niveau des collectivités territoriales. L'article 139 de la Constitution précise ainsi que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils régionaux et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement » (Royaume du Maroc, 2011_[17]).

Tableau 5.1. Les bases constitutionnelles des principes de la démocratie participative au Maroc

Articles	Dispositions constitutionnelles
Préambule	Le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation , de pluralisme et de bonne gouvernance.
Article 1	Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative , et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.
Article 6	Les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale .
Article 12	Les associations intéressées par la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics . Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi.
Article 136	L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.
Article 139	Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'une question relevant de sa compétence.
Article 170	Le Conseil de la jeunesse et de l'action associative, créé en vertu de l'article 33 de la présente Constitution, est une instance consultative dans les domaines de la protection de la jeunesse et de la promotion de la vie associative. Il est chargé d'étudier et de suivre les questions intéressant ces domaines et de formuler des propositions sur tout sujet d'ordre économique, social et culturel intéressant directement les jeunes et l'action associative, ainsi que le développement des énergies créatives de la jeunesse, et leur incitation à la participation à la vie nationale, dans un esprit de citoyenneté responsable.

Source : (Royaume du Maroc, 2011_[17]).

Un cadre légal et réglementaire opérationnalise les garanties constitutionnelles aux différents niveaux de gouvernement

S'appuyant sur la Constitution, le Maroc a adopté plusieurs textes définissant les droits, procédures et mécanismes en termes de participation des citoyens et des parties prenantes aux niveaux national et territorial. L'ensemble de cette architecture normative crée un cadre favorable pour l'institutionnalisation de la participation citoyenne. Cependant, le **cadre légal gagnerait à être approfondi au niveau national, de manière à inscrire la participation comme méthode d'action publique et à la connecter formellement au cycle des politiques publiques**.

Au niveau national, des lois et décrets mettent divers mécanismes de participation à disposition des citoyens et des OSC

Parmi les textes juridiques marocains promulgués durant la dernière décennie pour asseoir le cadre relatif à la participation et son institutionnalisation au niveau national, deux mesures sont particulièrement significatives pour l'application des articles 14 et 15 de la Constitution consacrant la démocratie participative. Elles résident dans l'adoption, en 2016, de deux lois organiques établissant des mécanismes en ce sens.

D'une part, la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics a représenté l'aboutissement d'un processus consultatif mené auprès de la société civile pour concrétiser les apports de la Constitution de 2011 (Royaume du Maroc, 2016^[18]). Le décret n° 2-16-773 fixant la composition de la commission des pétitions, ses attributions et les modalités de son fonctionnement a été adopté pour garantir la mise en œuvre du dispositif de réception et de gestion des pétitions (Chef du gouvernement, 2017^[19]).

D'autre part, la participation peut favoriser la rédaction de textes législatifs répondant aux attentes et demandes des citoyens. En ce sens, la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative⁴ a représenté une étape et un jalon supplémentaires pour encadrer et encourager la participation des citoyens à l'orientation des initiatives parlementaires (Royaume du Maroc, 2016^[18]). Un groupe de citoyens et de citoyennes a la possibilité de déposer une motion auprès d'une des deux Chambres du Parlement, en fonction de l'objet de ladite motion, qui, si elle remplit les conditions d'acceptabilité, sera présentée aux membres de la Chambre concernée et soumise à l'examen d'une commission compétente. Les membres de cette commission peuvent alors parrainer la motion et s'en servir comme point de départ pour élaborer une proposition de loi.

Face à l'usage limité de ces mécanismes par les citoyens (voir Section 5.4.1 sur la mise en œuvre pratique), une révision des dispositions de ces lois à travers les lois organiques n° 70.21 et n° 71.21 du 8 décembre 2021 a abaissé le seuil requis de signatures pour les pétitions et les motions à respectivement 4 000 et 20 000 signatures (contre 5 000 et 25 000 auparavant) (LesEco.MA, 2021^[21] ; Royaume du Maroc, 2021^[22] ; Royaume du Maroc, 2021^[23]).⁵ La réforme prévoit également une digitalisation des procédures à travers la collecte, via le portail eparticipation.ma, des signatures appuyant les pétitions et motions et leur présentation aux pouvoirs publics concernés via le même portail, l'absence de numérisation des procédures figurant parmi les limites évoquées pour un usage plus large du droit de pétition par les citoyens. D'autres dispositions vont également dans le sens d'une simplification des procédures, à l'instar de la suppression de l'obligation pour les signataires de fournir une copie de leur carte nationale d'identité, remplacée par le numéro de carte nationale d'identité. Cependant, l'obligation faite aux pétitionnaires d'être inscrits sur les listes électorales, qui avait également fait l'objet de critiques de plusieurs acteurs appelant à une refonte de la loi, a été maintenue (LesEco.ma, 2021^[24]). Il demeure que ces modifications substantielles, et notamment l'adoption de la présentation et de la signature électronique des pétitions à travers la plateforme eparticipation.ma, pourraient à terme faciliter et renforcer l'usage par les citoyens de ce mécanisme de participation.

De plus, d'autres textes connexes participent également à l'ancrage progressif du principe de dialogue et d'interaction avec les citoyens pour l'amélioration des services et des politiques publics. Ainsi, le décret n° 2-08-229 promulgué en 2009 met en place une obligation de publication en ligne de projets de textes législatifs et réglementaires dans certains domaines définis (Chef du gouvernement, 2009^[25]). Les personnes intéressées peuvent alors formuler des commentaires, qui sont rendus publics sur la plateforme du Secrétariat général du gouvernement ; le service à l'origine du projet est tenu d'assurer un suivi des commentaires et d'y répondre. De même, le décret n° 2-17-265 fixant les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, ainsi que celles concernant le suivi et le traitement de leurs réclamations (Chef du gouvernement, 2017^[26]), promulgué en 2017, permet aux usagers de faire un retour aux administrations sur les services publics et de soumettre des réclamations, observations ou suggestions visant à leur amélioration.

Au niveau territorial, les lois relatives à la régionalisation avancée consacrent et opérationnalisent le principe de participation des citoyens et des parties prenantes

S'assurer de la mise en œuvre de mécanismes de participation des citoyens et des parties prenantes dans la prise de décision publique à l'échelon infranational est tout aussi important. En effet, c'est à cette échelle

que les citoyens font l'expérience la plus immédiate des politiques et services publics. Ces mécanismes sont ainsi de nature à accroître la compréhension des attentes des usagers, ainsi que l'acceptabilité voire l'adhésion aux décisions ainsi formulées. Au Maroc, les lois sur la régionalisation avancée ont en ce sens consacré la participation citoyenne à l'échelle locale comme complément de la démocratie représentative, et posé les premiers jalons du cadre juridique applicable (OCDE, 2019^[5]). La mise en place progressive du dispositif appelle néanmoins à poursuivre le renforcement des normes, responsabilités et moyens institutionnels territoriaux.

Ainsi, des dispositions ont été intégrées aux Chapitres IV et V du Titre III de la loi organique n° 111-14 de 2015 relative aux régions (Royaume du Maroc, 2016^[27]). Le chapitre IV crée trois instances consultatives auprès des conseils de région : la première en partenariat avec la société civile et chargée de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche de genre ; la deuxième chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes ; la troisième et dernière en partenariat avec les acteurs économiques de la région et en charge de l'étude des affaires régionales à caractère économique. Ces instances sont composées de citoyens souvent membres d'OSC et qui travaillent bénévolement (voir Section 5.4.2 pour la mise en œuvre dans la pratique).

De même, la loi organique n° 113-14 (Royaume du Maroc, 2016^[28]) relative aux communes vient renforcer le cadre légal pour le gouvernement ouvert au niveau local et reprend certains mécanismes de participation auparavant consacrés pour la première fois dans la *Charte communale de 2009* (OCDE, 2019^[5]). La Commission de la parité et de l'égalité des chances, composée de personnalités appartenant à des associations locales et d'acteurs de la société civile, prévue à l'article 14 de la Charte, a été par exemple reprise, avec la création d'une instance consultative en partenariat avec les acteurs de la société civile chargés de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes d'équité, d'égalité des chances et d'intégration de l'approche de genre (article 120 de la loi relative aux communes).

Enfin, la loi organique n° 112-14 du 18 février 2015 relative aux préfectures et provinces met en place des dispositions similaires dans ses Chapitres IV et V du Titre III (Royaume du Maroc, 2016^[29]). La loi dote ces collectivités territoriales d'une unique instance consultative, en charge des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche de genre, en partenariat avec les acteurs de la société civile. Le règlement intérieur des conseils des préfectures et des provinces en fixe les modalités de composition et fonctionnement.

De plus, ces trois lois organiques mettent en place une obligation d'adopter une approche participative dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régional (PDR) au niveau des régions,⁶ des programmes de développement dans les préfectures et les provinces (PDP)⁷ et des plans d'action communaux (PAC) au niveau des communes,⁸ à travers la mise en place de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, visant à favoriser l'implication des citoyens, des citoyennes et des associations (voir Section 5.4.3). La loi prévoit cependant que les modalités de ces mécanismes seront fixées dans les règlements intérieurs des collectivités territoriales, et ne fixe pas de règles ou lignes directrices quant à la mise en œuvre de ces dispositions. Si les décrets d'application n° 2-16-299 (pour les régions), n° 2-16-300 (pour les provinces et préfectures) et n° 2-16-399 (pour les communes) précisent certaines des modalités d'application de ces dispositions des trois lois organiques, en spécifiant par exemple que les instances consultatives territoriales ainsi que les citoyens et citoyennes devront prendre part aux processus participatifs, ils ne donnent cependant pas davantage de précisions sur la manière dont cette implication doit être organisée.

Ainsi, il persiste une certaine marge d'interprétation pour les collectivités territoriales, afin de mettre en place des mécanismes adaptés au plus près des attentes des citoyens, ce qui permet une certaine flexibilité mais induit également le risque d'inégalités importantes dans la mise en œuvre des mécanismes de la démocratie participative, suivant les collectivités et le degré d'appropriation du principe de participation par les autorités et administrateurs locaux. À ce titre, **il serait opportun de davantage**

décliner et préciser les modalités d'application de ces dispositions du cadre légal, à travers par exemple la mise en place de normes communes et d'un socle minimum de normes contraignantes à respecter dans la mise en œuvre de ces processus participatifs. Cela pourrait par exemple passer par une circulaire de la DGCT, en plus des guides déjà existants. À ce titre, afin de rappeler aux collectivités territoriales l'ensemble des nouvelles dispositions du cadre légal, la DGCT a diffusé le 4 octobre 2021 une circulaire reprenant les différents éléments des lois sur la régionalisation avancée relatifs aux mécanismes de la démocratie participative et mettant en avant les outils développés pour consacrer et faciliter leur mise en œuvre, tels que les guides, les sites Internet et les plateformes (DGCT, 2021^[30]).

Par ailleurs, comme au niveau national, ces trois lois organiques instituent le droit de pétition auprès des conseils des collectivités territoriales, qui permettent l'inscription d'une question ou problématique spécifique à leur ordre du jour, et définissent les conditions et modalités d'exercice de ce droit.⁹ Ainsi, l'ensemble de ces évolutions légales, spécifiques aux autorités décentralisées marocaines, constitue une avancée significative vers l'institutionnalisation de la concertation permanente entre les acteurs locaux.

Un approfondissement des dispositions du cadre légal permettrait de renforcer l'institutionnalisation de la participation et d'en harmoniser la mise en œuvre par la multitude d'acteurs impliqués

Un cadre légal cohérent constitue un élément important d'un environnement propice à la mise en œuvre d'initiatives de participation, ainsi qu'à leur systématisation et à un changement de culture progressif vers une plus grande ouverture des processus de prise de décision, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques aux citoyens et différentes parties prenantes.

Comme présenté dans les sections précédentes, le cadre légal marocain opérationnalisant les principes de la démocratie participative s'est rapidement étoffé aux niveaux national comme infranational au cours des dernières années, du fait d'une volonté politique marquée. Cependant, afin d'aller plus loin et de relever certains des défis rencontrés dans la pratique, **il conviendrait dans un premier temps d'en décliner avec davantage de précision les modalités d'application, afin de s'assurer d'une mise en œuvre effective et cohérente.** À terme, cela permettrait un accès égal de l'ensemble des citoyens aux opportunités de participation offertes par le cadre légal. À ce titre, en ligne avec les recommandations du chapitre 1, le Maroc pourrait ainsi envisager de **réaliser une cartographie** des dispositions légales existantes, afin de mieux identifier les lacunes ou les éléments qui gagneraient à être déclinés et mieux définis pour harmoniser la mise en œuvre effective du principe de participation. Des pistes pour la déclinaison des dispositions du cadre légal seront mentionnées pour chacun des mécanismes mis en place dans la section 5.4 de ce chapitre.

De plus, sur le court ou moyen terme, **le Maroc pourrait saisir l'opportunité que représente l'actuel processus d'élaboration de la loi sur la consultation publique pour renforcer le cadre légal relatif à la participation** et faire de ce texte la pierre angulaire des futurs efforts d'approfondissement des cadres (légaux comme institutionnels) et pratiques participatives dans le pays.

En parallèle, des velléités de réformes de la loi des associations existent également, et leur concrétisation pourrait servir les objectifs poursuivis par l'utilisation des dispositifs participatifs au Maroc (voir Chapitre 3). En effet, dans un contexte mondial de recul de l'espace civique,¹⁰ il est essentiel de s'assurer du caractère favorable de l'environnement dans lequel opèrent des OSC, afin qu'elles puissent pleinement jouer leur rôle dans la vie publique et activer de manière efficace et pertinente les leviers et opportunités de participation progressivement développés par le Maroc. Un cadre légal adapté au nouveau rôle constitutionnel de la société civile ainsi qu'aux nouvelles pratiques de participation et d'engagement, notamment au niveau local et en ligne avec les normes internationales, est un élément déterminant pour la consécration de la démocratie participative dans la pratique. En ce sens, la réforme de la loi sur les associations est l'occasion pour le Maroc de rappeler et redéfinir le rôle de la société civile et de renforcer

les garanties de sa liberté d'action, afin qu'elle puisse agir en véritable force de proposition et actrice de politiques publiques plus inclusives, plus efficaces et plus proches des besoins des citoyens.

Saisir les opportunités de l'élaboration de la loi sur la consultation publique pour une vision renforcée de la participation citoyenne, ancrée dans le cycle des politiques publiques

Conscient de l'importance d'un cadre légal adapté pour une mise en œuvre efficace des initiatives de participation, le Maroc s'est lancé dans l'élaboration d'une loi relative à la consultation publique. L'inclusion de l'élaboration d'un cadre légal relatif à la consultation publique dans le programme gouvernemental pour 2017-21, d'une part, et dans les engagements du Maroc dans le cadre du PGO, d'autre part, témoigne de l'importance stratégique et du portage politique dont bénéficie ce projet. Celui-ci répond par ailleurs aux recommandations émises par le Dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles, lancé en 2013 par le gouvernement marocain. Ainsi, **les entretiens menés dans le cadre de cette revue ont souligné l'importance de l'adoption d'une loi sur la consultation dans l'approfondissement du cadre et des pratiques participatives au Maroc.**¹¹

Le caractère prioritaire que revêt l'adoption de cette loi pour le gouvernement marocain permet de saisir plusieurs opportunités dans son élaboration, afin d'optimiser son impact sur le cadre général de la démocratie participative au Maroc. **Cette loi pourrait ainsi redéfinir les contours d'une vision renforcée de la participation citoyenne en la connectant de manière explicite au cycle des politiques publiques, et en clarifiant sa contribution à la qualité des politiques et des services publics.** Les paragraphes suivants explorent plusieurs éléments et pistes que le Maroc pourrait suivre afin de faire de cette loi un instrument déterminant du renforcement du cadre et des pratiques de participation dans le pays.

L'adoption d'une loi sur la consultation publique est l'occasion d'optimiser, de clarifier et de renforcer les pratiques participatives

La réforme du cadre légal est un levier d'instauration ou d'optimisation de nouvelles normes de participation plus exigeantes, pour que la société civile et les administrations soient considérées comme des acteurs à part entière des processus participatifs et démocratiques. Les discussions ont souligné que les expériences menées dans le cadre du PGO sont porteuses d'opportunités pour élargir les formes de participation des parties prenantes. Désormais, elles peuvent et doivent légalement aller au-delà de ce programme spécifique et être établies à des moments stratégiques du cycle des politiques publiques. Ainsi, **l'adoption d'une loi sur la consultation publique aurait vocation à approfondir la conception de la participation et à véritablement l'ancrer comme méthode ou méthodologie d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques.** Dans ce cadre, il serait opportun de mieux définir les rôles respectifs des citoyens et des parties prenantes, et en particulier de valoriser le rôle des citoyens pour les placer sur un pied d'égalité avec les parties prenantes, en ligne avec les principes de la démocratie participative. À ce titre, les dispositions de cette loi pourraient **clarifier les étapes, les acteurs, les responsabilités et les moyens de la mise en œuvre des processus de consultation, afin d'en assurer l'application systématique.**

La loi sur la consultation publique pourrait représenter l'opportunité d'engager un processus collaboratif, afin d'intégrer les besoins de toutes les parties prenantes

Afin que la loi sur la consultation réponde aux besoins de l'ensemble des acteurs concernés, **il est essentiel de s'assurer qu'elle est le reflet d'une consultation élargie et des attentes, notamment de celles des OSC.** Cela constitue un gage supplémentaire de légitimité et d'adhésion des parties prenantes aux dispositions adoptées et à leur mise en œuvre. Il ressort cependant des échanges avec les OSC que celles-ci sont informées de l'existence de ce projet, mais qu'elles n'auraient pas encore nécessairement été consultées.¹²

La consultation dans le cadre du projet de loi et son adoption seraient également des occasions de **réaffirmer explicitement au niveau national les engagements envers l'approfondissement de la participation citoyenne et des relations avec la société civile, et de démontrer par la consultation même que cette étape est désormais essentielle dans les politiques publiques marocaines**. Il serait ainsi important, dans le cadre de ce processus d'élaboration, de tirer des enseignements des processus antérieurs tels que le Dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles menées en 2013 et certaines des critiques émanant d'OSC quant au manque de représentativité et de transparence dans le choix des participants à ce dialogue.

Les législateurs pourraient intégrer les suites données aux contributions citoyennes pour une transparence accrue des dispositifs

Enfin, un retour sur les contributions des parties prenantes constitue un jalon supplémentaire dans la transparence des décisions publiques et représente à ce titre un élément important d'un processus de participation réussi (OCDE, 2017^[10]). L'absence de retours sur les contributions reçues pourrait en effet décourager l'engagement des citoyens dans de futures initiatives de participation, et ainsi amoindrir l'impact positif de ces initiatives sur la confiance accordée aux autorités publiques (OCDE, 2022^[3]). Dans ce sens, le gouvernement de la ville de Mexico a par exemple explicité, dans la loi sur la participation citoyenne, le nécessaire retour auprès des parties prenantes pour ce qui concerne leurs contributions (voir Encadré 5.5). Au Maroc, les autorités pourraient **considérer l'insertion, dans le cadre réglementaire, de dispositions et critères similaires quant aux suites données aux contributions citoyennes** dans le cadre des consultations (résumé des opinions reçues, manière dont elles ont été prises en compte, etc.). Elles contribueraient à assurer la transparence du processus décisionnel vis-à-vis des parties prenantes, dans une perspective similaire à celle évoquée au Chapitre 3 eu égard au projet de loi relatif aux associations.

Encadré 5.5. Un retour sur les contributions aux consultations publiques au Mexique

En 2019, le gouvernement de la ville de Mexico a adopté la loi de participation citoyenne de la ville de Mexico. Elle définit ce concept et ce qu'il peut recouvrir en termes de dispositifs concrets mis en œuvre pour les autorités publiques du gouvernement.

L'article 147 de cette loi mentionne explicitement que « l'autorité convocatrice informe les personnes consultées du résultat de l'exercice, ainsi que de la manière dont leur avis sera intégré » dans la décision publique.

Source : https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf.

La définition d'un cadre légal de la consultation publique serait une opportunité de définir et clarifier les prérogatives des acteurs clés des dispositifs participatifs

La définition ou la clarification des responsabilités institutionnelles en termes de participation citoyenne est un facteur déterminant pour la systématisation et la mise en cohérence des pratiques (voir Section 5.3.2). Dans le cadre de la loi sur la consultation publique, **le Maroc pourrait ainsi définir clairement les cadres institutionnels y afférents, y compris les responsabilités au niveau central et au niveau des différentes administrations pour la coordination, la mise en œuvre et le suivi des processus de consultation mis en place**.

5.3.2. Des cadres institutionnels soutiennent la participation aux niveaux central et local

Les arrangements institutionnels structurent les responsabilités formelles de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des processus participatifs au niveau gouvernemental et au sein de chaque institution. Ils sont de nature à assurer la mise en œuvre cohérente et efficace du cadre légal et réglementaire applicable à la participation des citoyens et des parties prenantes à la vie publique.

D'après les données recueillies par l'OCDE, l'existence d'un organe chargé de la coordination des initiatives de participation est un élément important d'un cadre institutionnel favorable à la promotion de la participation (OCDE, 2017^[10]). Il permet en effet d'assurer la cohérence des actions entreprises par les différents acteurs dans ce domaine, de faciliter l'échange et la mise en commun de bonnes pratiques, et peut également apporter un appui aux fonctionnaires dans leurs efforts d'engagement avec les citoyens, les OSC et les autres parties prenantes (OCDE, 2017^[10]). Une telle responsabilité institutionnelle est identifiable dans 90 % des pays membres et non membres de l'OCDE pour soutenir les institutions publiques dans leurs efforts de consultation et d'engagement des citoyens et parties prenantes, et dans 85 % de ces mêmes pays pour renforcer leurs relations avec la société civile (OCDE, 2021^[31]).¹³ Plusieurs schémas institutionnels existent dans les pays de l'OCDE, tels qu'illustrés dans l'Encadré 5.6.

Encadré 5.6. Exemples de cadres institutionnels de la participation citoyenne dans les pays de l'OCDE

Colombie

En Colombie, le programme de participation des citoyens est coordonné au niveau national par le département en charge de la gestion publique (département du Service public). Celui-ci supervise la mise en œuvre de la politique nationale de participation citoyenne et a pour mandat de promouvoir les approches participatives du service public et de la gestion publique. Les ministères de tutelle (par exemple, de la santé ou de l'éducation) ont la responsabilité de mettre en œuvre une feuille de route institutionnelle de participation des citoyens et de se coordonner avec le département du Service public pour assurer la cohérence et l'harmonisation de la mise en œuvre.

France

Le programme de participation des citoyens dispose d'une direction politique, d'une coordination administrative et d'une évaluation indépendante. Ce volet est dirigé par un ministère dédié (ministère chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne), coordonné par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et supervisé par un organisme indépendant, la Commission nationale du débat public (CNDP). La DITP est également en charge de l'agenda du gouvernement ouvert, ainsi que du processus du PGO en France, et fonctionne comme un centre d'expertise fournissant un soutien technique sur la participation citoyenne à toutes les institutions publiques.

Mexique

Le Mexique dispose de deux bureaux qui coordonnent et dirigent la mise en œuvre de l'agenda de la participation. L'un est situé au centre du gouvernement et est chargé de l'articulation entre le gouvernement et les parties prenantes non publiques (sous-secrétaire au développement démocratique, à la participation sociale et aux questions religieuses), alors que l'autre est le responsable du gouvernement ouvert chargé de l'orientation et du soutien aux autres entités fédérales (secrétaire à la gestion publique).

Espagne

En Espagne, la participation citoyenne est un élément essentiel du programme de gouvernement ouvert. Elle est coordonnée et dirigée par la Direction générale de la gouvernance publique du ministère de la Politique territoriale et de la Gestion publique. Ce bureau est également chargé de l'agenda du gouvernement ouvert.

Source : (OCDE, 2022^[16]).

Au Maroc, plusieurs acteurs forment le cadre institutionnel de soutien aux initiatives de participation aux niveaux national et local

Au Maroc, il n'existe pas d'acteur unique chargé de coordonner les efforts et initiatives relatifs à la participation ou d'apporter un appui aux différents organes publics sectoriels dans ce domaine aux niveaux national et infranational. On peut cependant identifier trois acteurs principaux du cadre institutionnel favorisant la mise en œuvre du principe de participation : la Direction des relations avec la société civile (DRSC) du ministère délégué auprès du chef de Gouvernement chargé des Relations avec le Parlement, la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) du ministère de l'Intérieur, et le Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) (voir Graphique 5.2).

Graphique 5.2. Principaux acteurs du cadre institutionnel de la participation au Maroc



Source : Élaboration de l'auteur.

La Direction des relations avec la société civile (DRSC) apporte un appui aux OSC, favorisant leur implication dans la vie publique

La DRSC, créée en 2012 et relevant du ministère chargé des Relations avec le Parlement,¹⁴ est en charge de renforcer les relations entre le gouvernement et la société civile à travers deux volets :

- Créer un environnement propice à une implication effective de la société civile tout au long du cycle des politiques publiques, y compris à travers un renforcement de ses capacités.
- Mettre en œuvre la participation citoyenne et les mécanismes de la démocratie participative.¹⁵

La DRSC est à ce titre porteuse de plusieurs engagements relatifs à la démocratie participative et aux OSC dans le cadre du PGO (Gouvernement-ouvert.ma, 2021^[12] ; 2021^[13]). Elle a également réalisé des supports pédagogiques relatifs aux mécanismes de la démocratie participative et mis en place des formations sur ces concepts à destination des OSC, conformément aux engagements du Maroc dans le cadre du premier PAN du PGO. Elle déploie également des efforts importants de formation et de renforcement de l'environnement favorable des OSC (voir Section 3.3.3 du Chapitre 3 sur le cadre institutionnel d'appui aux OSC).

Cependant, il ressort des entretiens menés ainsi que des réponses à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert que la DRSC opère un travail principalement sectoriel en lien avec les OSC et ne prend pas en charge, pour l'heure, un rôle de coordination ou d'appui aux processus participatifs menés par les autres départements ministériels ou institutions publiques. À ce titre, bien qu'un nombre croissant d'initiatives de participation soit mené à différents niveaux du gouvernement et par des acteurs publics variés, il n'existe pas au niveau central d'organe disposant d'une vue d'ensemble sur les initiatives engagées et en capacité d'apporter un appui ou des conseils sur la manière de mener des processus de consultation ou d'engagement avec les citoyens et les parties prenantes au niveau national. Ainsi, d'après les entretiens menés dans le cadre de la revue par les pairs, la coordination des efforts de participation constitue le défi le plus prégnant pour une mise en œuvre cohérente et effective des principes de la démocratie participative.¹⁶ Allant dans le sens d'un renforcement de la coordination gouvernementale autour de l'appui à la société civile, il est à noter que la DRSC a intégré, dans la stratégie du ministère dans le domaine des relations avec la société civile pour la période 2022-26 – dite Stratégie « Nassij » – la mise en place d'une instance de coordination transversale au niveau du chef de Gouvernement, avec pour mission de veiller à la coordination des politiques publiques relatives à la société civile.¹⁷

La Direction générale des collectivités territoriales (DGCT) appuie la mise en œuvre cohérente des principes et mécanismes de la démocratie participative au niveau local

Au niveau territorial, le rôle d'appui à la mise en œuvre des principes de la démocratie participative est pris en charge par la DGCT. Celle-ci déploie en effet d'importants efforts pour soutenir les collectivités territoriales dans l'opérationnalisation des mécanismes de participation prévus par la loi, tels que les instances consultatives, les processus de participation dans le cadre de l'élaboration des plans d'action communaux (PAC) ou des plans de développement régionaux (PDR), ou encore du droit de pétition (voir Section 5.4 sur les mécanismes et outils institutionnalisés de participation).

La DGCT a affirmé et réitéré son engagement dans le domaine de la participation citoyenne à plusieurs reprises. Elle a par exemple diffusé, en octobre 2021, une circulaire auprès des gouverneurs et présidents des conseils de collectivités territoriales rappelant les mécanismes existant au niveau local, les obligations des collectivités territoriales en matière de participation, ainsi que les différents outils et matériaux mis à leur disposition par la DGCT, et a annoncé le lancement d'un programme de formation à l'adresse des élus et des cadres des collectivités territoriales autour de la communication, la planification participative, l'approche de genre et les outils de la participation citoyenne (DGCT, 2021^[30]). Depuis 2017, elle a développé un arsenal d'outils pédagogiques sous la forme de manuels de procédures pour aider les collectivités territoriales marocaines dans la mise en place, le fonctionnement et le suivi des instances consultatives (voir Section 5.4.2). Elle a également produit un certain nombre de guides pratiques soutenant la mise en œuvre de processus participatifs dans les collectivités territoriales, tels que les budgets participatifs (DGCT, 2017^[32] ; 2019^[33] ; 2020^[34] ; 2021^[35]).

De plus, la DGCT a élaboré, dans le cadre du programme de coopération TASHAROC du Royaume-Uni, deux boîtes à outils. La première, intitulée « Pour des politiques régionales participatives et inclusives », regroupe plusieurs guides, en arabe et en français, portant sur les mécanismes de gouvernance et de participation citoyenne au niveau régional. La seconde, relative aux outils de participation citoyenne, est constituée de fiches pratiques relatives aux démarches de participation citoyenne (DGCT, 2022^[36] ; SNRT News, 2022^[37]).

Enfin, la DGCT a lancé en 2022 le Programme d'appui aux collectivités territoriales ouvertes (PACTO), en partenariat avec l'Association des régions du Maroc et l'association Impact pour le Développement (DGCT, 2023^[38]). Ce programme vise à institutionnaliser les principes de transparence, de redevabilité, l'accès à l'information, la participation citoyenne et la digitalisation dans les programmes et les projets des collectivités territoriales. Dans ce cadre, des ateliers de communication et de cocréation de programmes d'ouverture ont été organisés au début de l'année 2023. Par ailleurs, la DGCT a créé le Réseau marocain

des collectivités territoriales (REMACTO), auquel ont adhéré 66 collectivités territoriales au moment de la rédaction de ce rapport (12 régions, 4 conseils provinciaux et 50 communes), afin qu'il constitue une espace de dialogues et de partage d'expériences autour de l'ouverture (DGCT, s.d.^[39]). Une plateforme dédiée a été lancée en juin 2023. Ainsi, la DGCT apporte une contribution déterminante à l'opérationnalisation du principe de la démocratie participative à travers sa traduction en une véritable méthodologie de travail adoptée par les collectivités territoriales, et pourrait inspirer et soutenir les efforts au niveau national.

Le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration participe à l'institutionnalisation de nouveaux modes de participation dans le cadre du pilotage du chantier du gouvernement ouvert

Enfin, en tant que coordinateur du chantier du gouvernement ouvert au Maroc et du processus du PGO, le MTNRA a également renforcé son rôle dans la promotion et la mise en œuvre effective d'initiatives participatives. Les efforts d'engagement avec la société civile et les citoyens, dans le cadre de la mise en œuvre du premier PAN du PGO et de l'élaboration du second plan selon un processus de cocréation, lui ont permis de progressivement développer une expertise dans le domaine et de soutenir l'évolution du mode de gouvernance du gouvernement ouvert favorisant une plus grande participation des citoyens et des parties prenantes. Le MTNRA est également en charge de la gestion d'un nouvel espace de la société civile sur le portail en ligne du gouvernement ouvert, qui a vocation à devenir un espace d'échange et de collaboration entre le gouvernement et les acteurs de la société civile dans le domaine du gouvernement ouvert (voir Section 5.4.5). Des projets de renforcement des capacités des OSC sur des thématiques liées aux engagements mais également sur des compétences transversales (telles que le plaidoyer) sont également à l'étude. Le MTNRA ne dispose cependant pas pour l'heure de prérogatives explicites en matière de participation, en dehors du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du processus du PGO, et n'est pas non plus l'entité responsable de la mise en œuvre des engagements formels relatifs à la participation dans ce cadre.

Le Maroc pourrait envisager de clarifier les prérogatives de ces acteurs et de renforcer les synergies et la cohérence de leurs efforts respectifs

Ainsi, bien que ces acteurs remplissent chacun un rôle important dans la promotion et l'appui à la mise en œuvre de la participation citoyenne aux niveaux national et infranational, le Maroc ne dispose pas pour l'heure d'une gouvernance d'ensemble, ce qui représente un obstacle à une mise en œuvre harmonisée et cohérente des initiatives de participation.

Il serait ainsi utile de **clarifier les responsabilités et prérogatives de ces différents acteurs clés et de cartographier leurs relations, afin d'éviter tout potentiel recouvrement ou lacune** qui pourrait nuire à la mise en œuvre efficace et constructive des dispositifs participatifs. Cet exercice **serait l'occasion d'étudier les synergies et d'optimiser les ressources humaines, techniques et financières pour renforcer l'environnement favorable** à la mise en œuvre des initiatives. En outre, **la rationalisation du cadre institutionnel de la participation pourrait s'appuyer sur la dynamique de la stratégie du gouvernement ouvert**, dans le cadre des efforts de cartographie recommandés dans la section 1.4.2 du Chapitre 1.

Une meilleure définition des responsabilités relatives à la participation dans les institutions publiques favoriserait une mise en œuvre plus systématique et harmonisée des processus de participation

Au-delà de responsabilités institutionnelles centrales de coordination et d'appui, il est nécessaire que l'ensemble de l'administration possède les responsabilités et compétences nécessaires pour promouvoir le cadre légal et son application. Certains pays (49 %),¹⁸ comme la France, ont par exemple opté pour des

unités ou des agents référents au sein des institutions, chargés d'informer, de conseiller et de soutenir la mise en œuvre des procédures participatives de leur organisation (voir Encadré 5.7).

Encadré 5.7. La désignation de référents ministériels pour la participation citoyenne en France

En 2021, le Premier ministre français a annoncé des mesures visant à garantir la qualité et la cohérence des exercices participatifs menés par l'État. Parmi celles-ci, le ministère chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne doit désormais systématiquement être consulté par les ministères avant toute démarche participative et, pour ce faire, des référents sont désignés au sein de chacun d'entre eux.

À l'été 2021, ils ont ainsi été désignés auprès de chaque administration et ont pu être réunis pour la première fois en septembre 2021, dans le cadre des activités du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC). Ils sont les ambassadeurs et garants des grands principes des dispositifs participatifs sincères, transparents et rigoureux, et notamment de l'importance de la stratégie et de la méthode garantissant l'expression d'une grande diversité d'opinions, de la qualité de l'information donnée aux citoyens et de la nécessité d'un « devoir de suite », afin que les parties prenantes connaissent les suites données à chaque dispositif.

Source : <https://www.modernisation.gouv.fr/actualites/la-ditp-lance-le-reseau-des-referents-ministeriels-participation-citoyenne>.

Au Maroc, si les institutions publiques ne procèdent pas de manière institutionnalisée et systématisée à la désignation de responsables de la participation, les entretiens ont révélé qu'un nombre croissant de départements ministériels entretenaient des relations régulières avec des OSC.¹⁹ Des initiatives de départements ministériels ont récemment vu le jour en ce sens, comme au sein du ministère de la Transition énergétique et du Développement durable, qui dispose d'un service dédié à la coopération avec la société civile (voir Encadré 5.8).

Encadré 5.8. Le rôle du service de partenariat du MTEDD

Au Maroc, le ministère de la Transition énergétique et du Développement durable (MTEDD) dispose d'un service de partenariat avec les organisations non gouvernementales. Il est rattaché à la division du partenariat au sein de la Direction du partenariat, de la communication et de la coopération.

Son rôle est d'accompagner les OSC dans le montage de projets associatifs et la mise en relation avec d'autres acteurs pertinents dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

En 2021, dans une logique participative, le MTEDD a en outre lancé un appel à manifestation à l'adresse des OSC, pour siéger à la Commission nationale de gestion intégrée du littoral (cinq associations retenues) et à la Commission nationale des changements climatiques et de la biodiversité (trois associations retenues).

Source : <https://www.environnement.gov.ma/fr/partenerariat-cooperation/partenerariat/ong>.

Afin d'assurer une approche horizontale de la participation et une mise en œuvre cohérente et élargie des initiatives dans l'ensemble du gouvernement, **le Maroc pourrait encourager la désignation, au sein de chaque institution publique, de personnes en charge des initiatives de participation et d'engagement avec les citoyens, la société civile et les différentes parties prenantes. Pour définir des responsabilités relatives à la participation citoyenne, il pourrait par exemple capitaliser sur les**

réseaux de chargés d'accès à l'information et les vellités de créer un réseau de chargés du gouvernement ouvert au sein de l'administration (voir Chapitre 2). Un tel réseau pourrait faciliter la mise en cohérence et la coordination des pratiques participatives dans l'ensemble des institutions publiques et favoriser un échange de bonnes pratiques et un apprentissage mutuel. De plus, la définition de responsabilités explicites en termes de participation au sein de chaque administration, nationale et infranationale, favoriserait également à terme une approche plus systématisée de la participation comme méthodologie de travail dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques publiques, et permettrait de pallier les inégalités de mise en œuvre actuelles, tributaires de la mobilisation personnelle de certains agents de l'administration.

5.3.3. Les cadres de politique publique de promotion de la participation des citoyens et des parties prenantes

Comme qu'indiqué dans le chapitre 1 de ce rapport, les cadres de politique publique dédiés sont également des éléments importants d'un environnement favorable au gouvernement ouvert et à la participation. Ils peuvent en effet soutenir les administrations publiques dans la mise en œuvre d'initiatives de participation et contribuer à une approche plus systématique et coordonnée au sein des différentes institutions publiques.

Le Maroc ne dispose pas d'une stratégie ou d'un plan d'action spécifiquement dédié à la participation. Cependant, comme décrit dans le chapitre 1, un certain nombre de documents de politique publique font référence au principe de participation et promeuvent son opérationnalisation.

Dans ses réponses à l'enquête sur le gouvernement ouvert, le Maroc a mentionné l'existence de deux stratégies visant à la promotion de la participation. Il s'agit de la Stratégie 2017-21 de l'ancien ministère des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement (devenu ministère chargé des Relations avec le Parlement, à la suite du remaniement ministériel d'octobre 2021) et d'un Plan d'action de promotion de la société civile 2017-21 du même ministère.²⁰ La Stratégie 2017-21 du ministère dispose d'un axe dédié aux OSC et l'axe I du Plan vise entre autres à renforcer la participation à l'action publique, à travers la promotion du rôle des OSC, le lancement de programmes d'information et de formation sur la citoyenneté, les droits de l'homme et la démocratie participative, et le renforcement de la participation des jeunes, des femmes et des enfants. Si ces deux documents participent au renforcement de l'environnement favorable à la participation des citoyens et des parties prenantes, il s'agit principalement de stratégies ou de plans d'action sectoriels et ciblés, qui ne portent ainsi pas une vision plus large et de long terme de la participation. Dans la continuité de ces deux documents, afin de renforcer la planification stratégique de l'appui à la société civile en vue de sa participation effective à la vie publique, le ministère chargé des Relations avec le Parlement a élaboré en 2023 une nouvelle stratégie dans le domaine des relations avec la société civile pour la période 2022-26, la stratégie « Nassij ».²¹ Cette stratégie, fondée sur un diagnostic de la situation de la société civile, une étude comparative et un recensement de bonnes pratiques internationales, définit une vision ainsi que des axes stratégiques, des objectifs, et un nombre important de programmes spécifiques visant à les remplir. En particulier, deux de ces programmes concernent le renforcement de la participation des OSC dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, aux niveaux national et infranational, ainsi que le lancement d'une campagne de communication et d'une offre de formation à destination des associations pour renforcer la participation citoyenne.

Par ailleurs, les plans d'action du PGO (voir Section 5.2.2) ont permis certaines avancées en termes de participation. Ils demeurent cependant des plans de court terme, sur des engagements très ciblés et portés par quelques acteurs, ce qui en limite l'impact sur l'intégration de la participation comme outil de politiques publiques plus globalement et au-delà des processus du PGO.

Soulignant son engagement en faveur d'une participation accrue et systématisée des citoyens et des parties prenantes dans la vie des collectivités, la DGCT du ministère de l'Intérieur a inclus un axe dédié au développement de la responsabilité des élus et de la participation citoyenne au sein de son plan d'action

stratégique pour la période 2018-22. Dans ce cadre, la DGCT a pu mettre en place une approche stratégique de la participation au sein des collectivités territoriales, à travers un accompagnement et un appui constants aux administrations locales et une rationalisation des mécanismes participatifs existants pour répondre à des objectifs stratégiques de politique publique à l'échelle locale, par exemple dans le cadre de la planification du développement local. Cependant, cette approche stratégique ne concerne que le niveau infranational et ne connaît pas d'équivalent au niveau national.

De plus, il n'existe pas de connexion formelle entre les différents cadres de politique publique évoqués, bien que des liens existent entre les divers acteurs les mettant en œuvre (par exemple, la DRSC et la DGCT sont en charge de la mise en œuvre de certains des engagements du PGO relatifs à la participation). À ce titre, le **Maroc pourrait envisager d'adopter une approche stratégique qui définirait une vision partagée de la participation et des objectifs auxquels cette dernière doit répondre**. Une telle approche permettrait de dépasser la fragmentation des cadres légaux, institutionnels et de politique publique, et d'assurer la transversalité des cadres de la participation, ce qui contribuerait à terme à véritablement ancrer le principe de participation comme méthode de travail dans le cadre de l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

5.3.4. L'adoption d'une approche stratégique pourrait soutenir la mise en cohérence des cadres légaux, institutionnels et de politique publique de la participation au Maroc

Au cours des dernières années, le Maroc a vu une multiplication des cadres, processus et outils de participation, que l'administration, les citoyens et la société civile s'approprient progressivement, mais qui sont souvent mis en œuvre de manière dispersée et en silos, ce qui peut entraver leur pérennisation et leur impact. En parallèle, le Maroc a témoigné à plusieurs reprises d'une forte volonté politique en faveur d'une approche participative, d'une part à travers les dispositions constitutionnelles, et d'autre part à travers des processus innovants visant à atteindre des objectifs stratégiques plus larges tels que l'élaboration du Nouveau Modèle de développement. À présent, il serait utile de capitaliser sur ces expériences et de créer un consensus autour de la vision et des ambitions du Maroc en termes de participation. Dans ce cadre, **le Maroc pourrait s'inspirer de la théorie du changement proposée en introduction de ce chapitre, et élaborer un modèle qui lui serait propre et lui permettrait de mettre en cohérence les cadres, outils et pratiques de la participation pour atteindre des résultats spécifiques, notamment des politiques publiques plus inclusives et efficaces**.

Ainsi, une approche stratégique fixe l'orientation de toutes les actions dans un domaine donné. Elle englobe notamment la définition des objectifs à atteindre, les moyens mis en place, l'identification des parties prenantes cibles, les propositions budgétaires et le calendrier de mise en œuvre. En d'autres termes, il s'agit d'un cadre définissant l'approche globale et l'orientation des initiatives à mener, ainsi que les objectifs à court, moyen et long terme (OCDE, 2017^[10] ; OCDE, 2021^[40]). **Au Maroc, une telle approche intégrée de la participation pourrait s'inscrire dans la future stratégie nationale du gouvernement ouvert**, qui permettrait à la participation d'être davantage et explicitement ancrée dans la dynamique plus large pour l'ouverture du gouvernement. Pour ce faire, **des sessions spécifiques dédiées à la participation pourraient être organisées dans le cadre de l'élaboration de la stratégie, et une section spécifique du document final pourrait être consacrée à la place de la participation dans le cadre du gouvernement ouvert, ainsi qu'à la déclinaison d'une vision et d'objectifs spécifiques et de long terme**. La Finlande a par exemple opté pour des sections dédiées au dialogue et à la participation citoyenne dans sa *Stratégie du gouvernement ouvert 2030*, adoptée en 2021 (Gouvernement de Finlande, 2021^[41]).

En premier lieu, il serait utile de créer un consensus autour de la compréhension de la participation en termes de processus et de mécanisme visant des objectifs ambitieux de politique publique. En ce sens, le Maroc ne dispose pas à l'heure actuelle de définition officielle de la participation, partagée par l'ensemble des institutions publiques et connue de l'ensemble des parties prenantes. Tout comme l'absence de

définition officielle du concept de gouvernement ouvert évoquée dans le chapitre 1 de ce rapport, le manque de définition de la participation peut impliquer des différences dans la manière dont les acteurs abordent et appréhendent sa mise en œuvre dans la pratique. De même, une définition partagée peut être utile pour pouvoir évaluer les processus de participation autour de critères communs. **Le Maroc pourrait ainsi envisager l'adoption d'une définition officielle de la participation, en ligne avec le principe de démocratie participative énoncé dans la Constitution de 2011.** À ce titre, l'effort de définition par la DGCT de la démocratie participative dans une circulaire n° 920 du 4 octobre 2021 pourrait servir d'inspiration (DGCT, 2021^[30]). Cet exercice de définition serait également l'occasion de préciser quels sont les acteurs d'un processus participatif, par exemple en clarifiant la distinction entre les citoyens et les parties prenantes. Elle pourrait en outre être inscrite dans la stratégie du gouvernement ouvert, ce qui soutiendrait sa diffusion et sa pleine intégration dans la dynamique de l'ouverture du gouvernement.

Une approche intégrée de la participation devrait également permettre de préciser la **coordination des politiques publiques, des pratiques et des parties impliquées** dans la mise en œuvre des mécanismes participatifs (voir Chapitre 2). En ce sens, il sera utile de lier ces échanges aux réflexions propres à la stratégie de gouvernement ouvert et à son cadre de gouvernance pour répondre aux défis soulevés en termes de moyens et de capacités, qui pourraient être optimisés par des synergies entre les différents chantiers du gouvernement ouvert. L'exercice permettrait également de définir les acteurs et piliers de la participation au Maroc, ainsi qu'une vision et des objectifs de long terme s'inscrivant pleinement dans l'agenda prioritaire et stratégique de réformes dans le pays. Enfin, l'impact réel des dynamiques et processus participatifs sur la qualité des politiques publiques, ainsi que la confiance et le bien-être des citoyens pourraient également être mesurés par des indicateurs dédiés dans le cadre d'une stratégie du gouvernement ouvert.

Une approche intégrée et cohérente de la participation, par exemple dans le cadre de la stratégie du gouvernement ouvert, permettrait également de mieux corrélérer et aligner le niveau national et le niveau local dans la mise en œuvre de la participation. Il existe en effet un certain décalage entre une approche de plus en plus stratégique portée au niveau local par la DGCT – à travers un appui soutenu aux collectivités territoriales et un effort pour ancrer l'implication des citoyens et des parties prenantes dans les processus et cadres de l'action publique – et le niveau national – où plusieurs outils et mécanismes existent, mais où les liens entre eux et leur place dans le cycle des politiques publiques gagneraient à être explicités. **À ce titre, la DGCT pourrait être largement impliquée dans les efforts pour élaborer une approche stratégique, cohérente et intégrée à l'échelle de l'ensemble des institutions publiques.** Elle pourrait ainsi partager son expérience acquise à travers les efforts menés au niveau local et soutenir sa traduction à l'échelon national. **Cette vision stratégique pourrait par la suite constituer le socle de plans d'action ou d'activités et programmes plus ciblés,** mais dont la cohérence serait assurée par l'existence d'un cadre commun permettant de porter des ambitions et objectifs de long terme.

5.4. Des mécanismes et outils ont permis l'éclosion de la participation dans la pratique aux niveaux national et local, mais gagneraient à être davantage mobilisés

La participation des citoyens et des parties prenantes est un moyen approprié pour toute institution publique de canaliser les demandes, d'obtenir de nouvelles contributions et, en fin de compte, d'instaurer la confiance avec les citoyens (OCDE, 2021^[42]). Les institutions marocaines nationales et locales ont saisi son importance et l'utilisent de manière croissante.

Selon l'OCDE, la mise en œuvre de processus participatifs dans la pratique implique une combinaison d'approches et d'outils qui doivent être choisis en fonction du contexte de mise en œuvre, des objectifs poursuivis, et des ressources humaines et financières disponibles, et y être adaptés (OCDE, 2017^[10]). Ainsi, « les processus de participation des parties prenantes doivent être suffisamment souples pour

s'adapter à l'évolution des circonstances » (OCDE, 2017_[10]). En ce sens, afin d'opérationnaliser le principe de la démocratie participative, le Maroc s'est doté au cours des dernières années d'un certain nombre d'outils et de mécanismes constituant des canaux de participation des citoyens et des parties prenantes à la vie publique, qui sont l'objet de cette section du chapitre.

Cette section donne un aperçu des pratiques participatives mises en œuvre au Maroc et des outils à disposition des différentes parties prenantes aux niveaux national et infranational. Il existe ainsi un nombre important de mécanismes et d'outils, mais leur mise en œuvre ou leur usage effectif semble inégal et gagnerait à être renforcé, notamment à travers une déclinaison de directives plus claires et la poursuite de l'accompagnement des autorités, des citoyens et de la société civile dans leur activation. Cette section souligne également l'existence d'expériences ad hoc et l'innovation de certains acteurs dans le développement de mécanismes de participation. Elle conclut en présentant plusieurs leviers pour soutenir et pérenniser les initiatives de participation dans la pratique, à travers une approche plus stratégique et planifiée.

5.4.1. Le droit de présenter des pétitions et des motions en matière législative a été institutionnalisé, mais peine à s'installer dans la pratique

Le droit de pétition est un mécanisme récemment institutionnalisé au Maroc, conformément aux dispositions constitutionnelles (voir Section 5.3.1 sur le cadre légal). Comme 86.5 % des pays répondant à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020), le Maroc a mis en place un mécanisme permettant aux citoyens et aux associations de présenter des pétitions auprès de plusieurs entités publiques, au niveau national comme au niveau territorial (OCDE, 2021_[31]).²² La loi sur les pétitions, adoptée au niveau national, et les dispositions des lois organiques sur la régionalisation avancée font partie intégrante des mécanismes de mise en œuvre des principes de la démocratie participative au Maroc. En outre, l'adoption de ce mécanisme a fait suite aux débats et recommandations du Dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles, et est ainsi venue répondre aux revendications d'un certain nombre d'acteurs publics et non gouvernementaux en faveur de l'opérationnalisation des dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie participative (Medias24, 2014_[43]).

L'appropriation du droit de pétition et de motion en matière législative à l'échelle nationale appelle à un renforcement des efforts d'accompagnement et de sensibilisation, ainsi qu'à une simplification et une clarification des procédures

La loi n° 44-14, adoptée en 2016, définit les conditions et procédures de présentation de pétitions aux pouvoirs publics à l'échelle nationale (Royaume du Maroc, 2016_[18]). La pétition est définie comme « toute demande écrite, sur papier ou support électronique, soutenant des revendications, des propositions ou des recommandations, adressée par des citoyennes et des citoyens résidant au Maroc ou à l'étranger aux pouvoirs publics concernés afin de prendre des mesures appropriées les concernant [...] » (Royaume du Maroc, 2016_[18]). Au niveau national, elle peut être adressée au chef du gouvernement ou aux présidents des deux Chambres du Parlement suivant le sujet traité, et doit poursuivre un but d'intérêt général.

Afin de soutenir et de faciliter l'usage de ce mécanisme, la DRSC a rédigé des guides relatifs aux droits de présenter des pétitions et des motions. Ils présentent de manière simplifiée et pédagogique les conditions de présentation de pétitions et de motions, la manière de préparer une motion ou une pétition (conditions de recevabilité et d'irrecevabilité), de choisir l'institution à laquelle l'adresser, de mettre en place un comité de présentation de l'initiative, ainsi que d'assurer le soutien à l'initiative et de suivre son cheminement, et propose un lexique des termes clés de la démocratie participative (Ministère chargé des Relations avec le parlement, 2022_[44] ; Ministère chargé des Relations avec le Parlement, 2022_[45]). Le guide relatif aux pétitions inclut également une seconde partie dédiée à la présentation de pétition auprès des présidents des collectivités territoriales, qui propose également des modèles types à remplir. Ces

guides ont été disséminés par les autorités publiques et sont notamment disponibles en ligne en arabe sur la plateforme eparticipation.ma, de même que des capsules-vidéos produites par le Ministère, pour soutenir les citoyens et les parties prenantes dans l'actionnement de ces dispositifs (Royaume du Maroc, s.d.^[46]). Une application mobile présentant l'ensemble de ces informations a également été lancée en 2019 en arabe, en amazigh, en français et en anglais, et a été actualisée en 2022 selon les nouvelles dispositions apportées par la réforme des deux lois organiques des pétitions et des motions. Ces efforts ont été accompagnés par des formations organisées par la DRSC à destination des OSC (notamment dans le cadre du premier PAN du PGO), ainsi que par la création d'une plateforme de formation en ligne afin d'en démultiplier la portée, la plateforme Tachorkia.ma (Tacharokia, s.d.^[47]).

Malgré les importants efforts déployés pour appuyer l'usage du mécanisme de pétition, les résultats semblent mitigés dans la pratique. En effet, au moment de la rédaction de cette revue, et sept ans après l'adoption du cadre légal, seule douze pétitions ont été déposées au niveau national (dix auprès du chef du gouvernement et deux auprès du président de la Chambre des représentants). Seules trois pétitions auprès du chef de gouvernement ont été jugées recevables par la commission chargée de l'étude des pétitions.

Concernant le droit de présenter des motions en matière législative, régi par la loi n° 64-44, il présente une opportunité d'associer de manière directe les citoyens à l'élaboration de la loi (Royaume du Maroc, 2016^[20]). Cependant, au moment de la rédaction de ce rapport, seules trois motions législatives ont été déposées via la plateforme dédiée eparticipation.ma, et elles n'ont recueilli qu'un nombre limité de signatures.

Le faible usage des droits conférés aux citoyens et parties prenantes dans les lois relatives aux pétitions et aux motions en matière législative a été en partie attribué au nombre élevé de signatures exigées pour leur recevabilité, qui est de 5 000 pour une pétition et de 25 000 pour les motions législatives (Zaanoun, 2021^[48]). Les mandataires déposant la pétition doivent par ailleurs obligatoirement être inscrits sur les listes électorales générales, ce qui, d'après certains observateurs, représente un obstacle supplémentaire dans l'usage du droit de pétition comme mécanisme de participation complémentaire aux processus électoraux (Zaanoun, 2021^[48]). Face à ces constats, et comme évoqué en section 5.3.1 de ce chapitre, une révision de ces textes de loi validée en septembre 2021 par la Cour constitutionnelle a abouti à un abaissement du nombre de signatures nécessaires ainsi qu'à une digitalisation des procédures autorisant notamment la signature électronique, qui pourraient permettre à terme de renforcer l'usage de ces droits (LesEco.MA, 2021^[21]). Par ailleurs, les efforts de formation et de sensibilisation des citoyens dans leur ensemble à ce mécanisme, ainsi qu'une plus grande communication autour des pétitions déposées, représentent également des leviers importants d'approfondissement du droit de présenter des pétitions et des motions législatives au Maroc, et pourraient permettre à moyen terme une plus grande appropriation de ces outils par les citoyens. En effet, les obstacles à la recevabilité ou à la faisabilité des propositions formulées sont un facteur démontrant le besoin d'accompagnement et de soutien aux citoyens et aux parties prenantes dans l'exercice de leurs droits.

De plus, l'usage réduit de ces droits peut aussi être lié au manque de définition des processus de suivi, de mesure d'impact et des suites données aux pétitions. En effet, si la loi décline avec précision les modalités de dépôt, elle demeure peu précise sur les procédures mises en place par la suite, ainsi que sur les potentiels débouchés et la manière dont une pétition acceptée pourrait être traduite en action ou décision publique. La difficulté pour les citoyens pétitionnaires de percevoir l'impact potentiel de leur mobilisation peut ainsi décourager l'usage de la pétition comme mécanisme de la démocratie participative. À ce titre, le mécanisme de pétition, s'il permet de faire émerger certains sujets dans le débat public, n'est pas directement connecté au cycle d'élaboration des politiques publiques. **Le Maroc pourrait ainsi envisager, dans l'optique d'un approfondissement du cadre légal et réglementaire, de clarifier les procédures d'étude, les débouchés potentiels et les processus de suivi des suites données aux pétitions jugées recevables auprès du chef du gouvernement et du Parlement.**

Enfin, une limite supplémentaire peut résider dans le fait que seules les autorités auxquelles les pétitions sont soumises (chef du gouvernement et présidents des Chambres du Parlement) sont chargées d'adopter une solution politique pérenne ou de transférer la pétition à l'instance constitutionnelle pertinente le cas échéant. Le dispositif ne prévoit pas nécessairement l'association des parties prenantes aux suites données à la pétition (Colin, 2019^[49]). Au-delà de la contribution des citoyens via le droit de pétition à la mise à l'agenda de certains enjeux, **les autorités publiques pourraient considérer l'élargissement des modalités de définition des solutions aux pétitionnaires, par exemple en permettant un suivi amélioré voire leur association à la définition d'une solution.** Cela pourrait par exemple passer par un débat public auquel participeraient les citoyens porteurs de la pétition, ainsi que les autorités l'ayant acceptée.

Face à ces différents constats, la DRSC a introduit dans la stratégie Nassij 2022-2026 un axe dédié à la mise en place d'une stratégie de communication et de sensibilisation des citoyens, citoyennes, et OSC autour de la participation citoyenne et des différents mécanismes et outils existants. Ces efforts de sensibilisation seront accompagnés par des programmes de formation ciblés à destination des OSC.

Le droit de pétition au niveau local s'ancre progressivement

Au Maroc, le droit de pétition rencontre une certaine adhésion au niveau local. Selon les données du ministère de l'Intérieur, plus de 200 pétitions ont été déposées auprès de collectivités territoriales depuis la mise en place de ce mécanisme jusqu'en 2019. En effet, avec la mise en œuvre des lois de régionalisation avancée de 2015, ce droit permet aux citoyens et associations locales de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour du conseil de la collectivité (Zaanoun, 2021^[48]).

Le succès relatif du dépôt de pétition à l'échelle locale peut être expliqué, d'une part, par des procédures simplifiées – qui requièrent un nombre réduit de signatures et permettent aux associations enregistrées au niveau de la collectivité territoriale de présenter des pétitions dans leur domaine de compétence – et, d'autre part, par l'intégration de ce mécanisme dans le cadre des travaux du conseil de la collectivité, et non à travers la mise en place d'une nouvelle commission dédiée à l'examen des pétitions (Colin, 2019^[49]). La progression de 216 % entre 2018 et 2019 du nombre de pétitions présentées reflète ainsi une appropriation croissante de ce mécanisme par les acteurs locaux (DGCT, 2019^[50]). Leur dépôt au niveau local tend également à renforcer le constat du rôle essentiel du processus de régionalisation avancée dans la mise en œuvre des principes et mécanismes de la démocratie participative. Néanmoins, et malgré l'existence de guides pédagogiques en ligne élaborés par la DGCT et pouvant en soutenir la mise en œuvre (DGCT, 2020^[34]), une marge de progression demeure pour que ce dispositif puisse atteindre son plein potentiel pour le renforcement d'une approche participative dans la gestion de la vie publique au niveau local et de l'interaction et de la collaboration entre les autorités locales et les citoyens.

Ainsi, du côté des administrations, la volonté politique de s'appuyer sur les pétitions dans la prise de décision est un facteur clé pour le plein impact du droit de pétition. Dans les collectivités territoriales marocaines, une fois déposées, les pétitions sont soumises au vote du conseil de la collectivité et dépendent donc de l'issue qu'il leur donne. En 2019, parmi les 212 pétitions qui avaient effectivement pu être déposées auprès de 97 des 1 590 collectivités territoriales (80 communes, 9 préfectures ou provinces, et 8 régions), 49 % avaient été jugées conformes et acceptées pour mise à l'agenda du conseil de la collectivité. Cependant, les données collectées par la DGCT ne permettent pas d'appréhender dans quelle mesure les avis et idées exprimés à travers le mécanisme de pétition à l'échelle locale sont finalement pris en compte. Dans les collectivités les plus réactives aux pétitions citoyennes, la volonté politique a été une composante essentielle de la mise en œuvre des projets ayant fait l'objet de pétitions. Elle est notamment visible dans les procédures systématisées et soutenues par le conseil communal de Tanger (voir Encadré 5.9).

Encadré 5.9. Le succès des pétitions à Tanger : une dynamique associative et un engagement de la commune

En 2019, la publication du ministère de l'Intérieur sur la « Démocratie participative locale : les pétitions déposées au niveau des collectivités territoriales comme exemple » note que la commune de Tanger a été classée deuxième à l'échelle nationale en matière de nombre de pétitions déposées. En effet, la commune a reçu 11 pétitions.

Cette avancée est due à deux tendances :

- **Une société civile dynamique** : plusieurs associations de la société civile – comme l'Organisation marocaine des droits humains (OMDH) et l'association Impact pour le développement (ICT4dev) – ont organisé des ateliers de sensibilisation sur les pétitions au profit des associations locales. Par exemple, l'association Impact pour le développement a organisé des cliniques de pétition pour accompagner les associations dans la rédaction des pétitions en conformité avec les exigences légales de fond et de forme.
- **Un engagement de la commune** : la clé de voûte de cette réussite réside dans les bonnes pratiques du service compétent de la commune, qui a présenté une innovation en termes de réactivité aux pétitions. Ainsi, lorsqu'une pétition est déposée auprès de la commune, ce service analyse sa conformité. S'il remarque une incohérence, un écrit notifie l'anomalie au représentant légal de la pétition, avant d'organiser une réunion avec le service concerné au sein de la commune et le comité permanent pour évoquer plus en détail cette pétition. Elle est d'abord présentée au bureau du conseil pour étude. Après son accord pour inscription à l'ordre du jour de la session suivante, la pétition est transmise à la commission permanente concernée par l'objet de la pétition pour étude et rapport. Elle est ensuite placée à l'ordre du jour du conseil communal. Après le vote sur la pétition, le service tient une réunion avec l'association dépositaire et ses experts ainsi que le service concerné de la commune pour envisager leur contribution conjointe à la réalisation du projet faisant l'objet de la pétition. À Tanger, une partie des projets ayant fait l'objet de pétitions ont déjà vu le jour ; d'autres sont en cours de réalisation ou n'ont pas encore démarré.

Sources : https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/pnct/2021-07/Rapport_bilan%20p%C3%A9titions_0.pdf ; <https://leseco.ma/maroc/droit-de-petition-pluie-de-reclamations-a-sefrou-tan-tan-et-tanger.html>.

Des entretiens menés par l'OCDE ont permis de dégager plusieurs limites à la mise en œuvre de ce mécanisme et d'identifier des leviers d'amélioration pour les dépasser (DGCT, 2023^[51]). On peut par exemple citer le manque d'informations disponibles pour les citoyens et la société civile autour de ce mécanisme ; le manque de formation des associations au cadre relatif aux pétitions ; l'appropriation de ce mécanisme par les élus et le personnel administratif des collectivités territoriales ; et, enfin, le budget limité disponible pour la mise en œuvre de propositions ou de projets faisant l'objet d'une pétition présentée devant le conseil de la collectivité territoriale, ce qui réduit la marge d'action de la collectivité pour répondre aux besoins ou aux idées exprimés par les citoyens. Par ailleurs, les données statistiques produites par la DGCT montrent que la majeure partie des pétitions sont présentées par des associations et non par des citoyens à titre individuel (78 % par des associations contre 22 % par des citoyens) (DGCT, 2019^[50]), ce qui peut appeler à une réflexion sur la manière de renforcer l'usage de ce mécanisme par les citoyens – sans passer par des intermédiaires – et non principalement par des parties prenantes organisées, telles que les associations.

Selon le rapport réalisé en 2019 par la DGCT, 49% des pétitions formulées au niveau infranational ont été acceptées, 47 % ont été refusées et les 4 % restants étaient encore à l'étude au moment de la rédaction

du rapport (DGCT, 2019^[50]). D'après les données recueillies, la cause du rejet des pétitions est dans 59 % des cas un défaut de formes ou une non-conformité avec le cadre légal, ce qui pourrait montrer que les citoyens et les OSC ne bénéficient parfois pas des compétences, des connaissances et de l'accompagnement qui leur permettraient de déposer des pétitions conformes aux exigences de la loi.

Pour clarifier les dispositions légales et appuyer la mise en œuvre par les autorités territoriales, la DGCT a élaboré et publié un manuel de procédures de gestion des pétitions au niveau des régions à l'adresse des instances dirigeantes et des membres des conseils régionaux (DGCT, 2020^[34]). De plus, pour encourager l'appropriation de ces mécanismes par les acteurs impliqués, la DRSC a organisé, avec la DGCT, une série d'atelier visant à élaborer les processus de dépôt et d'études des pétitions au niveau des collectivités territoriales. Des formations de formateurs ont également été organisées au profit des personnes chargées de la gestion de ces processus au niveau des conseils des collectivités territoriales.²³

Il semble utile que ces efforts soient poursuivis et soutenus par des actions de vulgarisation et d'accompagnement à la mise en œuvre à destination des collectivités territoriales mais également de la société civile et des citoyens, afin de permettre une meilleure appropriation de ce mécanisme par l'ensemble des acteurs.

De même, les échanges lors de la mission de revue par les pairs ont souligné qu'une des raisons principales du rejet ou de la non-prise en compte de pétitions réside dans l'absence de budget dédié à la mise en œuvre des projets, mais que ce point n'est pas nécessairement explicité ou justifié par les pouvoirs publics. En cohérence avec les normes édictées au niveau national et en s'appuyant sur les expériences et les moyens à disposition ainsi que sur les guides élaborés par la DGCT (DGCT, 2020^[34]), **la normalisation des procédures locales d'examen, d'adoption ou de rejet des pétitions et leur justification auprès des parties prenantes contribueraient à une réponse plus transparente et cohérente, tout en soulignant la bonne volonté des collectivités.**

Il serait également intéressant de **saisir l'opportunité de la période de consultation pour l'élaboration du plan d'action communal (PAC) pour encourager les citoyens à présenter des pétitions sur des sujets ciblés qui les intéressent, afin que leur mise en œuvre puisse être budgétisée en amont.** Les collectivités territoriales pourraient ainsi élaborer un calendrier permettant aux citoyens et aux associations d'identifier les moments les plus opportuns à l'activation des mécanismes de pétition.

Enfin, afin de renforcer la visibilité des initiatives pétitionnaires lancées auprès des communes et ainsi de progressivement en ancrer l'usage, la DGCT pourrait envisager de **mettre en place un mécanisme de suivi du taux de réalisation des pétitions, qui permettrait également aux pétitionnaires d'évaluer le processus et d'exprimer et de publier leur avis.** Un tel mécanisme participerait ainsi au renforcement de la redevabilité des autorités territoriales dans la prise en compte des avis exprimés collectivement par les citoyens et la société civile, ainsi qu'au renforcement de la transparence. Il pourrait être accompagné par le **développement d'indicateurs dédiés permettant de mesurer l'impact réel de l'usage du mécanisme de pétitions par les citoyens au niveau local.** La **publication systématique des données relatives aux pétitions ou réclamations déposées et examinées, à la justification de l'examen ou du non-examen, et à leur éventuelle incidence dans les décisions publiques locales dans le rapport d'activité, dans un bulletin local et/ou sur le site Internet de la collectivité serait un gage de redevabilité accrue de l'institution considérée.** Elle pourrait en outre contribuer à nourrir le débat public et l'information des citoyens, leur permettant ainsi une participation informée à la chose publique locale. À ce titre, la DGCT et la DRSC ont travaillé ensemble à l'intégration des collectivités territoriales à la plateforme eparticipation.ma, ce qui permettra à terme un suivi en ligne des pétitions déposées au niveau des collectivités ainsi que la production de statistiques et de données dans ce domaine, renforçant ainsi la transparence et la redevabilité de ce mécanisme.²⁴

5.4.2. Les instances consultatives aux niveaux national et infranational présentent un potentiel certain, qui gagnerait à être davantage exploité

Les instances consultatives constituent un premier pas vers l'institutionnalisation d'un engagement permanent entre les acteurs de la société civile et les différents niveaux de gouvernement, qui permet de compléter les initiatives ponctuelles et conjoncturelles de concertation ou de consultation avec les parties prenantes non publiques. Au Maroc, les instances consultatives font partie intégrante des efforts pour la mise en œuvre du principe de participation et l'association des différentes parties prenantes à la prise de décision publique.

Des instances au niveau national contribuent à l'institutionnalisation progressive du dialogue permanent entre les institutions publiques et les différentes parties prenantes

La Constitution du Royaume du Maroc de 2011 appelle explicitement les pouvoirs publics à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (Royaume du Maroc, 2011^[17]). En ce sens, elle a instauré, par son article 151, le Conseil économique, social et environnemental (CESE). En vertu de la loi organique n° 128-12, celui-ci est composé d'un président et de 105 membres issus de corps d'experts, de syndicats, d'OSC et d'associations professionnelles, notamment consultés sur les enjeux économiques et sociaux, de développement durable et de régionalisation avancée, par le gouvernement et par les deux Chambres du Parlement (Royaume du Maroc, 2014^[52]). Le CESE participe ainsi à l'instauration d'un dialogue permanent entre le gouvernement et les différentes parties prenantes, qui permet de tirer profit de l'expertise de la société civile et d'informer la prise de décision publique. Depuis sa mise en place, le CESE s'est notamment illustré à travers la production d'un nombre important de rapports et de recommandations autour de différents enjeux de politiques publiques ou projets de loi, et dispose d'un droit d'autosaisine. Afin de renforcer son rôle comme mécanisme de participation, **le CESE marocain pourrait s'inspirer de la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE) français, adoptée en 2021**, qui lui permet d'impliquer les citoyens à ses travaux à travers des processus variés, tels que la consultation par tirage au sort, permettant de se rapprocher de la démocratie délibérative (voir Encadré 5.10).

Encadré 5.10. La réforme du Conseil économique, social et environnemental en France

En 2021, la France a procédé à une réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE) à travers l'adoption de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 (République française, 2021^[53]). Cette réforme vise à accroître le rôle de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques et renforce le rôle du CESE en tant qu'institution de référence en matière de participation citoyenne et carrefour des consultations publiques (CESE, 2021^[54]).

Au titre de cette loi, le CESE peut, de sa propre initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, organiser une consultation du public dans les matières relevant de sa compétence, et notamment à travers une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants à ce processus consultatif. Cette disposition traduit une évolution vers la démocratie délibérative, par l'association directe de citoyens tirés au sort et respectant une représentation équilibrée du territoire du pays, ainsi que la parité entre hommes et femmes. Dans le cadre de la consultation du public, la loi prévoit également la mise à disposition par le CESE d'une information claire et suffisante au profit des participants sur l'objet du processus de participation mis en place.

Enfin, du fait de cette réforme, le CESE peut impliquer des instances consultatives auprès des collectivités territoriales dans certains de ses travaux.

Sources : (République française, 2021^[53]) (CESE, 2021^[54]).

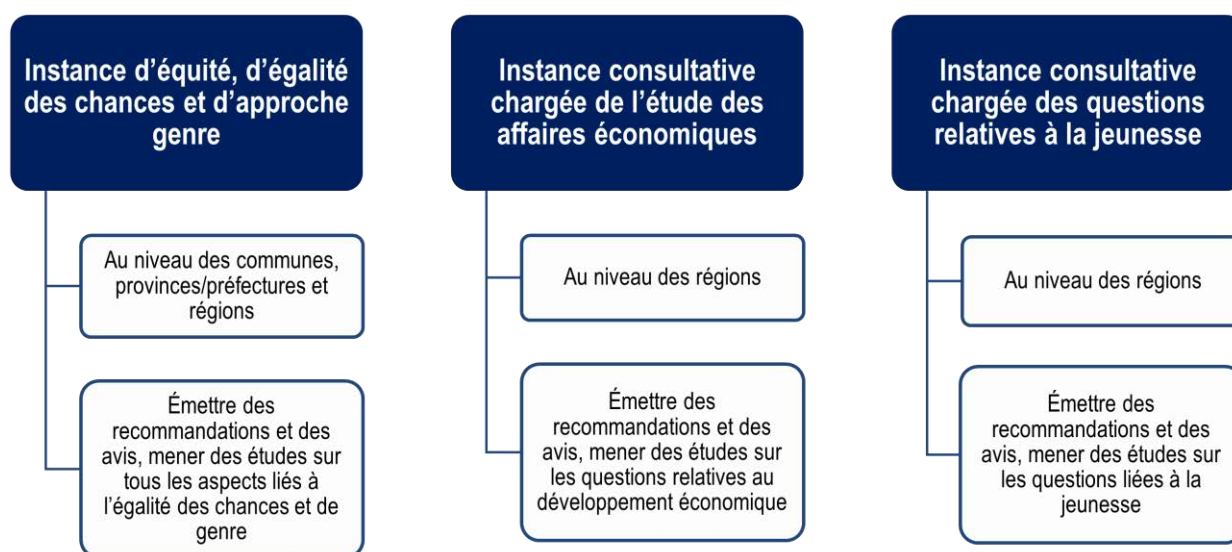
La Constitution a également prévu la mise en place d'un Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative, dont la loi régissant le fonctionnement a été adoptée par les deux Chambres du Parlement, mais qui n'a pas encore été mis en place au moment de la rédaction de cette revue (voir Chapitre 3).

Au niveau infranational, les instances consultatives s'intègrent progressivement au paysage institutionnel des collectivités territoriales, mais bénéficieraient d'une harmonisation dans leur mise en œuvre

Au niveau des collectivités territoriales, les instances consultatives prévues par les lois de régionalisation de 2015 (voir Section 5.3.1 sur le cadre légal) sont progressivement mises en place (voir Graphique 5.3). Elles participent à l'institutionnalisation du dialogue entre le gouvernement et les différentes parties prenantes dans les différentes régions, préfectures, provinces et communes, et sont ainsi pensées comme parties intégrantes des mécanismes d'une gouvernance plus ouverte et participative.

D'après une enquête menée par la DGCT en 2019, toutes les régions avaient alors mis en place les instances requises par le cadre légal, et le taux de mise en place pour les instances d'équité, d'égalité des chances et d'approche genre (IEECAG) atteignait alors 91 % pour les communes et 94 % pour les préfectures et les provinces (DGCT, s.d.^[55]).

Graphique 5.3. Liste des instances consultatives institutionnalisées au sein des collectivités territoriales



Source : Élaboration de l'auteur à partir des lois sur la régionalisation avancée.

Ces instances sont composées de citoyens aux profils variés, qui en sont membres en dehors d'une appartenance à une OSC et de manière bénévole. Elles sont installées auprès des conseils des collectivités territoriales (région, préfecture, province ou commune) et sont informées de leurs projets. Les conseils prennent à leur tour connaissance des propositions de ces instances, en assistant par exemple à leurs réunions (OCDE, 2019^[55]). Cependant, d'après les entretiens menés, le degré réel d'opérationnalisation de ces instances varie. Certaines régions, comme la région de Tanger-Tétouan-

Al Hoceïma, font figure de précurseurs. Celle-ci a été parmi les premières à les mettre en place auprès du conseil de région et dans certaines communes (OCDE, 2019^[5]).

Le rôle des instances consultatives pourrait être densifié, afin d'en faire des animateurs et catalyseurs des initiatives de participation au niveau infranational

Les instances consultatives peuvent jouer le rôle de catalyseur des initiatives participatives et de la mise en œuvre des objectifs territoriaux pour un véritable engagement citoyen. En ce sens, en tant que premier contact et interface entre le conseil de la collectivité territoriale, d'une part, et le public et la société civile, d'autre part, elles peuvent contribuer à définir des plans de développement ou encore des politiques publiques ou de la communication locale, qui répondent aux attentes et besoins des citoyens. Afin de pleinement tirer profit du potentiel que ces instances représentent, **il serait opportun de renforcer plus largement leur rôle en tant qu'actrices pivots de la démocratie participative au niveau des collectivités territoriales, notamment en les connectant de manière plus formelle aux autres processus, mécanismes et outils de participation mis en œuvre localement.**

Les informations recueillies par l'OCDE au cours de diverses missions de revue par les pairs et de collectes de données soulignent que les instances consultatives peuvent être saisies par les conseils ou autorités hiérarchiques des collectivités territoriales pour fournir un avis ou des recommandations sur les sujets qui concernent leur domaine de compétence. Elles sont aussi invitées à travailler de manière continue sur les sujets de leurs compétences et à formuler des avis spontanés (OCDE, 2021^[56] ; OCDE, 2019^[5]). Ainsi, dans certaines régions – comme celle de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma (OCDE, 2019^[5]) – ou communes – à l'image de Ouazzane (DGCT, 2023^[51]) – les instances proposent en pratique des avis de leur propre initiative, avec l'accord du conseil. Cette dynamique leur permet d'être force de proposition d'actions concrètes pour la collectivité, bien que leur prise en compte demeure à la discrétion et à la volonté du conseil de la collectivité. Cependant, peu d'instances semblent véritablement faire usage de cette possibilité de s'autosaisir, qui **gagnerait donc à être davantage explicitée dans le cadre réglementaire et encouragée parmi les membres des instances.**

De même, **les instances consultatives pourraient être davantage mobilisées et associées formellement à la mise en œuvre du droit de pétition auprès des conseils des collectivités territoriales.** Elles pourraient par exemple jouer un rôle de suivi des pétitions, de mobilisation du conseil de la collectivité territoriale concernée, ou d'accompagnement des pétitionnaires.

La mise en place de normes unifiées permettrait d'harmoniser et de clarifier le rôle et le fonctionnement des instances consultatives, en tant que mécanisme de la démocratie participative au niveau local

Un cadre juridique précis et unifié, notamment sur le rôle et le fonctionnement des instances consultatives, est un levier de cohérence, d'équité et d'efficacité du dispositif. Au Maroc, comme indiqué brièvement en section 5.3.1, les modalités de mise en œuvre sont laissées à la discrétion des collectivités territoriales et des autorités déconcentrées, qui les définissent dans leur règlement intérieur. Cela inclut par exemple les critères et modes de sélection des membres de l'instance, la périodicité des réunions, les possibles ressources matérielles mises à leur disposition, et le mode d'interaction avec les conseils des collectivités territoriales. En résultent des variations, des décalages dans la mise en œuvre des initiatives et des disparités dans la mise à profit du rôle des instances pour les définir, les promouvoir et les mettre en œuvre.

Pour préciser les directives de ce cadre légal, la DGCT a élaboré et publié un certain nombre de manuels détaillés sur la mise en place, le fonctionnement et le suivi des différentes instances consultatives (DGCT, 2017^[57] ; 2019^[58] ; 2021^[59] ; 2021^[60]). Ces documents à portée pédagogique et pratique permettent, d'une part, de souligner le rôle que doivent jouer les instances dans la gouvernance locale dans leurs domaines de compétences respectifs. D'autre part, ils définissent les procédures, étapes (création, planification de

l'exercice des missions de l'instance, gestion des affaires de l'instance, suivi et évaluation du travail de l'instance) et acteurs impliqués dans la mise en place et le fonctionnement concret des instances, ainsi qu'un calendrier indicatif pour les conseils des collectivités territoriales concernées (DGCT, 2017^[57] ; 2019^[58] ; 2021^[59] ; 2021^[60]). Ils proposent également plusieurs modèles et documents types à l'endroit des instances, tels que des modèles de plans d'action, de comptes rendus ou d'avis consultatifs. À travers ces manuels, la DGCT a ainsi pu clarifier le cadre de mise en œuvre des instances et apporter aux autorités locales un éclairage et un appui à la mise en place effective de ces mécanismes obligatoires. À titre d'exemple, à l'instar du Maroc, la Belgique a opté au niveau fédéré pour un système similaire, avec des conseils consultatifs, notamment communaux, relativement variables d'une collectivité à l'autre. Elle a alors mis en place des directives, comme le guide du « droit à la participation citoyenne et démocratique » de la Wallonie pour assurer la cohérence de leur mise en œuvre (voir Encadré 5.11).

Encadré 5.11. Un guide pour développer des conseils consultatifs dans la région wallonne

En Wallonie, région fédérée belge, 262 communes mettent en œuvre des politiques et décisions prises par différents niveaux de gouvernement belge et disposent également de pouvoirs décisionnels propres dans l'intérêt communal. Leurs missions obligatoires couvrent par exemple l'organisation du centre public d'action sociale, celle de l'enseignement primaire ou encore le maintien de l'ordre public. En Belgique, les communes sont également libres de mettre en œuvre des initiatives, à condition que l'enjeu de politique publique ne soit pas exclu de leurs compétences par la Constitution, une loi ou un décret.

Pour leur assurer de tenir compte des attentes des citoyens dans la définition d'un programme communal et des actions y afférentes, des conseils consultatifs et participatifs ont été plébiscités par les services sociaux, les associations et les responsables publics locaux. Ces entités peuvent être créées pour une occasion, un enjeu, un public ou une situation spécifique, et être prolongées ou renforcées par l'octroi d'un budget participatif à gestion autonome.

La région de Wallonie a élaboré un guide pratique du « droit à la participation citoyenne et démocratique », afin de clarifier notamment le contexte de création, la composition, les responsabilités, les facteurs de réussite et de défi des conseils consultatifs, et de détailler des pratiques exemplaires menées sur le territoire. Ce guide contient également une section relative à la mise en œuvre de budgets participatifs locaux.

Source : <http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Bonnes%20pratiques%20-%20participation%20citoyenne.pdf>.

Cependant, ces manuels ne disposant pas d'un caractère réglementaire, le suivi effectif de leurs directives demeure à la discrétion des conseils des collectivités territoriales et est donc tributaire du degré de mobilisation de l'administration et des élus territoriaux.

Ainsi, **une convergence des normes selon des directives ou des normes explicites ou un cadre juridique unique contribuerait à clarifier le rôle et les activités des instances** (OCDE, 2019^[5]). Au Brésil par exemple, les dispositions constitutionnelles complétées par un statut des communes ont permis la mise en place d'un cadre harmonisé pour soutenir la mise en œuvre de processus participatifs similaires à travers l'ensemble du pays, y compris à l'échelon local (voir Encadré 5.12).

Encadré 5.12. Un cadre harmonisé de participation citoyenne au niveau local au Brésil

Au Brésil, la Constitution fédérale (articles 182 et 183) prévoit des dispositions pour les arrangements administratifs et institutionnels soutenant les processus participatifs au niveau infranational. Le statut de la ville (*Estatuto da Cidade*), établi par la loi n° 10.257 de 2001, stipule que toutes les politiques urbaines au Brésil doivent garantir une « gestion démocratique par la participation des citoyens et des associations représentant divers segments de la communauté, dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des plans, programmes et projets ».

Cette loi comprend notamment un chapitre sur la « gouvernance démocratique de la ville ». Des dispositions y établissent les mécanismes permettant aux citoyens et aux parties prenantes d'influencer et de contrôler les politiques et la gestion urbaines. On y trouve notamment les modalités de mise en place de budgets participatifs, des organes collégiaux, de consultations publiques et de mécanismes de démocratie directe.

Il s'agit d'un exemple de cadre juridique harmonisé, avec des principes et des lignes directrices qui guident les institutions infranationales dans la mise en œuvre de leurs pratiques participatives.

Source : OCDE (2022^[16]), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

Au Maroc, **cette clarification des normes pourrait s'appuyer à court terme sur les lignes directrices et boîte à outils développées par la DGCT dans le cadre de ses engagements au titre du plan d'action 2021-23 du PGO par exemple.** À moyen terme, un **document administratif cadre, à l'image d'une circulaire ou d'une note de procédure réglementairement applicable aux institutions publiques, pourrait fixer les critères essentiels et communs à toutes les instances**, quelle que soit l'instance concernée et l'autorité publique auprès de laquelle elle intervient, en s'appuyant sur les expériences menées et les guides existants. Ceux-ci pourraient couvrir les enjeux de représentativité des membres, leur mandat et leurs responsabilités générales, ainsi que leurs relations avec les exécutifs. Un tel document-cadre central est une trame qui pourra faire l'objet d'adaptations eu égard aux règlements intérieurs spécifiques aux autorités publiques et aux instances. En ce sens, le *modus operandi* explicite devrait être suffisamment adaptable pour ensuite être décliné localement selon les enjeux et contextes spécifiques.

Avec la clarification de leur rôle et la densification progressive de leurs activités dans la vie de la collectivité, il est également essentiel d'assurer l'autonomie des instances consultatives pour garantir leur indépendance et la redevabilité de l'action publique. Elles doivent pouvoir formuler des avis bien informés et argumentés, issus des diverses positions et catégories représentées au sein de l'instance. La transparence de leur organisation, de leur fonctionnement, des moyens et du renforcement des compétences apportées par un document-cadre serait une première garantie d'indépendance et de redevabilité quant à leur propre activité et leur impact.

Par exemple, si certaines instances, encouragées par les guides pédagogiques de la DGCT, ont déjà fait preuve d'initiatives propres, l'inscription explicite dans la loi d'un pouvoir d'initiative sécuriserait une participation plus active des instances à la vie publique en dehors des consultations, sollicitations et réunions programmées par les règlements intérieurs des autorités publiques et à différentes étapes du cycle des politiques publiques.

Plusieurs défis demeurent et appellent à un renforcement des efforts d'appui et de formation des membres des instances

Comme indiqué plus haut, les instances sont composées de citoyens et membres d'OSC dont le mode de désignation varie en fonction des règlements intérieurs propres aux différentes collectivités territoriales. Si cette composition permet de donner tout son sens au caractère participatif des instances, il en découle que les membres sélectionnés ne disposent pas toujours des compétences et connaissances techniques nécessaires pour mener à bien leurs travaux et assurer le bon fonctionnement de l'instance. De même, parmi les obstacles à la pleine concrétisation du rôle des instances en tant que mécanisme de la démocratie participative au niveau territorial, plusieurs études ont également souligné la question de l'engagement et de la démobilisation de certains membres sur le moyen terme (El Jem, 2020^[61] ; DGCT, 2023^[51]).

Afin d'accompagner l'opérationnalisation des instances, plusieurs associations ont mis en place des formations à destination des élus locaux et des membres des instances, portant aussi bien sur des sujets thématiques au cœur du travail des instances (par exemple, sur l'approche de genre pour les instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre) que sur le rôle et les modes opératoires des instances ou la préparation de plans d'action (El Jem, 2020^[61]). Ces efforts **gagneraient à être pérennisés et généralisés à l'échelle des territoires**. Dans ce cadre, le Maroc, et notamment la DGCT, pourrait envisager de **développer au niveau national un programme de dynamisation et d'accompagnement de l'ensemble des instances**. Cela pourrait passer par le développement de différents outils adaptés, tels que des modules de formation initiale et continue, un programme d'accompagnement et de suivi standardisé en ligne pour les instances, ou encore des cursus plus avancés afin de permettre aux membres des instances d'approfondir leurs travaux au fil des années. Ce programme pourrait également inclure **une plateforme de partage de bonnes pratiques** (à l'image de la plateforme de praticiens recommandée dans le Chapitre 2), **et des réunions annuelles rassemblant l'ensemble des instances pourraient favoriser des échanges d'expériences et de bonnes pratiques pour mutualiser les différentes expériences existant dans l'ensemble du pays** (DGCT, 2023^[51]). Ces initiatives pourraient s'inscrire dans le cadre du Programme d'appui aux collectivités territoriales ouvertes (PACTO) mentionné dans la section 5.3.2 de ce chapitre, et tirer profit du Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes (REMACTO).

De même, ces efforts pourraient également inclure un volet de sensibilisation des collectivités territoriales sur l'importance des instances dans la mise en œuvre du principe de la démocratie participative au niveau local et sur la manière dont leurs travaux doivent s'inscrire tout au long du cycle des politiques publiques et venir appuyer le développement local et la bonne gouvernance.

Enfin, parmi les critères et modalités de désignation des membres, les collectivités territoriales pourraient envisager de **conserver, d'un mandat sur l'autre, une portion fixe des membres de l'instance, par exemple un tiers, ce qui permettrait d'assurer la continuité des travaux de l'instance**.

Des instances consultatives représentatives ont le potentiel de jouer un rôle de relais permanent entre les collectivités territoriales et les citoyens

Afin que les instances puissent pleinement jouer leur rôle en tant que mécanisme de la démocratie participative à l'échelle locale, **il est essentiel de s'assurer de la représentativité de leurs membres**. Les normes édictées à l'échelle nationale dans un document cadre, qui pourraient inclure le mode de sélection des membres des instances, pourraient ainsi établir une méthodologie transparente et ouverte de nomination. De plus, des critères objectifs permettant de s'assurer de la représentation de différentes franges de la population – notamment les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap ou les groupes généralement marginalisés – renforceraient le caractère inclusif de ces instances et la prise en compte dans leurs avis des points de vue et préoccupations pluriels de l'ensemble des citoyens.

Plusieurs pays de l'OCDE, dont l'Italie, ont mis en place des processus consultatifs au niveau local, permettant aux citoyens d'être directement impliqués dans la définition de priorités et l'élaboration de plans d'action au niveau local (voir Encadré 5.13). Le Maroc pourrait s'inspirer de tels modèles, afin de renforcer l'interaction entre les membres de l'instance et la population, par exemple différents quartiers au niveau des communes, notamment dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement communaux (PAC). **Les instances pourraient ainsi devenir un organe mobilisé et acteur de la cocréation des initiatives de participation visant à soutenir le développement local.** En particulier, avec la mobilisation de régions ou villes comme la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma en faveur du gouvernement ouvert, **les instances pourraient devenir un organe mobilisé et acteur de la cocréation des plans d'action locaux et une partie intégrante de l'écosystème du gouvernement ouvert au niveau local.** Composées de manière adéquate, elles peuvent pleinement jouer un rôle de relais entre la collectivité territoriale et le public, par exemple en étant le premier interlocuteur des conseils territoriaux pour le développement des plans d'action.

Encadré 5.13. Les laboratoires de quartiers de la ville de Bologne, cocréateurs des priorités locales

En 2017, la ville de Bologne, en Italie, a mis en place les laboratoires de quartiers (*laboratori di quartiere*). À l'image de certains conseils consultatifs dans d'autres pays de l'OCDE, il s'agit d'un mécanisme permettant aux citoyens de définir l'allocation des ressources, en leur proposant de participer à la définition, à la cocréation et à la mise en œuvre d'actions prioritaires, et de devenir responsables de la transformation en cours de différents quartiers de Bologne. Les citoyens peuvent par exemple décider de la manière de dépenser l'argent public ou encore d'utiliser les espaces et les bâtiments publics.

Les laboratoires sont considérés comme un espace d'interactions entre le gouvernement, des groupes formels et informels, et les citoyens. Ils sont conçus comme un outil permettant de collecter et de cartographier les informations sur les besoins sociaux, d'écouter, de consulter, de cocréer des projets, d'en assurer le suivi et d'en rendre compte auprès de la population.

Chaque laboratoire met en œuvre des stratégies visant à engager et responsabiliser les citoyens et à renforcer leurs compétences sur les territoires, en assurant une interaction ouverte et transparente avec la population du quartier. Concrètement, le laboratoire de quartier est mis en œuvre par le biais d'une série d'ateliers organisés dans les quartiers de Bologne, au cours desquels les gens coconçoivent leurs projets avec le soutien d'un animateur et de fonctionnaires municipaux.

Source : <https://oecd-opsi.org/innovations/laboratori-di-quartiere-neighbourhood-labs/>.

S'assurer que les instances disposent des moyens budgétaires et humains nécessaires à la réalisation de leurs travaux

Enfin, le cadre légal actuel ne définit pas les modalités de financement des instances consultatives, qui peuvent donc varier d'une collectivité territoriale à l'autre. Compte tenu de la nature bénévole des membres, **s'assurer que les instances consultatives disposent de ressources matérielles, budgétaires et humaines adéquates pour mettre en œuvre des activités – telles par exemple que des visites de terrain auprès des citoyens, des réunions régulières ou le suivi des travaux – est un élément déterminant pour leur permettre de planifier et pérenniser leurs activités, et ainsi d'atteindre leur plein potentiel.** Cela peut par exemple passer par la création d'une ligne budgétaire dédiée au sein du budget de la collectivité territoriale concernée ou par la mise à disposition de locaux pour la tenue de réunions périodiques.

Assurer une plus grande transparence des prérogatives et des activités des instances consultatives contribuerait à la redevabilité de leur action et des décisions publiques marocaines

En outre, **assurer la publication d'un rapport d'activité, comme indiqué dans les guides formulés par la DGCT à destination des collectivités territoriales et de leurs instances** (DGCT, 2021^[59] ; DGCT, 2021^[60] ; DGCT, 2019^[33]), **ou octroyer un espace d'information dans un bulletin de la collectivité territoriale et/ou sur son site Internet pourrait aider les citoyens et les parties prenantes à mieux connaître le rôle et les activités des instances consultatives, ainsi que leur degré d'impact sur les décisions de la collectivité. Procéder ainsi soutiendrait la consultation et l'action pérenne des instances, et accroîtrait la redevabilité des institutions et des instances aux yeux des citoyens et des parties prenantes.** Ces informations à la disposition des citoyens et des parties prenantes peuvent en retour contribuer à leur participation à la chose publique locale de manière plus informée et active.

5.4.3. Les démarches de consultation dans le cadre de la planification du développement local ont une portée obligatoire, mais leur mise en œuvre varie d'une collectivité à l'autre

Comme indiqué plus tôt, la mise en œuvre du principe de participation est particulièrement importante au niveau local. En effet, la plus grande proximité entre les autorités et les citoyens au niveau local permet à ces derniers de mieux appréhender les résultats et impacts réels et concrets de leur participation et de leur contribution à l'élaboration des politiques publiques.

Depuis l'adoption des lois organiques de 2015 consacrant la régionalisation avancée, les collectivités territoriales marocaines sont tenues de mobiliser les citoyens, les associations et autres acteurs locaux dans le cadre du diagnostic participatif réalisé en amont de l'élaboration des plans de développement des collectivités territoriales aux niveaux des régions, des préfectures et provinces, et des communes. Dans ce sens, les conseils des collectivités territoriales doivent mettre en place des mécanismes et outils participatifs de dialogue et de concertation, afin de permettre l'implication de tous les citoyens et des associations dans la planification, l'élaboration, le suivi et l'évaluation de ces plans de développement, selon les modalités fixées dans leur règlement intérieur (OCDE, 2019^[5]).

Dans la pratique, les citoyens, comme la société civile, sont souvent associés au processus d'élaboration des plans de développement locaux par le biais de consultations. C'est par exemple le cas dans la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma, où les citoyens ont participé – lors de l'élaboration du premier plan de développement régional pour la période 2016-21 – à des séances de consultation visant à assurer que la vision stratégique de l'action publique locale réponde de manière efficace et adaptée aux besoins des populations (OCDE, 2019^[5]). Les instances consultatives prévues par les lois organiques sont elles aussi impliquées dans la planification du développement local.

Dans le cadre de l'élaboration du Programme de développement régional (PDR) 2022-27, et comme première étape du processus, des concertations au niveau préfectoral ont été organisées en 2022 dans chacune des huit préfectures de la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma. Ces réunions ont regroupé notamment les membres des conseils élus, les services extérieurs, les établissements publics, les chambres professionnelles, le secteur privé, les instances consultatives auprès du conseil de la région et les représentants de la société civile, pour une présentation technique sur le cadre de référence régissant la réalisation du PDR (MAP Tanger, 2021^[62]). Une plateforme électronique a de plus été mise en place pour recueillir les avis et propositions de la population et des acteurs du développement local. La région de Fès-Meknès a suivi une approche similaire pour la préparation de son PDR 2022-2027 et a lancé entre décembre 2022 et juin 2023 une plateforme numérique dédiée, <http://pdr.region-fes-meknes.ma/> (Portail national des collectivités territoriales, 2022^[63]).

Cependant, dans de nombreuses collectivités territoriales, dans la pratique, l'implication des citoyens et de la société civile dans cette démarche participative reste limitée à l'organisation de consultations durant la phase de planification des plans de développement locaux, et ne se poursuit pas tout au long de la mise en œuvre et de l'évaluation de la mise en œuvre de ces plans. De plus, les collectivités territoriales, et notamment les communes, n'ont pas toujours les connaissances et les compétences et ressources techniques, financières et humaines nécessaires pour mener des consultations publiques et en exploiter les résultats. La participation des jeunes à ces mécanismes de participation ouverts à tous les citoyens reste également peu développée, alors que ceux-ci représentent une part importante de la population marocaine.

Pour aller plus loin et permettre aux citoyens de participer tout au long de la planification et de la mise en œuvre des plans de développement local, **il est important de systématiser leur implication à chaque étape de l'élaboration, de la mise en œuvre – avec des points de suivi réguliers – et de l'évaluation du plan.** À terme, l'objectif est de normaliser la coconception, le suivi et la coévaluation des politiques et des programmes locaux par les collectivités territoriales et les citoyens.

5.4.4. Un nombre croissant de collectivités territoriales adoptent des mécanismes au-delà des exigences du cadre légal

Au-delà des mécanismes promus ou rendus obligatoires par le cadre légal, d'autres formes de dispositifs participatifs sont de plus en plus déployées et progressivement institutionnalisées dans les pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2020^[1]). Le Maroc n'échappe pas à cette dynamique, avec le développement d'initiatives locales de participation, en supplément des mécanismes voulus par la loi.

Des budgets participatifs ont par exemple vu le jour. Il s'agit d'un processus de politique publique qui permet d'associer les citoyens à l'orientation d'une partie des ressources de la commune à travers leur participation à la définition, à la réalisation et au suivi-évaluation de projets les concernant (OCDE, 2019^[5]). La ville de Tiznit en a fait usage dès 2003, par le biais d'une initiative autonome, sans lien avec des programmes de coopération internationale (Goehrs, 2017^[64]). Les communes de Tétouan, Chefchaouen et Larache en ont mis en œuvre dès 2014, dans le cadre d'un projet de coopération internationale. La commune de Larache, par exemple, le pérennise (voir Encadré 5.14).²⁵

Encadré 5.14. Institutionnaliser la participation et la redevabilité dans la commune de Larache

Le projet « Promotion de la culture de reddition de comptes dans les communes urbaines de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceïma » d'août 2014 à juillet 2016 a contribué à la mise en place d'un dispositif de budget participatif au sein de plusieurs localités, dont la commune de Larache. L'objectif était d'améliorer l'interface entre société civile et collectivités territoriales, tout en développant des outils de contrôle et de reddition des comptes au profit des associations de quartier dans les communes engagées.

Le projet a contribué au développement d'une culture de la participation citoyenne. Dans chacune des collectivités impliquées, un groupe moteur a été mis en place, composé de représentants des associations locales impliquées dans le projet. À Larache, à la suite du premier cycle de budget participatif mené, la commune a officialisé le groupe moteur, composé de représentants associatifs, comme interlocuteur de la commune pour toutes les actions qui touchent à l'aménagement de la médina. La modernisation de l'administration locale dans la région de Tanger-Tétouan-Al-Hoceïma

Source : OCDE (2019^[5]), *La modernisation de l'administration locale dans la région de Tanger-Tétouan-Al-Hoceïma*.

Dès 2017, la DGCT a mis en place des outils pédagogiques concrets – s'appuyant sur des projets et expériences menés et soutenant les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs tels que les budgets participatifs (DGCT, 2017^[32])–, ainsi que des méthodes participatives – comme des *focus groups*, des débats mouvants ou encore des ateliers du futur (DGCT, 2021^[35]). Des pistes y sont évoquées non seulement pour un autotest de la manière dont les collectivités territoriales abordent les processus participatifs, pour planifier, mettre en place et animer ces dispositifs, mais aussi pour les pérenniser et les institutionnaliser dans les processus décisionnels publics locaux (DGCT, 2021^[35]).

De même, il existe d'autres initiatives de participation prises par les collectivités territoriales, mettant ainsi en œuvre les dispositions de l'article 139 de la Constitution. Dès 2014, la commune de Tétouan a par exemple mis en place un conseil communal des jeunes et un conseil communal des enfants (Réseau marocain de la gouvernance participative, 2018^[65]). Une approche participative a été adoptée pour la création du conseil communal des jeunes, afin de définir avec l'ensemble des parties prenantes – y compris une délégation de l'éducation nationale, une université et une centaine d'organisations intervenant sur les questions liées à la jeunesse – les modalités d'élection des membres et de fonctionnement du conseil. Le rôle et les prérogatives du conseil ont par la suite été définis par ses membres, en concertation avec la commune. La création d'un conseil des jeunes a permis de renforcer l'engagement de la commune avec une franche plus large de la jeunesse, à travers par exemple des activités de diagnostic participatif et de discussion mis en place par le conseil pour identifier les besoins des jeunes de divers quartiers.

Dans le même élan, certaines collectivités territoriales ont également élaboré et mis en place des dispositifs personnalisés permettant de renforcer la communication à double sens entre les citoyens et la collectivité, et ainsi de davantage impliquer les citoyens. C'est par exemple le cas de la ville de Fès, qui a créé une application permettant aux citoyens de signaler en temps réel les dysfonctionnements de la ville (OCDE, 2019^[5]). Ce dispositif prévoit également un retour au citoyen une fois que le problème est résolu par les services concernés, ce qui renforce la redevabilité et la relation de confiance entre la population et les autorités.

5.4.5. Le Maroc a saisi les opportunités de la transition numérique comme vecteur d'une plus grande participation

Les portails ou plateformes numériques de participation citoyenne permettent aux gouvernements de faciliter les échanges avec les citoyens et la société dans la définition des politiques publiques et d'élargir les opportunités de collaboration. Parmi les pays membres et non membres de l'OCDE, 85 possèdent de tels portails à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (OCDE, 2021^[31]).²⁶ Le Maroc ne fait pas exception et a mis en place, au cours des dernières années, un certain nombre d'outils numériques permettant l'interaction entre les citoyens et les autorités à différents niveaux.

Plusieurs portails existent et remplissent des fonctions différentes

Il existe au Maroc plusieurs plateformes numériques favorisant la participation des citoyens, dont plusieurs ont été créées dans le cadre de la mise en œuvre d'engagements du PGO.

La plateforme de participation *eparticipation.ma*, gérée par la DRSC, permet actuellement aux citoyens de déposer des pétitions et des motions, et d'en consulter la liste conformément aux lois organiques n° 44.14 et n° 64.14. La plateforme dispose également d'un espace pour les consultations publiques, en attente de l'adoption d'un cadre légal dédié (Royaume du Maroc, s.d.^[66]). Des guides détaillant les modalités d'usage des droits de motion et de pétition, ainsi que les documents liés au cadre légal et réglementaire de la participation citoyenne y sont librement consultables. L'intégration récente des collectivités territoriales sur la plateforme, ainsi que la possibilité depuis la réforme de la loi de septembre 2021 (voir Section 5.3.1) de collecter les signatures des pétitions de manière électronique, pourraient contribuer à renforcer la

pertinence de cette plateforme, qui présente pour l'instant un usage limité par rapport aux potentialités qu'elle possède. De même, **l'adoption d'une loi sur la consultation pourrait permettre de redynamiser cette plateforme à travers un usage plus systématique et par l'ensemble des autorités publiques pour les efforts de consultation des citoyens.**

En outre, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et le MTNRA sont également des acteurs impliqués dans l'institutionnalisation de la participation citoyenne. Ils sont respectivement en charge des deux autres plateformes dans ce domaine : <http://www.sgg.gov.ma/Legislation.aspx> et <https://chikaya.ma/>. La première permet de consulter des avant-projets législatifs publiés pour commentaires, au titre du décret n° 2-08-229 du 21 mai 2009 instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires. Pour chaque avant-projet, il existe un tableau des différents commentaires, souvent à caractère technique et juridique, et des réponses apportées par l'institution à l'origine du projet.

Le MTNRA a quant à lui mis en place en 2019 la plateforme de réclamation <https://chikaya.ma/>, dans le cadre de la mise en œuvre du décret n° 2-17-265 fixant les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, du suivi et du traitement de leurs réclamations (Chef du gouvernement, 2017^[26]) (voir Section 5.3.1 sur le cadre légal). Elle permet aux citoyens de formuler des réclamations, observations ou suggestions quant aux services publics à l'attention des différents ministères, collectivités territoriales, et établissements et entreprises publiques. D'après le site Internet, 1 731 administrations sont concernées et plus de 995 000 réclamations ont été reçues depuis la mise en place du portail, dont 69.5 % ont été traitées (Royaume du Maroc, s.d.^[67]).²⁷ Pour répondre aux réclamations citoyennes, les administrations marocaines mobilisent des ressources et formulent des solutions tenant compte des doléances et des attentes des citoyens. Le taux de traitement avoisinant les 70 %, pour un délai moyen de 45 jours, et le taux de retour positif exprimé de près de 55 %²⁸ traduisent les efforts fournis et qui peuvent être poursuivis. **Associer les requérants au suivi du traitement des réclamations pourrait notamment contribuer à accroître les retours positifs et à réduire les délais de traitement.**

Par ailleurs, le portail du gouvernement ouvert (gouvernement-ouvert.ma) a été la pierre angulaire du processus de cocréation du second plan d'action du PGO 2021-23, à travers d'une part des efforts de communication constants sur les différentes étapes du processus, et d'autre part un espace dédié au recueil d'idées et de propositions ainsi qu'à la consultation sur les différents projets d'engagement. En décembre 2021, un nouvel « espace de la société civile » a été intégré à la plateforme, consacrant ainsi sa vocation à devenir un nouveau lieu permanent – et non plus ponctuel – d'interaction en ligne et de dialogue à double sens entre le gouvernement et les OSC autour des politiques et réformes du gouvernement ouvert. Après inscription sur la plateforme, les associations ont la possibilité de publier des propositions et idées, et de participer à des consultations ponctuelles sur des points spécifiques, la première d'entre elles concernant l'évolution du mode de désignation des membres du comité de pilotage du PGO. En février 2022, la plateforme comptait plus de 450 associations inscrites sur l'ensemble du territoire, ce qui tend à confirmer l'intérêt que portent les OSC aux possibilités de participation à travers l'usage du numérique, ainsi que l'opportunité que représente le vecteur numérique pour une participation plus inclusive.

Enfin, en janvier 2022, le CESE a lui aussi lancé une plateforme de consultation en ligne (ouchariko.ma), afin d'ouvrir plus largement cette instance de conseil et de réflexion sur les enjeux de politiques publiques aux citoyens ordinaires et aux OSC (CESE, 2022^[68]). Cette plateforme a vocation à recueillir les idées et avis de la population sur des thématiques ciblées, afin de venir nourrir les travaux du CESE, et témoigne de l'ancrage progressif au sein des institutions marocaines du réflexe de consultation, dans le sillage des efforts entrepris la Commission spéciale pour le modèle de développement en 2020.

Une mise en cohérence des différentes plateformes existantes permettrait d'en favoriser l'usage et d'en renforcer l'impact comme outils efficaces et innovants de participation citoyenne

Face à la multiplication des plateformes de consultation, **il serait opportun de les rationaliser en étudiant les possibles synergies entre elles, et a minima de créer davantage de liens et de rappels entre elles, à travers par exemple un référencement unique sur le portail du gouvernement ouvert.** Cela permettrait aux citoyens et aux usagers de mieux comprendre l'architecture de la participation en ligne, et de savoir où se diriger en quelles occasions. Communiquer davantage autour de l'existence de ces différentes plateformes pourrait également en soutenir l'usage. Le Maroc pourrait de même encourager l'utilisation de ces plateformes par l'ensemble des départements ministériels souhaitant mettre en place un processus de consultation ou un appel à contribution des citoyens, afin de centraliser les efforts de participation au niveau national.

Enfin, à terme, il pourrait être opportun de centraliser les efforts de consultation et d'engagement sur une seule et même plateforme, qui pourrait être le portail du gouvernement ouvert *gouvernement-ouvert.ma*, comme recommandé dans le chapitre 2, compte tenu de son usage actuel et des velléités exprimées pour en développer davantage les fonctionnalités, notamment dans le cadre d'une stratégie du gouvernement ouvert. Procéder ainsi aurait un double avantage. D'une part, un portail unique permet de créer un guichet pour toute l'administration, réduisant les coûts et moyens nécessaires, et simplifiant les démarches des personnes chargées de l'alimenter, de le suivre et d'en assurer la maintenance et l'évolution. D'autre part, un portail de ce type crée un seul lieu, identifiable et communicable aisément, auprès duquel les citoyens et parties prenantes peuvent trouver l'ensemble des dispositifs participatifs et informations y afférentes.

Par ailleurs, si le vecteur numérique représente de nombreuses opportunités pour la participation citoyenne et l'interaction directe entre les autorités, les citoyens et les OSC, **il convient de tenir compte des inégalités existant au sein de la population dans l'accès à Internet et les compétences pour l'utilisation des technologies de l'information et de la communication** (voir Section 3.2.3 du chapitre 3 sur l'espace civique). Ainsi, dans l'optique du développement de ces différents outils numériques de participation, **veiller à l'existence d'alternatives et à une approche multicanale de la participation citoyenne sera déterminant, afin d'assurer le caractère inclusif et accessible des initiatives de participation.**

5.4.6. L'usage stratégique de la communication comme vecteur de participation s'ancre progressivement

La communication publique joue un rôle fondamental dans la vie quotidienne des citoyens car elle leur permet d'accéder à des informations pertinentes et constitue une condition préalable à l'engagement avec leur gouvernement sur les enjeux qui les touchent (OCDE, 2019^[69]). Des efforts constants de renforcement de cette fonction ont été déployés par le gouvernement marocain, comme l'ont souligné plusieurs études de l'OCDE consacrées à la communication publique aux niveaux central et local au Maroc (OCDE, 2019^[70] ; OCDE, 2021^[40]). Les discussions lors de la mission de revue par les pairs ont montré que la communication relative à la participation citoyenne reste cependant un défi pour les administrations, ce qui est d'ailleurs le cas pour de nombreux pays de l'OCDE. Les agents et responsables publics comme les citoyens ne sont pas nécessairement toujours conscients des initiatives existantes et des progrès réalisés.

L'usage accru des outils de communication numérique et de la mise en réseau des communicants publics contribuerait à l'efficacité de la mise en œuvre au sein du gouvernement

Un élément clé pour une communication publique réussie réside dans une communication efficace au sein des institutions gouvernementales et entre elles, y compris dans la définition des actions et la mise en œuvre des procédures participatives (OCDE, 2019_[70]). Perfectionner la coordination interne est décisif en ce sens. C'est une condition, d'une part, du renforcement de l'efficacité de la communication et, d'autre part, de la planification et de la mise en œuvre des initiatives. En 2019, l'enquête de l'OCDE a révélé que plus de la moitié des départements publics ne centralisaient pas leurs activités de communication au sein de l'unité dédiée de leur administration (OCDE, 2019_[70]). **L'utilisation accrue des outils numériques pour ce faire pourrait contribuer à l'efficacité de la communication interne au gouvernement et aux institutions** (OCDE, 2019_[70]), en s'appuyant par exemple sur un intranet ou le *back office* du portail du gouvernement ouvert pour échanger les informations pertinentes sur les procédures participatives à venir, en cours ou passées (par exemple, projets, besoins, calendriers, dissémination d'une campagne ou des résultats, etc.).

Le gouvernement marocain **pourrait en outre poursuivre les efforts de mobilisation du réseau des responsables de la communication publique créé par le MTNRA, au-delà du groupe WhatsApp mis en place, en l'amenant à identifier des opportunités de collaboration et à diffuser de bonnes pratiques** (OCDE, 2019_[70]), **tout en en pérennisant et régularisant les activités. Il pourrait s'appuyer sur un outil de planification des échanges du réseau**, sur des rendez-vous réguliers (par exemple, trimestriels ou semestriels) ou en marge d'occasions identifiées par les communicants publics.

En outre, l'importance de la communication et de l'accès à l'information en tant que vecteurs de participation a également été reconnue au niveau des collectivités territoriales. En ce sens, et afin d'appuyer les collectivités territoriales dans la mise en place d'une communication efficace, la DGCT a été, en mars 2021, à l'initiative de la mise en place d'un site web type pour les collectivités territoriales qui n'en ont pas, où figure une rubrique « Communication citoyenne et participation citoyenne ». Chaque organisation peut adapter la charte graphique et ajouter ce qu'elle souhaite, mais les informations nécessaires pour chaque rubrique sont indiquées sur le site type. Une opération pilote est en cours avec 15 communes pour un apprentissage mutuel et de futures améliorations fondées sur les enseignements tirés du projet et les besoins des collectivités.²⁹

Le portail du gouvernement ouvert pourrait être davantage utilisé comme un outil de communication à double sens entre citoyens et gouvernement

Au-delà de l'information des acteurs gouvernementaux, une communication à double sens, permettant un échange entre gouvernement et citoyens, est une composante essentielle pour une participation significative des parties prenantes (OCDE, 2021_[71]). L'utilisation des réseaux sociaux et des plateformes numériques offre par exemple la possibilité de favoriser une communication plus réactive, conversationnelle et inclusive avec les citoyens (OCDE, 2019_[70] ; OCDE, 2021_[40]). La cocréation des plans et leur suivi peuvent en faire l'objet. **Le portail du gouvernement ouvert recèle de nombreuses opportunités en ce sens, mais qui gagneraient à être davantage exploitées. Il pourrait en effet être utilisé non seulement comme un forum des parties prenantes, mais aussi comme une plateforme de dialogue citoyen par exemple.** À ce titre, comme évoqué plus haut dans ce chapitre, l'intégration en décembre 2021 d'un espace numérique de la société civile est une avancée positive (Royaume du Maroc, 2021_[72]). Il est à souhaiter que, avec sa montée en puissance, les velléités d'en faire un outil à part entière de consultation en ligne et de dialogue citoyen pérenne puissent se concrétiser.

La poursuite des efforts de coordination et d'institutionnalisation de la communication au sujet des initiatives participatives au sein d'un conseil du gouvernement ouvert serait un vecteur de cohérence et d'efficacité

La coordination des messages sur les initiatives, à la fois horizontale et verticale, est cruciale pour maximiser la participation citoyenne et promouvoir l'effort de passage à un État ouvert (OCDE, 2019^[69]). Comme évoqué, un groupe WhatsApp pour les responsables de la communication publique des départements ministériels a vu le jour et a été particulièrement utile pour l'échange d'informations durant la pandémie de COVID-19. **La poursuite de ces échanges et leur institutionnalisation dans des réunions régulières, des boucles de messages électroniques ou une plateforme numérique d'échanges seront des leviers d'accroissement des synergies, de la cohérence et de l'efficacité des communications au sujet des initiatives de participation citoyenne.**

Les points de contact du gouvernement ouvert des départements ministériels, mais aussi de toutes les branches de l'État et des administrations infranationales, comme suggéré dans les chapitres précédents, pourraient être davantage impliqués dans les efforts de coordination de la communication sur le gouvernement ouvert, et ce **au travers de l'utilisation de groupes thématiques au sein d'un Conseil national du gouvernement ouvert, placé sous l'égide du MTNRA** (voir Chapitre 2).

5.4.7. Le Maroc pourrait tirer profit de la dynamique existante pour expérimenter de nouvelles pratiques participatives innovantes, telles que les modèles délibératifs

Face à la complexité grandissante des enjeux de politique publique dans le monde et à la difficulté croissante à trouver des solutions à certaines des problématiques les plus pressantes, les autorités, les OSC et les citoyens se sont interrogés sur la manière dont les décisions collectives de politique publique devraient être prises au XXI^e siècle (OCDE, 2020^[11]).

Dans ce cadre, l'OCDE s'est intéressée aux processus délibératifs dans son rapport *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, publié en 2020, qui propose une étude comparative des différents processus délibératifs existants et ouvre une discussion autour de l'opportunité de les institutionnaliser (OCDE, 2020^[11]). L'OCDE définit ainsi les processus délibératifs comme des processus au cours desquels des citoyens sélectionnés de manière aléatoire, constituant un microcosme d'une communauté, passent un temps important à apprendre et à collaborer à travers une délibération facilitée, dans le but d'élaborer des recommandations collectives éclairées à l'intention des pouvoirs publics (OCDE, 2020^[11]).

Le processus mis en place dans le cadre de l'élaboration du Nouveau Modèle de développement, les efforts récents pour renforcer la participation au niveau des collectivités territoriales, ainsi que l'intérêt croissant du Maroc pour le développement de l'intelligence collective offrent des bases solides pour le développement de ce type d'initiatives au Maroc, par exemple au sein de communes pilotes. Parmi les nombreux modèles existants de processus délibératif, les assemblées délibératives permanentes de la communauté germanophone de Belgique représentent un exemple particulièrement intéressant et abouti d'institutionnalisation de la participation citoyenne faisant appel à l'intelligence collective pour identifier et répondre à des questions d'intérêt général (voir Encadré 5.15).

Encadré 5.15. Un modèle délibératif permanent : l'exemple du dialogue citoyen permanent de la communauté germanophone en Belgique

En Belgique, la communauté de l'Ostbelgien (communauté germanophone de l'est de la Belgique, qui compte environ 78 000 habitants) a récemment élaboré un modèle qui combine un organe délibératif représentatif permanent avec l'utilisation continue de processus délibératifs représentatifs (ci-après le modèle Ostbelgien), mis en place par un décret voté en février 2019 sur le dialogue citoyen permanent. Ce projet poursuit en particulier deux objectifs : 1) institutionnaliser la participation citoyenne ; et 2) rendre les décisions politiques compréhensibles pour les citoyens. Il institue un organe délibératif permanent, le conseil citoyen, qui a pour mandat de mettre en lumière et de trancher les questions d'assemblées citoyennes mises en place de manière ad hoc.

Dans ce modèle, 24 citoyens choisis au hasard forment le conseil citoyen et ont pour mandat de représenter leurs concitoyens pour une période d'un an et demi. Les 24 premiers membres sont composés de 3 groupes différents : 6 membres sont choisis au hasard parmi les participants d'une précédente assemblée de citoyens ayant eu lieu dans la région ; 6 sont des personnalités politiques – une de chaque parti politique – et 12 sont des citoyens choisis au hasard parmi la population de la communauté. Tous les 6 mois, un tiers de la cohorte est remplacé par des citoyens sélectionnés au hasard. Les personnalités politiques seront les premiers acteurs à être éliminés par rotation et seront remplacées par des citoyens sélectionnés par le biais d'une loterie civique. L'objectif de ce mécanisme de rotation est de permettre une certaine continuité, tout en s'assurant que le conseil citoyen ne devienne pas un corps de personnes qui se sont professionnalisées en politique et en proie aux mêmes problématiques rencontrées par les élus.

Le conseil citoyen a le pouvoir d'établir son propre programme et de mettre en place jusqu'à trois assemblées citoyennes ad hoc sur les questions politiques les plus urgentes de leur choix. Les propositions citoyennes disposant du soutien d'au moins 100 citoyens, ainsi que les propositions des groupes parlementaires ou du gouvernement peuvent également être soumises à l'examen du conseil. Chaque assemblée citoyenne est composée de 25 à 50 citoyens choisis au hasard, qui se réunissent au moins trois fois en trois mois. Le conseil citoyen décide du nombre de participants et de la durée de l'assemblée citoyenne.

Conformément à la législation, le parlement régional est tenu de débattre et de répondre aux recommandations élaborées par les assemblées. Le conseil citoyen surveille en outre la mise en œuvre des recommandations convenues. Le modèle Ostbelgien représente le seul exemple où une nouvelle institution met en place un mécanisme permanent permettant de donner aux citoyens une véritable voix dans la définition de l'agenda politique et de leur fournir le cadre et les outils pour explorer activement les questions de leur choix.

La première assemblée citoyenne, qui a vu le jour en mars 2020 et a été interrompue jusqu'en septembre 2020 du fait de la pandémie de COVID-19, s'est réunie au cours de quatre séances autour de la thématique (définie avant la pandémie) des soins médicaux. Une réunion d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de l'assemblée citoyenne était prévue en 2022, soit un an et demi après le processus délibératif, conformément à la législation.

Source : Anna Stuers, secrétariat du Dialogue permanent de la communauté germanophone de Belgique, présentation, avril 2021 ; OCDE (2020^[11]), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris.

5.4.8. Des leviers existent pour rationaliser et renforcer l'effectivité des pratiques participatives au Maroc

Comme montré dans cette section du chapitre, les outils et mécanismes de participation, dont le degré d'institutionnalisation varie, se sont multipliés au Maroc au cours des dernières années. L'enjeu réside à présent dans la pérennisation et la systématisation des initiatives participatives existantes, et dans leur plein ancrage dans une dynamique plus large et cohérente en faveur du gouvernement ouvert, et poursuivant les objectifs du pays. Il s'agirait ainsi de passer d'une compréhension de la participation comme principe à une appropriation comme véritable méthodologie de travail, comprenant un certain nombre d'outils et de mécanismes à disposition des autorités publiques pour améliorer les processus d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de suivi des politiques publiques, et disposant des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

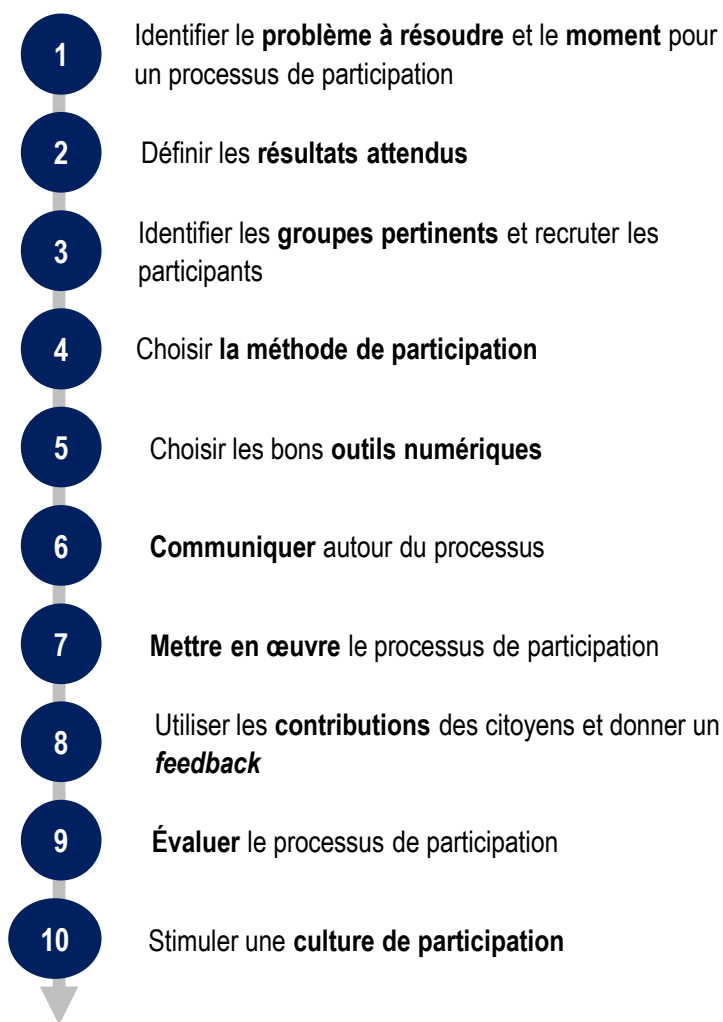
Adopter un document global encadrant la participation

Les données de l'OCDE ont montré l'utilité d'un document global afin de mettre en œuvre une approche intégrée de la participation ainsi que l'opportunité d'un lien à une possible stratégie du gouvernement ouvert (OCDE, 2017_[10]). Un tel document permettrait d'établir un ensemble unique de normes sur lesquelles les différentes entités publiques pourraient s'appuyer pour mettre en place leurs initiatives de participation (OCDE, 2017_[10]). Au Maroc, si plusieurs lois, ainsi que des décrets, circulaires, guides et manuels ont été élaborés pour promouvoir et encadrer les processus de participation, il n'existe pas à l'heure actuelle de document cadre faisant office de « guichet unique » établissant des lignes directrices communes et des normes de participation pour l'ensemble des administrations concernées.

Un tel document représenterait un outil déterminant pour l'approfondissement, la mise en cohérence et la pérennisation des différentes initiatives de participation déjà existantes, et permettrait de les aligner sur la forte volonté politique du Maroc pour la promotion de la participation et de l'ouverture du gouvernement, ainsi qu'avec les objectifs stratégiques plus larges de politiques publiques. Ce document cadre devrait par exemple détailler une vision nationale stratégique de la participation et servir de structure cohérente au développement et à l'institutionnalisation de futurs mécanismes et outils participatifs. Il devrait ainsi inclure une description des différents outils permettant d'impliquer les citoyens dans toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi que détailler les différentes formes de participation (OCDE, 2017_[10]).

À titre d'exemple, l'OCDE a défini dix étapes essentielles dans la mise en œuvre de processus participatifs, qui peuvent servir de lignes directrices pour une planification plus stratégique et systématisée des efforts déployés (voir Graphique 5.4). Le document global développé par le Maroc pourrait ainsi s'inspirer de ces étapes et lignes directrices, et les décliner de manière à en faciliter l'usage par les différentes administrations. Ainsi, l'évaluation des processus de participation, qui peut souvent faire défaut, pourrait être pleinement intégrée de manière plus systématique à l'ensemble des initiatives mises en place.

Graphique 5.4. Les différentes étapes d'un processus de participation



Source : (OCDE, 2022^[3]).

Des méthodes communes et harmonisées permettent notamment un gain de temps et d'efforts dans l'initiation, la mise en œuvre et le suivi pour toutes les parties aux projets. Cependant, en pratique au Maroc, les échanges lors de la mission de revue par les pairs indiquent l'existence de multiples initiatives, plateformes et méthodologies, mais parfois sans liens entre les mécanismes et/ou communication entre les acteurs à l'initiative et impliqués dans les dispositifs. Les discussions ont également souligné que la multiplication des initiatives isolées peut résulter en une moindre réponse aux attentes et aux besoins des citoyens.

Des normes et une boîte à outils intégrée et commune, **applicables tant au niveau local – comme ceux élaborés par DGCT – qu'au niveau national**, ainsi qu'une gouvernance et une coordination clarifiées seraient des instruments essentiels pour guider les **différentes entités responsables vers l'harmonisation des initiatives** dans un sens qui répondrait aux attentes citoyennes. Ils pourraient ainsi être élaborés de manière suffisamment adaptable pour être utilisés par les organismes chargés de former les acteurs, de les soutenir dans la mise en place, de mettre en œuvre les activités ou encore d'en assurer le suivi et l'évaluation. Ces efforts pourraient s'inspirer de la boîte à outils élaborée par la DGCT au niveau des collectivités territoriales, et être établis en cohérence avec la mise en commun des lignes directrices

existantes dans le domaine du gouvernement ouvert et le développement d'une boîte à outils intégrée (voir Chapitre 2).

Identifier les capacités et optimiser l'allocation des moyens pour la participation citoyenne

L'usage de l'ensemble des leviers pour la pleine participation des citoyens est intimement lié à l'identification, la provision et l'optimisation de moyens humains, financiers et techniques des autorités publiques et des OSC (OCDE, 2017^[10]). L'OCDE les définit comme suit (OCDE, 2022^[3]) :

- **Ressources humaines** : un processus de participation (même en ligne) requiert des ressources humaines adéquates pour son organisation, le recrutement des participants, le développement de supports et de sources d'information, la médiation des interactions, la communication, la réponse aux requêtes diverses, ainsi que l'analyse et la synthèse des résultats du processus.
- **Ressources financières** : comme pour tout processus démocratique, un processus participatif requiert des ressources financières dédiées pour couvrir le coût des ressources humaines, des lieux de réunion et de la restauration, des licences de plateforme numérique, de la communication publique, des paiements d'honoraires aux participants, des frais de garde d'enfants et de transport des participants, etc. La mise en œuvre d'un processus plus inclusif entraînerait par ailleurs des coûts plus importants.
- **Ressources techniques** : de plus en plus de processus participatifs utilisent des outils numériques pour la communication, la réception des contributions des participants, ou pour le traitement et l'analyse de ces contributions. Ainsi, les ressources techniques englobent par exemple les membres de l'administration disposant de compétences numériques, les licences de logiciel, les ordinateurs, etc. (OCDE, 2022^[3]).

Dans les pays membres et non membres de l'OCDE, il existe des moyens, mais ils sont parfois diffus ou insuffisants. Les échanges lors de la mission de revue par les pairs avec les autorités comme avec les OSC ont également soulevé ce point au Maroc.

En ce qui concerne l'administration marocaine, à budget constant, des solutions existent pour assurer l'octroi de moyens. Comme évoqué ci-avant, **l'harmonisation, la coordination et la centralisation dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs permettraient de mieux identifier les capacités en place et les besoins, et d'actionner les synergies** entre différents départements. **Une solution pourrait également consister à prendre appui sur la mise en réseau de relais ou de points de contact en matière de participation citoyenne, désignés au sein des départements ministériels.** Comme évoqué dans la section 5.3.2 de ce chapitre ainsi que dans le chapitre 2, le Maroc pourrait déployer un tel dispositif dans le cadre de la mise en place d'un Conseil national du gouvernement ouvert mettant en réseau les points de contact en la matière, y compris pour la participation.

Cependant, à plus long terme et au fur à mesure que les initiatives de participation des citoyens et des parties prenantes se densifieront et se systématiseront à travers l'ensemble du cycle des politiques publiques, l'attribution explicite de moyens est nécessaire pour soutenir un fonctionnement pérenne des dispositifs (OCDE, 2017^[10]). Cela peut s'appuyer sur l'identification et l'analyse des capacités en place, **des lignes ou programmes budgétaires utilisés ou des budgets spécifiques à la participation citoyenne lorsqu'ils existent dans les exercices budgétaires** au Maroc.

L'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert **pourrait être l'occasion d'affirmer l'optimisation de ces efforts budgétaires et humains, en s'appuyant sur l'identification des capacités et moyens au sein du Conseil national. L'inscription de la participation dans ce cadre et des objectifs y afférents permettrait ensuite d'en évaluer régulièrement la mise en œuvre et d'être informés de l'évolution.**

Renforcer les efforts de planification des procédures participatives et élaborer des calendriers aisément accessibles

Un cadre cohérent de participation repose non seulement sur une vision et des objectifs communs coconstruits, mais aussi sur une planification stratégique explicite. Au Maroc, il ressort de discussions lors de la mission de revue par les pairs avec les OSC et certaines administrations que la planification est un défi à la pérennisation et à l'optimisation de la participation citoyenne.

L'utilisation stratégique de ces initiatives participatives, afin qu'elles ne demeurent pas des actions isolées ou déconnectées des objectifs à long terme, nécessite en effet une plus large réflexion sur la planification des mécanismes et leur intégration dans le cycle des politiques publiques. Ces activités requièrent des efforts de programmation à court, moyen et long termes, notamment pour l'appui technique, humain et financier pour la mise en œuvre des outils, la communication au sein et entre les administrations ainsi qu'avec le public, ou encore le suivi et l'évaluation.

D'après les OSC interrogées, il est parfois difficile de se tenir informé des échéances et des possibilités de contribuer pertinentes. **Pour y remédier, l'approfondissement des efforts de planification pourrait se traduire par la mise en place de plans d'action ou d'un calendrier du déploiement des opportunités participatives, notamment au niveau local. Ils pourraient par exemple être rendus disponibles en ligne sur le portail du gouvernement ouvert du Maroc, comme guichet unique des informations relatives aux procédures participatives** (voir Chapitre 2).

Soutenir la formation, l'appui et le conseil aux différentes administrations dans la mise en œuvre des processus participatifs

Les données recueillies par l'OCDE soulignent que le « développement d'une culture administrative propice à la promotion de la participation des parties prenantes passe par un renforcement des valeurs principales du service public dans l'ensemble des administrations publiques » (OCDE, 2017^[10]). Dans ce cadre, le Maroc mène d'ores et déjà un travail important de formation et de sensibilisation de l'administration, notamment la DGCT au niveau des collectivités territoriales, dont la poursuite permettra d'ancrer une culture de consultation et d'engagement avec les citoyens et les parties prenantes dans la pratique. Afin d'accompagner ces efforts de formation, **il serait à présent opportun de renforcer l'appui sur le plus long terme aux administrations dans la mise en œuvre de processus de participation**, qui permettraient également de s'assurer que les objectifs poursuivis par ces initiatives sont atteints et que les mécanismes adoptés sont satisfaisants du point de vue des citoyens.

À ce titre, le Maroc pourrait s'appuyer sur un organe pilote de la participation au niveau du gouvernement central, à l'image de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) du ministère français de la Transformation et de la Fonction publiques (voir Encadré 5.7). Cet organe pourrait à la fois apporter un soutien concret aux administrations et institutions publiques souhaitant mettre en œuvre un processus de participation, mais également constituer une arène de réflexion sur l'innovation et l'avenir de la participation citoyenne dans le Royaume. Il pourrait également tirer profit des mécanismes propres au gouvernement ouvert, tels que le Centre d'Excellence pour le développement évoqué dans le Chapitre 1 (voir Section 1.5.1), qui a signé une convention de partenariat avec le Département de la Réforme de l'Administration ou encore le réseau de praticiens du gouvernement ouvert pour faciliter un partage de bonnes pratiques (voir Chapitre 2). Ainsi, cet organe serait pleinement intégré dans l'écosystème du gouvernement ouvert et favoriserait la convergence entre ce chantier et les velléités plus larges de renforcement de la participation citoyenne.

De même, le Maroc pourrait saisir l'opportunité de la création de groupes thématiques pour la mise en œuvre des engagements du second PAN du PGO (voir Section 5.2.2) pour mettre en place un groupe thématique dédié à la participation, dans le cadre du PGO et au-delà. Ce groupe serait composé de représentants du gouvernement et de la société civile, et constituerait une instance de réflexion, de débat

et de recommandation pérenne en matière de participation innovante et d'engagement du gouvernement avec les citoyens et les parties prenantes tout au long du cycle des politiques publiques.

Encourager la participation citoyenne à divers stades du cycle des politiques publiques

D'après les données recueillies par l'OCDE, les initiatives de participation sont utilisées dans la phase de définition des priorités ou des politiques publiques en matière de gouvernement ouvert dans 80 % des pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2021^[31]).³⁰ Comme de nombreux pays, les échanges lors de la mission de revue par les pairs avec les autorités publiques comme la société civile soulignent que le Maroc fait principalement usage de ces mécanismes au stade de leur définition.

Cependant, pour contribuer à la qualité et à la mise en œuvre de services publics efficaces, **il est important que les parties prenantes soient informées et consultées sur les domaines politiques pertinents, et ce de manière régulière, tout au long du cycle des politiques publiques** (OCDE, 2019^[69]). En ce sens, un nombre croissant de gouvernements s'efforcent d'assurer un dialogue continu en matière de gouvernement ouvert avec les parties prenantes (82 % engagent les parties prenantes pour la coordination de la mise en œuvre des initiatives et politiques de gouvernement ouvert, et 32 % pour leur suivi).³¹ À l'image d'autres pays, comme l'Argentine par exemple, au Maroc, la consultation et la participation des parties prenantes se font encore majoritairement de manière ad hoc et en début de cycle (OCDE, 2019^[69]).

Ainsi, les efforts de planification des moments de la participation devront également permettre de l'intégrer de manière plus systématique dans les phases de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Dans ce cadre, **les autorités chargées de la promotion et de l'appui aux processus de participation évoqués dans la section 5.3.2 de ce chapitre devront encourager les différentes institutions publiques à renforcer les efforts d'engagement avec les citoyens et la société civile, au-delà de la phase d'élaboration** (voir Graphique 5.5).

Graphique 5.5. Les principales étapes du développement de politiques publiques



Source : (OCDE, 2017^[10]).

Comme évoqué dans la section 5.3.1, **le projet de loi sur la consultation publique serait une opportunité d'inscrire le principe de consultation à différents stades des politiques publiques.** Pour aller plus loin, **une stratégie du gouvernement ouvert au Maroc pourrait en détailler davantage les objectifs, en fonction de l'institutionnalisation ou du caractère ad hoc de certaines procédures et des moments stratégiques auxquels elles doivent ou peuvent être déployées.** En cohérence avec les dispositions de la loi, les lignes directrices et la boîte à outils intégrée mises en place, elle permettrait également de renforcer le caractère central de la participation et sa contribution à la définition, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de politiques publiques efficaces.

Appuyer l'inclusion de tous aux dispositifs participatifs

En outre, élargir la variété des parties prenantes qui participent et atteindre les groupes sous-représentés est une opportunité d'assurer un large éventail de points de vue pour nourrir la réflexion, l'élaboration et le suivi. L'élaboration de politiques publiques inclusives exige en effet des gouvernements qu'ils créent des canaux permettant aux parties prenantes de discuter des défis et de trouver des solutions (OCDE, 2019^[69]).

Les analyses de l'OCDE montrent que la participation d'une grande variété de parties prenantes à la vie publique est un pilier de la bonne gouvernance et de la croissance inclusive (OCDE, 2017^[10]). S'il est important, à court terme, de continuer à s'appuyer sur les partenaires régulièrement impliqués au Maroc, comme les organisations prenant part aux processus du PGO, **il sera essentiel à moyen et long termes de poursuivre les efforts d'accroissement de la diversité des parties prenantes pour s'adresser à tous les groupes, y compris ceux qui sont vulnérables, sous-représentés ou marginalisés.** Une approche multicanale dans les processus participatifs pourrait être mise en place, permettant aux citoyens d'y prendre part sous différentes formes, en cas de difficultés rencontrées avec certains supports ou outils (par exemple, les outils numériques). À ce titre, l'approche adoptée dans le cadre de l'élaboration du Nouveau Modèle de développement offre un exemple pertinent de dispositif inclusif et multicanal, qui pourrait inspirer d'autres initiatives visant à toucher des catégories diverses et parfois sous-représentées de la population.

En outre, la création d'un espace de la société civile sur le portail du gouvernement ouvert s'inscrit dans un effort d'inclusion du plus grand nombre dans un dialogue permanent sur les réformes du gouvernement ouvert. **La stratégie du gouvernement ouvert pourrait constituer une occasion de réaffirmer cet objectif. Un exercice de recensement, de cartographie et de catégorisation des OSC, en fonction des domaines de politiques publiques par exemple, pourrait également appuyer ces efforts** (voir Chapitre 3).

À titre d'illustration, les analyses de l'OCDE ont noté l'impact du processus de régionalisation avancée comme vecteur de participation des jeunes au niveau infranational au Maroc (voir Encadré 5.16) (OCDE, 2021^[56]). Il existe d'ores et déjà des mécanismes institutionnalisés de participation propres à la jeunesse. Les instances régionales consultatives sur les questions de jeunesse en sont des exemples, tout comme le futur Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative. Au fur et à mesure qu'ils se mettent en place et que leurs activités se densifient, **ils pourront être davantage mobilisés pour accroître le rapprochement des jeunes de la décision publique. Le processus pourrait s'appuyer sur les réformes légales, les documents-cadres et une stratégie du gouvernement ouvert permettant de clarifier et d'uniformiser les normes et pratiques** (OCDE, 2021^[56]).

Encadré 5.16. La mise en place de mécanismes dédiés pour renforcer la participation des jeunes dans la vie publique à tous les niveaux au Maroc

Depuis le début des années 2000, une importance croissante est donnée à l'implication des jeunes au cœur de la vie et des politiques publiques au Maroc, dont le rôle comme moteur de développement national est aujourd'hui largement reconnu, alors que la part des moins de 25 ans représentait en 2019 43 % de la population du pays (Nations Unies, 2019^[73]).

Dans cette dynamique, de nombreux efforts sont mis en œuvre à tous les niveaux pour offrir aux jeunes des opportunités de faire entendre leur voix dans la vie publique.

Le niveau local est un échelon privilégié de participation, car les mécanismes mis en place offrent aux citoyens et aux jeunes la chance d'être en contact direct avec les décideurs politiques, une opportunité rare aux plus hauts échelons de gouvernement.

Les jeunes peuvent ainsi prendre part aux mécanismes de démocratie participative ouverts à tous les citoyens et consacrés par les lois sur la régionalisation avancée de 2015. Ils peuvent notamment être nommés en tant que citoyens, membres d'une association ou autres (par exemple, experts sur un sujet) au sein des instances consultatives auprès des collectivités territoriales. Plus particulièrement, les instances consultatives chargées de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes auprès des régions représentent une opportunité pour les jeunes d'interagir avec les décideurs régionaux sur l'élaboration et le suivi des politiques et services publics qui les concernent directement.

Les jeunes peuvent également déposer ou signer des motions et pétitions au niveau local – comme au niveau national – et participer à des consultations publiques, notamment dans le cadre de l'élaboration des plans de développement des collectivités territoriales, ou encore aux initiatives de budget participatif mises en place au niveau local dans le pays.

Par ailleurs, de plus en plus de collectivités territoriales mettent en place, de manière structurée ou ad hoc, des initiatives et mécanismes de participation dédiés aux jeunes, comme des conseils locaux de la jeunesse, des hackathons ou encore des réunions publiques.

Au niveau national, au-delà de la mise en place d'un quota de 30 sièges réservés aux jeunes de moins de 40 ans au sein de la Chambre des représentants et visant à faciliter leur accès à la prise de décision, un Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative (CCJAA) a été instauré par la Constitution de 2011. Une fois mis en place, il disposera d'un pouvoir consultatif sur les questions relatives à la jeunesse.

Cependant, s'il existe un nombre croissant d'opportunités pour les jeunes de s'impliquer dans la vie publique et la vie politique, celles-ci restent encore trop peu exploitées. En effet, les études de l'OCDE montrent que les jeunes se mobilisent de façon limitée dans le cadre des mécanismes de participation citoyenne ouverts à tous, en partie car ils en sont peu souvent informés ou parce que ces mécanismes sont peu propices au dialogue avec eux. Concernant les mécanismes institutionnalisés et ad hoc de participation propres à la jeunesse, ils devraient aujourd'hui être mieux mobilisés pour permettre de rapprocher les jeunes de la décision publique.

Sources : (Nations Unies, 2019^[73]; OCDE, 2021^[56]; OCDE, 2019^[74]; DGCT, 2023^[51]).

Étudier l'opportunité d'institutionnaliser et de généraliser les mécanismes innovants et parfois ad hoc mis en œuvre

Les sections précédentes ont mis en avant la multiplication des outils et mécanismes institutionnalisés de participation, représentant autant de vecteurs d'engagement entre le citoyen et les pouvoirs publics. En plus des mécanismes régis par le cadre légal, un nombre croissant d'initiatives ad hoc sont mises en place dans le but d'impliquer différentes catégories de population dans des dialogues spécifiques et ponctuels.

Le Maroc a également progressivement adopté des outils innovants favorisant la participation des citoyens et des parties prenantes, et permettant d'impliquer les citoyens dans une réflexion commune pour la recherche de solutions à des problèmes de politiques publiques. À titre d'exemple, la ville de Casablanca a lancé en 2016 le hackathon Smart City Casablanca, qui réunit chaque année durant plusieurs jours des milliers de participants, notamment des jeunes, autour de différentes thématiques telles que la transformation digitale, la planification stratégique et le développement durable, ou encore les villes collaboratives et inclusives, et qui vise à proposer des solutions innovantes aux défis rencontrés (Casablanca Smart City, s.d.^[75]).

Cela traduit la possibilité de multiplier les forums et mécanismes d'engagement avec les citoyens au gré des besoins des autorités et des vellétés d'implication de la population sur des dossiers spécifiques qui l'intéresse. Dès lors, il est essentiel de maintenir un certain degré de flexibilité, afin de permettre l'émergence de ce type d'initiatives et de favoriser l'innovation dans le domaine de la participation, ce qui permettra d'aller plus loin dans l'engagement avec les citoyens.

Dans le cadre des efforts déjà préconisés, **la DRSC, le MTNRA et la DGCT pourraient mener un exercice commun de recensement et de cartographie des opportunités, initiatives, processus et plateformes effectifs de participation**, afin de les porter à la connaissance du plus grand nombre et d'étudier les opportunités d'institutionnalisation ou de réplification de ces mécanismes. Les boîtes à outils développées par la DGCT au niveau des collectivités territoriales participent d'ores et déjà à cet effort, et gagneraient à être élargies au niveau national, afin de faciliter l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel autour des mécanismes de participation, ce qui permettrait d'en démultiplier l'impact. Cet effort pourrait **aider à anticiper les besoins en soutien et renforcement des capacités des acteurs dans la définition et la mise en œuvre des dispositifs participatifs**.

Les résultats de cet exercice pourraient alors être rendus publics et facilement accessibles sur le portail du gouvernement ouvert et/ou sur les autres plateformes de participation, telles que eparticipation.ma. En outre, comme évoqué dans le chapitre 4, ce portail pourrait inclure des témoignages sur l'action des parties prenantes. Ces descriptions concrètes contribueraient à encourager d'autres acteurs à s'inscrire dans ce type de démarches, qu'il s'agisse de la réutilisation des données publiques (voir Chapitre 4) ou de l'engagement dans les mécanismes participatifs nationaux et locaux marocains.

Il serait également déterminant d'impliquer dans ces efforts de cartographie et de communication les acteurs clés de la société civile engagés sur la thématique de la participation citoyenne et de la bonne gouvernance, afin de s'assurer de toucher le grand public et de renforcer l'appropriation de cette dynamique par la population et par la société civile plus largement. Dans cette optique, **le Maroc pourrait lancer des Journées nationales de la participation citoyenne, à l'image de la Journée nationale de l'accès à l'information**. Ces temps forts de la participation citoyenne seraient l'occasion **de faire un bilan périodique des progrès réalisés et d'identifier les défis et opportunités pour aller plus loin**. Ils réuniraient aussi bien des praticiens des différents niveaux de gouvernement que les citoyens et la société civile, ainsi que des experts permettant d'aborder des modèles innovants de participation.

Références

- Casablanca Smart City (s.d.), *Smart City Casablanca, une 4e édition réussie !*, [75]
<https://www.casablancasmartcity.com/evenement/csc-2019/> (consulté le 14 février 2022).
- CESE (2022), *Le CESE lance sa plateforme digitale participative pour recueillir les avis et propositions des citoyennes et citoyens*, [68]
<https://www.cese.ma/le-cese-lance-sa-plateforme-digitale-participative-pour-recueillir-les-avis-et-propositions-des-citoyennes-et-citoyens%e2%80%8b/> (consulté le 28 janvier 2022).
- CESE (2021), *La loi organique portant réforme du Conseil économique, social et environnemental, adoptée le 15 janvier 2021, est entrée en vigueur le 1er avril.*, [54]
<https://www.lecese.fr/content/la-reforme-du-cese-est-adoptee-au-parlement-quelles-evolutions-pour-le-conseil> (consulté le 22 avril 2022).
- Chef du gouvernement (2017), « Décret n° 2-16-773 du 28 chaabane 1438 (25 mai 2017) fixant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la commission des pétitions », *Bulletin officiel*, vol. 6584, pp. 791 - 792, [19]
<http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/commissions/decret2-16-773.pdf>.
- Chef du gouvernement (2017), « Décret n° 2-17-265 du 28 ramadan 1438 (23 juin 2017) fixant les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, du suivi et du traitement de leurs réclamations », *Bulletin officiel*, vol. 6582, pp. 3859 - 3862, [26]
<https://www.add.gov.ma/storage/pdf/D%C3%A9cret%20n%202-17-265.pdf>.
- Chef du gouvernement (2009), « Décret n° 2-08-229 du 25 jourmada I 1430 (21 mai 2009) instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires », *Bulletin officiel*, vol. 5644, pp. 987 - 988, [25]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/dec_proj_fr.pdf.
- Colin, F. (2019), « (Un)Participatory Democracy? The Limits of Institutional Petitions in Morocco », *Moroccan Institute For Policy Analysis*, [49]
<https://mipa.institute/wp-content/uploads/2019/11/Francesco-Colin-ANglais-.pdf> (consulté le 3 novembre 2021).
- Commission spéciale sur le modèle de développement (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*, [9]
https://www.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf.
- DGCT (2023), *Ouvrir la vie publique locale aux jeunes citoyens dans la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma : Lignes directrices et bonnes pratiques*. [51]
- DGCT (2023), *Rencontres de communication sur le Programme des « Collectivités Territoriales ouvertes »*, [38]
<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/agenda/rencontres-de-communication-sur-le-programme-des-collectivites-territoriales-ouvertes-2> (consulté le 19 mai 2023).
- DGCT (2022), « Le Nouveau Modèle de développement du Maroc consacre la participation citoyenne comme vecteur de transformation de la société », *Portail national des collectivités territoriales*, [36]
<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/le-nouveau-modele-de-developpement-du-maroc-consacre-la-participation-citoyenne-comme> (consulté le 23 mars 2022).

- DGCT (2021), « Circulaire du ministère de l'Intérieur n° 920 du 4 octobre 2021 relative à la consolidation des valeurs de la démocratie participative et de la participation citoyenne au sein des collectivités territoriales », <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/inline-files/%D8%AF%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AA%D8%B1%D8%B3%D9%8A%D8%AE%20%D9%82%D9%8A%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B7%D9%8A%D8%A9%20>. [30]
- DGCT (2021), « Communes citoyennes : Planifier, animer une démarche citoyenne dans votre commune ». [35]
- DGCT (2021), « La participation de la population peut améliorer l'engagement des parties prenantes à relever les défis complexes du développement territorial, et donner âme aux dispositions de la Constitution qui incitent à l'émergence d'une société inclusive [Twitter] », *Twitter*, <https://twitter.com/CollectivitesMa/status/1463182272052539402> (consulté le 12 avril 2022). [8]
- DGCT (2021), « Manuel des procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances consultatives chargées de l'étude des affaires régionales à caractère économique des régions », <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/manuel-des-procedures-de-mise-en-place-de-fonctionnement-et-de-suivi-des-instances> (consulté le 7 janvier 2022). [60]
- DGCT (2021), *Manuel des procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances consultatives chargées de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes des régions*, <http://www.collectivites-territoriales.gov.ma>. [59]
- DGCT (2020), *Manuel des procédures de gestion des pétitions au niveau des Régions*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/manuel-des-procedures-de-gestion-des-petitions-au-niveau-des-regions> (consulté le 7 janvier 2022). [34]
- DGCT (2019), *La démocratie participative territoriale : Rapport sur la présentation de pétitions auprès des collectivités territoriales*, https://collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/inline-files/Rapport_bilan%20p%C3%A9titions_.pdf. [50]
- DGCT (2019), *Manuel des procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre des préfectures et des provinces*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/manuel-des-procedures-de-mise-en-place-de-fonctionnement-et-de-suivi-des-ieecag-des-0> (consulté le 7 janvier 2022). [58]
- DGCT (2019), *Manuel des procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre des régions*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/manuel-des-procedures-de-mise-en-place-de-fonctionnement-et-de-suivi-des-ieecag-des> (consulté le 7 janvier 2022). [33]
- DGCT (2017), *Guide sur la codécision au niveau communal exemple du Budget Participatif*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/guide-sur-la-codecision-au-niveau-communal-exemple-du-budget-participatif>. [32]

- DGCT (2017), *Manuel des procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre des communes*, وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الاجتماعية, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/publications/manuel-des-procedures-de-mise-en-place-de-fonctionnement-et-de-suivi-des-instances-de> (consulté le 7 janvier 2022). [57]
- DGCT (s.d.), *Le Réseau marocain des collectivités territoriales ouvertes*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/remacto> (consulté le 12 mai 2023). [39]
- DGCT (s.d.), *Les instances consultatives*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/instances-consultatives> (consulté le février décembre 2022). [55]
- El Jem, S. (2020), *Dispositifs de démocratie participative dans les communes de Larache : mise en place et réalités*, Publication de l'INAU/CERAU, https://www.die-gdi.de/uploads/media/Iraki_Houdret_2021_La_participation_citoyenne_au_Maroc.pdf. [61]
- Gouvernement de Finlande (2021), *Open Government Strategy 2030 Finland*, https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/03/Open_Government_Strategy2030.pdf (consulté le 2 novembre 2021). [41]
- Goehrs, M. (2017), « Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale », *L'Année du Maghreb* 16, pp. 223-244, <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.3061>. [64]
- Gouvernement ouvert Maroc (s.d.), *Évènements de cocréation*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/ateliers.php?lang=fr> (consulté le 17 décembre 2021). [14]
- Gouvernement-ouvert.ma (2021), *Plan d'action national 2018 - 2020 : Taux de réalisation des engagements*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-1.php?lang=fr> (consulté le 11 février 2022). [12]
- Gouvernement-ouvert.ma (2021), *Plan d'action national 2021-2023 : Taux de réalisation des engagements*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-2.php?lang=fr> (consulté le 2 novembre 2021). [13]
- LesEco.MA (2021), « Pétitions : La Cour constitutionnelle valide la nouvelle loi organique », *LesEco.ma*, <https://leseco.ma/maroc/petitions-la-cour-constitutionnelle-valide-la-nouvelle-loi-organique.html> (consulté le 14 janvier 2022). [21]
- LesEco.ma (2021), « Pétitions : Les nouvelles solutions des députés », *LesEco.ma*, <https://leseco.ma/maroc/petitions-les-nouvelles-solutions-des-deputes.html> (consulté le 3 novembre 2021). [24]
- MAP (2019), « Les compétences des régions et la démocratie participative, pierre angulaire du processus d'aboutissement de la régionalisation avancée », *MAP*, <https://www.mapnews.ma/fr/dossier/les-comp%C3%A9tences-des-r%C3%A9gions-et-la-d%C3%A9mocratie-participative-pierre-angulaire-du-processus> (consulté le 12 avril 2022). [7]
- MAP Tanger (2021), « Biographie de M. Omar Moro, président du Conseil de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceïma », *MAP Tanger*, <https://www.maptanger.ma/fr/biographie-de-m-omar-moro-president-du-conseil-de-la-region-tanger-tetouan-al-hoceima/> (consulté le 3 février 2022). [62]

- Medias24 (2014), « Clôture des travaux de la commission nationale du dialogue national sur la société civile (map) », *Medias24*, <https://medias24.com/2014/05/16/cloture-des-travaux-de-la-commission-nationale-du-dialogue-national-sur-la-societe-civile-map/> (consulté le 12 janvier 2022). [43]
- Ministère chargé des Relations avec le Parlement (2022), *Guide sur la participation citoyenne. Partie 2 : le droit de présenter des motions en matière législative*, https://www.eparticipation.ma/sites/default/files/documents/Motion/guide/Guide_Motion_Ar.pdf. [45]
- Ministère chargé des Relations avec le parlement (2022), *Guide sur la participation citoyenne. Partie 1 : le droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics et aux conseils des collectivités territoriales*, https://www.eparticipation.ma/sites/default/files/documents/PetitionNationale/guide/Petitions_nationales_Guide_Ar.pdf. [44]
- Nations Unies (2019), *World Population Prospects 2019*, <https://population.un.org/wpp/>. [73]
- OCDE (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [3]
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [16]
- OCDE (2021), *Guia de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf> (consulté le 2 novembre 2021). [42]
- OCDE (2021), *OECD Open Government Dashboard*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard/> (consulté le 5 janvier 2022). [31]
- OCDE (2021), *OECD Report on Public Communication : The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [71]
- 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>. [56]
- OCDE (2021), *Voix citoyenne au Maroc 2021: La communication au service d'une administration ouverte au niveau régional*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c56c56e3-fr>. [40]
- OCDE (2020), *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform*, GOV/PGC/OG(2020)5/REV1. [4]
- OCDE (2020), *Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, GOV/PGC/OG(2020)6. [76]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [1]
- OCDE (2019), *La modernisation de l'administration locale dans la région de Tanger-Tétouan-Al-Hoceima*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/mena/governance/modernisation-administration-locale-dans-la-region-de-tanger-tetouan-al-hoceima.pdf>. [5]

- OCDE (2019), *Open Government in Argentina*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. [69]
- OCDE (2019), *Soutenir la participation des jeunes dans la vie publique locale à Salé, Maroc : Guide pratique*, OCDE, Paris, <https://fr.slideshare.net/OECD-GOV/soutenir-la-participation-des-jeunes-dans-la-vie-publique-locale-sal-maroc-guide-pratique>. [74]
- 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, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306608-fr>. [70]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>. [10]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [2]
- Paulson, L. (2021), *A Moroccan Model of Collective Intelligence: The Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD) - Evaluation Report-January 2021*. [11]
- Portail national des collectivités territoriales (2022), *La région Fès-Meknès crée une plateforme numérique pour préparer le Programme de Développement Régional 2022-2027*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/la-region-fes-meknes-cree-une-plate-forme-numerique-pour-preparer-le-programme-de#:~:text=Le%20Conseil%20de%20la%20r%C3%A9gion,2022%2D2027%20selon%20l%27approche> (consulté le 12 mai 2023). [63]
- Portail national des collectivités territoriales (2012), *Discours adressé par SM le Roi à la Nation à l'occasion du 37ème anniversaire de la Glorieuse Marche Verte*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/discours-et-messages-royaux/discours-adresse-par-sm-le-roi-la-nation-l'occasion-du-37eme>. [6]
- République française (2021), « Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental », *Journal officiel de la République française*, vol. 0014, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042992836/>. [53]
- Réseau marocain de la gouvernance participative (2018), *État des lieux des approches participatives dans les villes membres du REMAGP*, REMAGP, <https://www.cmimarseille.org/knowledge-library/remagp-r%C3%A9seau-marocain-de-la-gouvernance-participative-etat-des-lieux-des>. [65]
- Royaume du Maroc (2021), « Loi organique n° 70.21 modifiant et complétant la loi organique n° 44.14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics », *Bulletin officiel*, vol. 7021, pp. 6746-6747, http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_ar/2021/BO_7021_Ar.pdf. [22]
- Royaume du Maroc (2021), « Loi organique n° 71.21 modifiant et complétant la loi organique n° 64.14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative », *Bulletin officiel*, vol. 7021, pp. 6747-6748, http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_ar/2021/BO_7021_Ar.pdf. [23]

- Royaume du Maroc (2021), *Portail du gouvernement ouvert – Espace société civile*, [72]
<https://www.gouvernement-ouvert.ma/espace-ong.php?lang=fr> (consulté le 7 janvier 2022).
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-83 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant [27]
 promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions », *Bulletin officiel*, vol. 6440,
 pp. 197-230, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_org_111-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144306-930.
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-84 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant [29]
 promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces », *Bulletin officiel*, vol. 6440, pp. 231-260, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_112-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144539-747.
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-15-85 su 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant [28]
 promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes », *Bulletin officiel*,
 vol. 6440, pp. 260-298, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_113-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144720-997#:~:text=%2D%20les%20r%C3%A8gles%20de%20gouvernance%20relatives,%C3%A0%20la%20reddition%20des%20comptes.&text=La%20commune%20constitue%20%27un,%20l%27organisation%20territor.
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-16-103 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant [18]
 promulgation de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités
 d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics », *Bulletin officiel*,
 vol. 6492, pp. 1325-1327, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loiorganique_44-14_Fr.pdf?ver=2017-02-08-171743-837.
- Royaume du Maroc (2016), « Dahir n° 1-16-108 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant [20]
 promulgation de la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du
 droit de présenter des motions en matière législative », *Bulletin officiel*, vol. 6492, pp. 1327-
 1328, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loiorganique_64-14_Fr.pdf?ver=2017-02-08-172310-160.
- Royaume du Maroc (2014), « Dahir n° 1-14-124 du 3 chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant [52]
 promulgation de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et
 environnemental », *Bulletin officiel*, vol. 6284, pp. 3879-3883,
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi-organique_128.12_Fr.pdf.
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, [17]
https://web.archive.org/web/20131102041635/http://www.sgg.gov.ma/BO/bulletin/FR/2011/BO_5964-Bis_Fr.pdf (consulté le 22 juillet 2020).
- Royaume du Maroc (s.d.), *Consultation publique*, [66]
https://www.eparticipation.ma/espace/liste_consultations_public/ (consulté le 2 novembre 2021).
- Royaume du Maroc (s.d.), *Documentation | eParticipation.ma*, [46]
<https://www.eparticipation.ma/fr/documents> (consulté le 2 novembre 2021).
- Royaume du Maroc (s.d.), *Manuel du comité de pilotage*, [15]
<https://www.gouvernement-ouvert.ma/files/ManuelCopil.pdf>.

- Royaume du Maroc (s.d.), *Portail national des réclamations*, <https://chikaya.ma/?lang=fr> (consulté le 2 novembre 2021). [67]
- SNRT News (2022), « TASHAROC : Présentation des résultats du projet « Capitalisation des outils de communication, de coopération et de participation citoyenne » », *SNRT News*, <https://snrtnews.com/fr/article/tasharoc-presentation-des-resultats-du-projet-capitalisation-des-outils-de-communication-de> (consulté le 23 mars 2022). [37]
- Tacharokia (s.d.), *Tacharokia.ma*, <https://www.tacharokia.ma/>. [47]
- Zaanoun, A. (2021), « The Role of Petitions in Strengthening Citizens' Participation in Morocco: Stakes and Outcomes », *Arab Reform Initiative*, <https://www.arab-reform.net/publication/the-role-of-petitions-in-strengthening-citizens-participation-in-morocco-stakes-and-outcomes/> (consulté le 3 novembre 2021). [48]

Notes

¹ Entretiens avec le MTNRA et avec des OSC, juin 2021.

² Entretien avec le MTNRA, juin 2021.

³ Entretien avec le MTNRA, novembre 2021.

⁴ La loi définit une motion en matière législative comme suit : « toute initiative présentée par des citoyennes et des citoyens conformément aux dispositions de la présente loi organique, dans le but de participer à l'initiative législative » (Royaume du Maroc, 2016_[20]).

⁵ Un rapport parlementaire adopté en 2021 proposait initialement une réduction du nombre de signatures à 12 500 pour les pétitions et l'abandon de la condition de présentation des copies des cartes d'identité des signataires (LesEco.ma, 2021_[24]).

⁶ Article 116 de la loi organique n° 111-14 de 2015 relative aux régions.

⁷ Article 110 de la loi organique n° 112-14 de 2015 relative aux préfectures et aux provinces.

⁸ Article 86 de la loi organique n° 113-14 de 2015 relative aux communes.

⁹ Chapitre V du Titre III de la loi organique n° 111-14 de 2015 relative aux régions, Chapitre V du Titre III de la loi organique n° 112-14 de 2015 relative aux préfectures et aux provinces, et Chapitre VI du Titre III de la loi organique n° 113-14 de 2015 relative aux communes.

¹⁰ Selon l'OCDE, l'espace civique est un ensemble de conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique (OCDE, 2020_[76]).

¹¹ Entretien avec la DRSC, juin 2021.

¹² Les éléments considérés pour la rédaction ont été collectés dans le cadre de la mission de revue par les pairs et lors d'une réunion organisée le 7 juillet 2021 avec les représentants d'OSC marocaines.

¹³ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 41 répondants, 28 pays membres et 9 pays non membres de l'OCDE ont signalé la présence d'un bureau ou d'une institution responsable d'apporter un soutien aux institutions publiques dans leurs efforts de consultation et d'engagement des citoyens et parties prenantes, alors que 24 pays membres et 9 pays non membres de l'OCDE sur 39 répondants ont indiqué qu'une fonction centrale existe pour renforcer les relations entre le gouvernement et la société civile.

¹⁴ Anciennement dénommé le ministère d'État chargé des Droits de l'homme et des Relations avec le Parlement, jusqu'aux élections nationales d'octobre 2021.

¹⁵ Entretien avec la DRSC dans le cadre de la revue par les pairs menée par l'OCDE, 8 juin 2021.

¹⁶ Entretien avec la DRSC dans le cadre de la revue par les pairs menée par l'OCDE, 8 juin 2021.

¹⁷ Document de présentation de la stratégie Nassij consulté par l'OCDE, juin 2023.

¹⁸ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Si 19 répondants sur 41 (12 pays membres et 7 pays non membres de l'OCDE) indiquent qu'ils ne savent pas ou que cela ne leur est pas applicable, et si 1 répondant indique qu'il n'y en a dans aucun ministère, un total de 21 pays – 18 pays membres et 3 pays non membres de l'OCDE – ont des agents dédiés à la participation citoyenne dans 1 % à 100 % des ministères du gouvernement central.

¹⁹ Entretien avec la DRSC, op. cit.

²⁰ Le plan mentionné n'a pas été transmis au Secrétariat de l'OCDE et aucune information supplémentaire n'a été trouvée en ligne.

²¹ Document de présentation de la stratégie Nassij consulté par l'OCDE, juin 2023.

²² Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 41 répondants, 32 disposent d'une loi sur les pétitions et autres initiatives citoyennes.

²³ Idib.

²⁴ Communication de la DGCT, mars 2023.

²⁵ Le projet « Promotion de la culture de reddition de comptes dans les communes urbaines de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceïma » a été financé par l'UE et porté par le Réseau méditerranéen des médinas, en partenariat avec le fond andalou de municipalités pour la solidarité internationale et les communes de Chefchaouen, Tétouan et Larache.

²⁶ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 41 répondants, 26 pays membres et 9 pays non membres de l'OCDE ont indiqué disposer d'un portail numérique pour la participation des citoyens et parties prenantes.

²⁷ Les éléments considérés pour la rédaction ont été consultés sur le site Internet du Portail national des réclamations pour la dernière fois le 2 novembre 2021.

²⁸ Les éléments considérés pour la rédaction ont été consultés sur le site Internet du Portail national des réclamations pour la dernière fois le 2 novembre 2021.

²⁹ Entretien avec la DGCT, juin 2021.

³⁰ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 41 répondants, 33 ont notamment indiqué que les mécanismes participatifs sont employés pour la définition des documents de politique publique relatifs au gouvernement ouvert.

³¹ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 39 répondants, 32 ont indiqué engager des parties prenantes non publiques dans les mécanismes de coordination facilitant la mise en œuvre des politiques de gouvernement ouvert, et 12 répondants sur 37 ont indiqué engager des parties prenantes non publiques dans le suivi de la mise en œuvre des principaux documents de politiques publiques dans ce domaine.

6 Poser les jalons pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie du gouvernement ouvert au Maroc

Ce chapitre intervient en conclusion des analyses et recommandations sur l'environnement propice au gouvernement ouvert ainsi que sur la mise en pratique des principes de transparence et de participation, convergeant vers un besoin d'un agenda de gouvernement ouvert plus stratégique et intégré pour davantage d'impact et de cohérence des réformes. Pour accompagner le Maroc sur la voie d'une Stratégie nationale de gouvernement ouvert, le présent chapitre recense les conditions cadres incontournables à la réussite du processus et présente les étapes à suivre et à adapter au contexte national pour son élaboration.

6.1. Qu'est-ce qu'une stratégie de gouvernement ouvert ?

Comme explicité dans le chapitre 1, il existe de nombreux arguments en faveur d'une stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert, pour répondre aux défis posés par la dispersion récurrente des initiatives de gouvernement ouvert, qui ainsi manquent de contribuer efficacement à une politique gouvernementale commune et à des objectifs politiques nationaux plus larges (par exemple, lutter contre les inégalités, favoriser la confiance, etc.) (OCDE, 2020^[1]).

En effet, au Maroc comme dans la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE, les cadres politiques liés à la promotion du gouvernement ouvert sont encore divers et à l'image des initiatives variées liées à la promotion du gouvernement ouvert. L'ouverture est référencée dans l'agenda gouvernemental général et dans des documents de politiques publiques qui se concentrent sur une ou plusieurs des dimensions du gouvernement ouvert (Stratégie nationale de lutte contre la corruption) ou d'autres plans d'action, plans stratégiques, plans institutionnels, mémos, manuels ou documents d'orientation (comme le Plan d'action national en matière de démocratie et des droits de l'Homme, PANDDH) et les Orientations générales pour le développement du digital à horizon 2025).

De manière plus transversale, le Maroc dispose d'un plan d'action national (PAN) du Partenariat pour un gouvernement Ouvert (PGO) mais qui, en tant que tel, ne constitue pas une stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert. Dans ce sens, il est important de souligner la différence entre une stratégie – qui doit permettre de créer un agenda, avec un point de départ et des objectifs et résultats sélectionnés – et un plan d'action – qui rend opérationnel un cadre stratégique plus large (OCDE, 2020^[1]).

Aussi, pour tirer pleinement profit des avantages des réformes du gouvernement ouvert et fournir un cadre aux initiatives en cours mais dispersées, les pays sont-ils encouragés à élaborer une stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert dans le cadre de leurs agendas de réforme du secteur public (OCDE, 2020^[1]).

Dans ce sens, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert* (OCDE, 2017^[2]) fournit des orientations aux pays qui souhaitent consolider leurs agendas de gouvernement ouvert. Elle définit ainsi une stratégie pour un gouvernement ouvert comme un « document définissant un programme en matière de gouvernement ouvert pour l'administration centrale et/ou pour tous les niveaux de gouvernement infranationaux, ou encore pour toute institution publique ou tout domaine thématique, et énonçant de grandes initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que des objectifs à court, moyen et long terme et des indicateurs » (OCDE, 2017^[2]).

Les analyses de l'OCDE mettent en lumière les avantages attendus lorsqu'un pays fait le choix d'élaborer une stratégie de gouvernement ouvert, lui permettant de s'orienter vers un État plus ouvert, transparent, redevable et participatif. En effet, la stratégie peut engendrer les effets positifs suivants :

- Assurer la cohérence des politiques pangouvernementales.
- Améliorer l'efficacité.
- Permettre la collaboration et la coordination.
- Servir d'outil pour l'intégration des principes du gouvernement ouvert.
- Servir d'outil de gouvernance.
- Favoriser la redevabilité publique.
- Protéger l'agenda de gouvernement ouvert des cycles électoraux (OCDE, 2020^[1]).

Pour le moment, plusieurs initiatives de création d'une stratégie de gouvernement ouvert ont été recensées, au niveau national par exemple au Costa Rica, en Finlande, en Colombie, en Tunisie et en Argentine, et au niveau local dans plusieurs pays (voir Encadré 6.1). Divers pays membres et partenaires de l'OCDE, parmi lesquels l'Italie et le Canada, ont également l'intention d'élaborer des stratégies pangouvernementales de gouvernement ouvert.

Encadré 6.1. Exemples d'initiatives recensées de création d'une stratégie de gouvernement ouvert au niveau national et au niveau local

- Le **Costa Rica** a présenté sa première stratégie nationale de gouvernement ouvert en 2015. L'objectif déclaré de cette SGO était d'avoir un gouvernement ouvert, transparent et efficace pour lutter contre la corruption. La stratégie reliait le plan d'action du PGO du Costa Rica à la vision politique directrice du pays, le plan de développement national 2014-18 (OCDE, 2016^[3]). La stratégie a été déclarée « d'intérêt public » par un décret, ce qui témoigne de l'importance accordée par l'administration de l'époque à l'agenda pangouvernemental du gouvernement ouvert. Si la stratégie était progressiste à bien des égards, elle s'appuyait principalement sur le plan d'action du PGO du pays et avait une portée limitée au-delà des initiatives incluses dans le PAN.
- La stratégie pour un gouvernement ouvert de la province de l'Alberta au **Canada** est un exemple de cadre politique holistique pour le gouvernement ouvert au niveau infranational (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]). Elle comprend une vision et un énoncé de mission, identifie les moteurs, les objectifs et les résultats, et inclut les principes qui doivent guider la mise en œuvre de la politique. Elle énumère également trois flux d'activité, qui comprennent des engagements concrets dans les domaines suivants : données ouvertes, information ouverte et engagement ouvert.
- La stratégie pour un gouvernement ouvert du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en **Allemagne** (la « *Open.NRW-Strategie* ») de 2014 est la première stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert d'un État fédéral en Allemagne (Gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en Allemagne, 2014^[5]). L'adoption par le Parlement a été précédée d'un processus interministériel impliquant le public. La stratégie comprend trois composantes principales : les données gouvernementales ouvertes, plus de participation, et une meilleure coopération entre les ministères/l'administration de l'État et les citoyens. La stratégie Open.NRW prévoit également une coopération avec les municipalités de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Afin de mettre en œuvre cette stratégie, un nouveau bureau a été ouvert au sein du ministère de l'Intérieur et des Affaires municipales. En outre, chaque ministère a dû désigner une personne servant de contact pour s'occuper de la mise en œuvre.

Sources : (OCDE, 2020^[1]) (OCDE, 2016^[3]) (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]) (Gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en Allemagne, 2014^[5]).

6.2. Comment assurer la réussite des processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert : recensement des éléments clés

Envisager et élaborer une stratégie de gouvernement ouvert est un processus prometteur, mais qui ne doit pas être perçu comme une réussite en soi. Il est ainsi nécessaire de veiller tout autant à la qualité de son contenu qu'au bon déroulement de sa conception et de sa mise en œuvre. Aussi, l'OCDE identifie-t-elle plusieurs travaux et décisions incontournables visant à poser les bases d'un processus réussi et à assurer une exécution satisfaisante.

6.2.1. En amont : réaliser un état des lieux de l'existant

Une stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert devrait être fondée sur un examen approfondi, qui analyse les efforts déployés à ce jour, aborde les avancées réalisées et met en évidence

les défis à venir (OCDE, 2020^[11]). L'examen doit pouvoir donner une idée globale de l'avancement de l'agenda national du gouvernement ouvert, en analysant les initiatives engagées en matière de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de participation des parties prenantes, ainsi que leur impact. Ce processus doit également pouvoir identifier les points forts et les difficultés des acteurs clés du gouvernement ouvert ainsi que de la collaboration gouvernementale, et, au-delà, au niveau de l'État. Pour ce faire, il peut capitaliser sur les rapports de suivi et d'évaluation réalisés par le gouvernement, les institutions indépendantes, la société civile ou encore des experts indépendants (comme dans le cas des rapports d'autoévaluation du PGO). Cette étape doit permettre d'informer utilement et équitablement toutes les parties prenantes, afin de prendre des décisions pertinentes dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

- Le Maroc et l'OCDE ont engagé l'élaboration de cette revue du gouvernement ouvert, qui pourrait constituer une première base de l'état des lieux nécessaire pour informer utilement l'ensemble des parties prenantes sur la situation du gouvernement ouvert dans le pays : ses avancées, ses défis et ses opportunités d'approfondissement. Ce travail devra également constituer le fondement d'une cartographie des acteurs les plus impliqués jusqu'alors et de ceux qui pourraient l'être davantage, de manière à les mobiliser pour les réformes à mener. Il pourrait par ailleurs constituer un document de référence pour expliquer les raisons qui sous-tendent l'élaboration d'une stratégie nationale de gouvernement ouvert.
- Par ailleurs, comme préconisé dans le chapitre 2, il serait opportun de mettre à la disposition des parties prenantes, de manière simplifiée et accessible, l'ensemble des informations et données clés en matière d'ouverture, afin de communiquer un état des lieux complet de la situation du Maroc. Cette démarche devra permettre une publication intégrée des évaluations et des rapports de performance, aussi bien ceux du processus PGO (le rapport d'autoévaluation sur le PAN 2018-20 et le rapport sur le processus de concrétion du PAN 2021-23 sont d'ores et déjà consultables sur le portail du gouvernement ouvert du Maroc) (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, 2021^[6] ; 2021^[7]), que les rapports annuels du PANDDH, de la Commission du droit d'accès à l'information (CDAI) et de l'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC), par exemple sur le site gouvernement-ouvert.ma. Dans un souci de lisibilité pour le public et de développement d'une politique ambitieuse de publication des données à travers la stratégie de gouvernement ouvert, il sera également nécessaire que l'état des lieux effectué puisse clarifier, pour chaque rapport, l'institution responsable, la politique publique couverte, si les informations sont publiées et accessibles, ou encore si elles sont présentées au Parlement ou soumises au débat public. Cela devrait avoir pour bénéfice d'identifier plus facilement les besoins d'approfondissement et de synergie. Afin que le suivi soit complet, il serait aussi important de recenser les informations propres aux dynamiques au sein des collectivités territoriales et des autres branches de l'État (législative et judiciaire). Dans ce sens, les rapports propres aux initiatives d'ouverture du Parlement pourraient également être conjointement référencés.

6.2.2. Identifier une institution qui coordonne le processus d'élaboration de la stratégie

En plus d'un appui politique incontournable, l'élaboration d'une stratégie nécessite d'identifier au préalable l'institution responsable de la coordination des travaux et de s'assurer qu'elle dispose des capacités humaines et financières nécessaires pour remplir son rôle.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

L'Unité du gouvernement ouvert (UGO), au sein de la Direction des études, de la communication et de la coopération du Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA), a toujours été en charge de la coordination de l'agenda du gouvernement ouvert au Maroc. Aussi pourrait-elle également piloter et coordonner le processus de conception de la stratégie de gouvernement ouvert.

Cependant, comme mentionné dans les chapitres 1 et 2, il serait alors opportun de revoir son mandat, qui dépasserait alors la coordination et le suivi du processus du PGO, pour lui donner les moyens de devenir le coordinateur et le bureau de référence pour une nouvelle approche élargie du gouvernement ouvert, incluant ainsi des responsabilités telles que l'élaboration d'une théorie du changement avec indicateurs associés, celle d'outils appropriés de communication et de formation, ainsi que l'animation d'un réseau de points de contact et d'une communauté de praticiens en ligne.

Cela implique par conséquent, que le bureau central du gouvernement ouvert évolue vers un rôle de centre d'expertise, chargé de promouvoir la culture de gouvernement ouvert dans l'ensemble du gouvernement et d'accompagner/conseiller les départements compétents dans la mise en œuvre de leurs initiatives.

6.2.3. Assurer un appui politique

L'engagement politique est une condition préalable aux changements politiques et institutionnels, ainsi qu'un élément essentiel pour maintenir une dynamique de réforme. Par conséquent, il est essentiel pour la conception et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gouvernement ouvert.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Jusqu'à alors, le sujet du gouvernement ouvert est resté largement porté par le MTNRA, avec un appui politique sectoriel lors d'événements majeurs liés à certaines initiatives emblématiques. Au fur et à mesure du développement du processus du PGO, un nombre croissant de départements sectoriels ont pu être associés, permettant d'élargir significativement le spectre des réformes en la matière (dans le cadre du second PAN : les ministères de l'Éducation nationale, de la Santé, de la Justice et de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille). Cependant, jusqu'à très récemment, il n'existait pas de mobilisation politique reflétant et assurant la promotion de la diversité et la globalité de l'agenda de gouvernement ouvert du pays. À cet effet, il est important d'évoquer l'importante allocution de SEM le Premier ministre Aziz Akhannouch lors de la session d'ouverture du Sommet du PGO le 16 décembre 2021, permettant de rappeler l'engagement d'ouverture du gouvernement marocain vis-à-vis de ses citoyens et son ambition sur la scène internationale, marquée par son élection au sein du comité directeur du PGO (Le Matin, 2021^[8]).

Dans la mesure où le Maroc souhaiterait effectivement faire évoluer sa gouvernance du gouvernement ouvert pour refléter la transversalité de sa stratégie, il a été suggéré dans le chapitre 2 de formaliser le rôle du niveau politique, aussi bien à l'échelle ministérielle ou qu'à celle des élus au sein des collectivités territoriales, pour traduire un engagement constant et durable envers les réformes et assurer la visibilité nécessaire auprès des citoyens. Cette implication devra également permettre de maintenir l'alignement nécessaire entre les initiatives de gouvernement ouvert et les objectifs politiques stratégiques du Royaume, en particulier le Nouveau Modèle de développement. Plusieurs réunions pourraient ainsi permettre des échanges de niveau politique : une réunion plénière biennale des acteurs du gouvernement ouvert ainsi qu'une conférence territoriale dédiée aux échanges avec les collectivités territoriales, qui pourront également permettre la mobilisation des gouvernements locaux ayant d'ores et déjà un certain leadership en matière d'ouverture (comme la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma, la région de Beni Mellal ou encore la commune de Tétouan, déjà adhérentes au PGO local), de manière à susciter un engagement croissant des acteurs locaux.

Par ailleurs, pour assurer cet engagement de long terme, il sera important de veiller à l'implication, dès la préparation de la stratégie, des représentants politiques de haut niveau mais aussi des parlementaires et des nouvelles générations de décideurs, afin de créer un consensus nécessaire à la bonne mise en œuvre des réformes.

6.2.4. La participation des parties prenantes aux processus d'élaboration

Le processus de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une stratégie de gouvernement ouvert doit impliquer toutes les parties prenantes identifiées à l'intérieur du gouvernement, mais aussi celles qui pourront le porter de l'extérieur, comme les institutions indépendantes, la société civile, les universités ou encore le secteur privé, de manière à soutenir l'avènement d'une « communauté de gouvernement ouvert ». À cet effet, il est important de recenser les principales parties prenantes et leurs capacités de mobilisation et d'action.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Le processus de conception d'une SGO pourrait s'appuyer sur l'expérience réussie de cocréation du second PAN ou encore sur celle du Nouveau Modèle de développement. Si le Maroc venait à mettre en place une gouvernance renouvelée et élargie du gouvernement ouvert, il serait alors souhaitable, pour concevoir la stratégie, de mobiliser la nouvelle instance mixte de coordination des réformes en la matière.

Il serait également utile que le processus de collaboration puisse élargir le cercle des organisations de la société civile (OSC) impliquées de manière traditionnelle, à travers le processus du PGO, comme par exemple les OSC plus « thématiques » ou encore celles agissant à un niveau plus local. À cet égard, l'espace de la société civile pourrait également être mobilisé pour consulter largement les parties prenantes non publiques et organiser des échanges constructifs lors de réunions thématiques. Une consultation publique en ligne, sur la plateforme gouvernement-ouvert.ma, pourrait également permettre de collecter largement les idées et avis des citoyens.

Afin de refléter le mouvement en cours vers un État ouvert, l'ensemble des points de contact au sein des administrations, les autres branches du pouvoir, les institutions publiques indépendantes et les gouvernements infranationaux pourraient également être impliqués dans le cadre des réunions publiques ouvertes du gouvernement national ouvert.

6.2.5. Définir un horizon temporel tout en assurant une certaine flexibilité

Les stratégies peuvent avoir des horizons temporels différents, qui varient selon le contexte et les priorités d'un pays. Cependant, la plupart des politiques pangouvernementales suivent un ou deux cycles électoraux, même si certains ont décidé d'envisager un terme plus long en cohérence avec l'agenda des Objectifs de développement durable. Quel que soit l'horizon choisi, il est important que la stratégie puisse constituer une politique publique qui dépasse le temps électoral, et donc qu'elle soit alignée sur les objectifs de développement à long terme du pays, mais soit aussi suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des priorités politiques (OCDE, 2020^[1]).

Définir un horizon temporel doit aussi permettre de préciser une feuille de route, avec un aperçu des étapes clés et des jalons pour le développement et la mise en œuvre de la stratégie.

Concernant la phase de préparation, cette feuille de route devra comprendre une date de lancement et des précisions sur les étapes intermédiaires nécessaires, telles que la préparation d'un plan de participation des citoyens et des parties prenantes (à partir d'une analyse de leur mobilisation potentielle) ou encore l'élaboration d'un plan de communication (OCDE, 2020^[1]).

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Compte tenu de l'ambition du Maroc d'aligner l'agenda du gouvernement ouvert sur les objectifs du Nouveau Modèle de développement fixant les ambitions du Maroc à l'horizon 2035, il sera nécessaire de tenir compte de cet horizon temporel pour développer la vision du gouvernement ouvert à long terme. Cependant, pour assurer la pertinence des initiatives développées, il serait opportun qu'elles puissent être renouvelées à travers des plans de travail périodiques, reflétant des priorités et les attentes des parties prenantes à court et moyen terme.

6.2.6. Relier la SGO au cadre politique stratégique plus large

Une stratégie de gouvernement ouvert ne peut et ne doit jamais fonctionner de manière isolée : compte tenu de son ambition transversale, une SGO doit compléter le cadre politique existant d'un pays et y être intégrée (OCDE, 2020^[11]). Aussi est-il nécessaire de souligner la cohérence entre cette nouvelle politique et les objectifs stratégiques du pays – comme pour le Maroc –, la mise en œuvre des ODD 2030 et le Nouveau Modèle de développement (voir Chapitre 1).

En outre, il est primordial de créer un lien complémentaire et évident entre la stratégie et le PAN du PGO. Il est ainsi possible d'inclure la conception de la stratégie en tant qu'engagement du PAN (comme en Tunisie ou en Finlande). Certaines initiatives centrales des PAN peuvent également être utilisées stratégiquement pour mettre en valeur des initiatives clés de la stratégie.

Enfin, il sera nécessaire de créer une cohérence entre la SGO et les autres politiques publiques recensées et considérées comme prioritaires pour concourir à l'ouverture du pays.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

En offrant une vision élargie de l'ouverture couplée à des objectifs concrets et mesurables, la Stratégie pour un gouvernement ouvert peut fonctionner comme une politique « parapluie » du plan d'action du PGO et améliorer la cohérence interne des réformes et leur impact global (OCDE, 2023^[9]). Le plan d'action du PGO constitue actuellement la politique de référence que le Maroc met en œuvre dans le domaine du gouvernement ouvert. Il pourrait cependant être relié à des objectifs stratégiques de moyen et long terme permettant de créer un récit cohérent des ambitions du Royaume en matière d'ouverture.

De ce fait, il semble que le cycle du plan d'action ne soit pas encore pleinement aligné sur le cycle de planification politique et budgétaire du gouvernement. Par ailleurs, les PAN se focalisent utilement sur des initiatives prioritaires avec une visibilité importante pour le public, de manière à refléter les attentes des parties prenantes. Les PAN reflètent ainsi peu des initiatives plus internes et pourtant incontournables, comme celles qui touchent à la gouvernance nécessaire à la mise en œuvre d'un programme de gouvernement ouvert, telles que la gestion des ressources humaines ou la gestion budgétaire. Assurer la cohérence entre la SGO et le PAN devrait ainsi permettre de constituer une feuille de route complète pour le programme d'ouverture du Maroc.

Par ailleurs, il serait nécessaire que la SGO puisse continuer à valoriser la contribution des réformes engagées en matière de transparence, de transformation numérique et de données ouvertes pour la réalisation des objectifs de gouvernement ouvert (voir Chapitre 1). Dans ce sens, le rôle pilote que joue le MTNRA dans ces processus de réforme pourra faciliter ce processus d'alignement stratégique.

6.2.7. Évaluer et améliorer les modalités de gouvernance

Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie, il est nécessaire de faire un état des lieux de la gouvernance existante du gouvernement ouvert et de déterminer si elle est adaptée aux nouvelles ambitions du gouvernement. La revue du gouvernement ouvert ici développé présente ainsi des pistes d'aménagement

pour faire évoluer le schéma de gouvernance du gouvernement ouvert avec de nouveaux mécanismes de coordination, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Dans ce sens, la SGO du Maroc pourrait inclure une section dédiée qui explique la manière dont la stratégie a été conçue et comment elle sera mise en œuvre.

Mettre en place une coordination élargie des parties prenantes

Les responsabilités pour concevoir, coordonner et mettre en œuvre différentes politiques et pratiques d'ouverture sont généralement fragmentées et réparties entre un certain nombre d'institutions publiques (OCDE, 2020_[10]). Cette situation crée ainsi un besoin de coordination efficace entre elles, au-delà du processus du PGO (OCDE, 2023_[11]). Il est en effet indispensable de mettre en place des mécanismes structurés de dialogue entre les institutions et avec toutes les parties prenantes, pour assurer la cohérence nécessaire et l'impact des politiques publiques engagées, ainsi que pour susciter une vision commune autour de l'ouverture du pays.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Dans la perspective de créer une stratégie intégrée de gouvernement ouvert, le Maroc pourrait ainsi envisager une gouvernance pleinement intégrée, en mettant en place un Conseil ou un Comité national du gouvernement ouvert, avec un mandat intégrant la coordination de l'ensemble des initiatives d'ouverture. Il serait alors composé de représentants des acteurs clés du gouvernement ouvert au Maroc au sein du gouvernement et des institutions indépendantes, de représentants clés de la société civile, du secteur privé et des syndicats, ainsi que d'universitaires. Ce Conseil pourrait également se réunir une ou deux fois par an en plénière avec l'ensemble des acteurs du gouvernement ouvert et se reposer sur un réseau de points de contact recensés au sein de chaque institution pour la mise en œuvre de la stratégie nationale du gouvernement ouvert (voir Chapitre 2).

Enfin, le Conseil national du gouvernement ouvert pourrait mettre en place un certain nombre de sous-groupes thématiques, composés d'acteurs publics et non publics, chargés des processus spécifiques (comme le PGO) ou des sujets thématiques liés aux piliers du gouvernement ouvert (par exemple, sur la transparence, les données ouvertes ou encore la participation citoyenne), de manière à pouvoir organiser des échanges techniques entre parties prenantes publiques et non publiques, réaliser un suivi des actions engagées et développer des recommandations utiles d'orientation (voir Chapitre 2). Étant donné l'importance du rôle des collectivités territoriales dans la promotion du gouvernement ouvert au Maroc et, de ce fait, de la coordination verticale des réformes, il sera également primordial d'assurer leur représentation dans des instances de coordination et d'envisager une réunion annuelle consacrée au dialogue territorial sur l'ouverture.

Lier la stratégie au budget et prévoir des ressources humaines adéquates

Pour assurer une mise en œuvre effective et durable de la stratégie de gouvernement ouvert, il est nécessaire de s'assurer de capacités humaines et financières adaptées. Dans ce sens, le processus d'élaboration doit être une opportunité d'évaluer les coûts et de les intégrer dans le budget national. Par la suite, durant la phase de mise en œuvre, il sera primordial de veiller à ce que les ressources soient attribuées de manière transparente, à partir d'indicateurs clairs de performance (OCDE, 2020_[11]).

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Au Maroc, le chantier du gouvernement ouvert est actuellement piloté par l'UGO du MTNRA. Celle-ci dispose cependant de ressources humaines limitées – environ 1.5 personnes à temps plein – qui devront être renforcées dans l'optique de l'élargissement de son mandat dans le cadre d'une SGO. Concernant l'aspect budgétaire, le chantier du gouvernement ouvert au Maroc est en partie tributaire de fonds

extérieurs octroyés dans le cadre de la coopération internationale, ce qui peut limiter la planification sur le long terme des initiatives de gouvernement ouvert et la mise en œuvre d'une vision. Dans le cadre de la SGO, il sera donc essentiel de veiller à évaluer les besoins en termes budgétaires et à allouer les fonds nécessaires à la coordination, au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre de la planification du budget de l'État.

Créer un cadre solide de suivi et d'évaluation

Comme cela a été précédemment évoqué dans le chapitre 2, la nature transversale des initiatives de gouvernement ouvert les rend difficiles à suivre et à évaluer. C'est la raison pour laquelle un des grands défis des pays membres et partenaires de l'OCDE en matière de gouvernement ouvert est de porter une attention égale aux processus en place, ainsi qu'aux résultats et à l'impact des réformes (OCDE, 2023^[11]). Dans ce sens, l'élaboration d'une stratégie de gouvernement ouvert nécessitera un solide mécanisme de suivi et d'évaluation pour faciliter la réalisation des objectifs fixés et communiquer à leur sujet.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Dans le cadre de la stratégie à venir du gouvernement ouvert, il pourrait être donné mandat au MTNRA et à son unité de gouvernement ouvert de développer un plan de suivi et d'évaluation (S&E) permettant l'élaboration d'un rapport annuel sur l'ouverture du pays. Celui-ci pourrait alors être présenté au Conseil national du gouvernement ouvert pour alimenter les échanges sur la validation et/ou l'ajustement des orientations stratégiques de l'agenda des réformes.

Afin de soutenir l'élaboration du plan de S&E et de mieux comprendre l'impact des réformes au regard des objectifs plus larges de politiques publiques (transparence, confiance, etc.) et surtout vis-à-vis des attentes des citoyens, le Maroc pourrait élaborer une théorie du changement. Celle-ci serait le résultat d'une réflexion structurée autour des vecteurs et des cibles du changement envisagé en matière d'ouverture ainsi que de la manière de le réaliser. Une théorie du changement pourrait capitaliser sur les indicateurs existants et réfléchir à la manière de les clarifier et de les diversifier, afin de mesurer les processus, les résultats, les réalisations et les impacts des initiatives et réformes du gouvernement ouvert. Elle appuierait en outre le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de la stratégie. Les indicateurs pourraient être consolidés au fur et à mesure des données collectées et faire l'objet d'une cocréation avec les parties prenantes clés dans le cadre de l'élaboration de la stratégie (voir Chapitre 2).

6.2.8. Développer une communication adaptée

Pour que la stratégie de gouvernement ouvert devienne véritablement un outil utilisé par l'ensemble du gouvernement, il est important de veiller à la meilleure manière de communiquer avec les institutions publiques à son sujet, afin de s'assurer de leur appropriation et de la redevabilité des hauts fonctionnaires engagés. La communication interne autour d'une stratégie pour un gouvernement ouvert peut également contribuer à créer des synergies, en rapprochant davantage les décideurs politiques et les communicateurs publics (OCDE, 2020^[11]). Selon le guide *Communiquer autour du Gouvernement Ouvert : Un guide pratique* (OCDE, 2018^[12]), élaboré conjointement par l'OCDE et le PGO, « les décideurs responsables des réformes du gouvernement ouvert peuvent beaucoup apprendre du milieu de la communication, notamment en améliorant la connaissance des bénéficiaires des réformes pour affiner la contribution aux initiatives du gouvernement ouvert et améliorer la capacité d'atteindre ces bénéficiaires à travers l'analyse de l'audience par exemple. Inversement, si on renforce la compréhension de ces initiatives par les communicants, ceux-ci peuvent étendre leur rôle en tant qu'agents de changement pour un gouvernement ouvert au sein de leurs ministères. Ceci pour veiller à ce que l'ensemble du gouvernement et pas seulement un ministre agisse en faveur de la transparence, de l'intégrité, de la redevabilité et la participation » (OCDE, 2018^[12]).

La communication externe doit également permettre de s'assurer que les citoyens comprennent bien les objectifs et qu'ils sont sensibilisés au rôle qu'ils peuvent jouer dans la mise en œuvre de la stratégie (OCDE, 2020^[1]).

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Comme analysé dans le chapitre 2, l'élaboration et la mise en œuvre d'une SGO pourraient représenter des occasions pour le Maroc d'envisager une approche plus intégrée, innovante et inclusive de sa communication en matière de gouvernement ouvert, de manière à assurer l'impact des démarches engagées et à susciter l'appropriation et l'engagement du plus grand nombre.

Dans un premier temps, il pourrait être décidé de procéder à une analyse de la pertinence des actions menées jusqu'alors en matière de communication propre au gouvernement ouvert et de construire une véritable stratégie intégrée de communication, reflétant la globalité des actions engagées dans le sens de l'ouverture et améliorant le ciblage des catégories de population les moins informées et sensibilisées. Dans un second temps, la mobilisation et le renforcement du réseau des communicants publics seront essentiels pour soutenir la coordination interne de l'administration, la mobilisation des ressources nécessaires et la diffusion de messages adaptés quant aux initiatives menées (voir Chapitre 4).

Le Maroc pourrait également engager des campagnes ponctuelles de communication visant à mieux faire comprendre l'impact des initiatives de gouvernement ouvert au grand public. Celles-ci pourraient par exemple prendre la forme de la publication et de la promotion de « *success stories* » sur des initiatives en cours ou déjà réalisées, à travers des supports de communication variés, de manière à sensibiliser le plus grand nombre.

Par ailleurs, à partir des efforts déjà fournis autour de la création de la plateforme gouvernement-ouvert.ma, le Maroc pourrait approfondir sa réflexion sur la rationalisation des plateformes relatives au gouvernement ouvert permettant d'envisager d'autres synergies possibles (par exemple, en termes de consultation publique) et, éventuellement, à terme, sur un guichet numérique unique en la matière. Cela devra permettre de rendre plus lisibles et accessibles les bénéfiques et vecteurs de gouvernement ouvert dans leur ensemble.

6.2.9. Assurer l'appropriation de la stratégie par les agents publics et les parties prenantes non publiques

La conception d'une stratégie de gouvernement ouvert placera les objectifs du gouvernement ouvert du Maroc à un plus haut niveau d'ambition. Dans ce sens, l'évolution vers une culture de gouvernance ouverte devra ainsi impliquer des changements dans les valeurs, les croyances, les normes de conduite et les attentes individuelles et institutionnelles (OCDE, 2021^[13]). Aussi, pour appuyer le processus de la SGO, est-il indispensable de soutenir la maîtrise des compétences élémentaires des acteurs du gouvernement ouvert.

Considérations spécifiques pour le Maroc :

Au Maroc, la compréhension et l'appropriation du gouvernement ouvert ne relèvent souvent que des membres actifs du processus du PGO et sont souvent comprises de manière segmentée, ce qui ne permet de refléter ni sa nature holistique ni sa vocation de large inclusion. La SGO représente ainsi une opportunité de mieux faire comprendre aux parties prenantes les ambitions et bénéfices de l'ouverture, d'un point de vue global.

Dans le cadre de l'élaboration d'une SGO, le Maroc pourrait effectuer un recensement des chantiers stratégiques allant dans le sens de l'ouverture, afin de permettre une appréhension globale des réformes. Le pays pourrait approfondir sa collecte d'idées recensées lors des mécanismes d'élaboration des PAN, pour constituer une boîte à idées reflétant la variété des attentes des parties prenantes publiques et non publiques. Cette initiative pourrait alors être formalisée pour créer une boîte à idées permanente, permettant de soutenir l'appropriation et la généralisation des principes du gouvernement ouvert. Elle serait tout particulièrement promue et mise à profit lors de certaines phases d'échéances de politiques publiques, comme lors de l'élaboration des plans de développement locaux ou régionaux, ou de toute autre planification nationale (voir Chapitre 2).

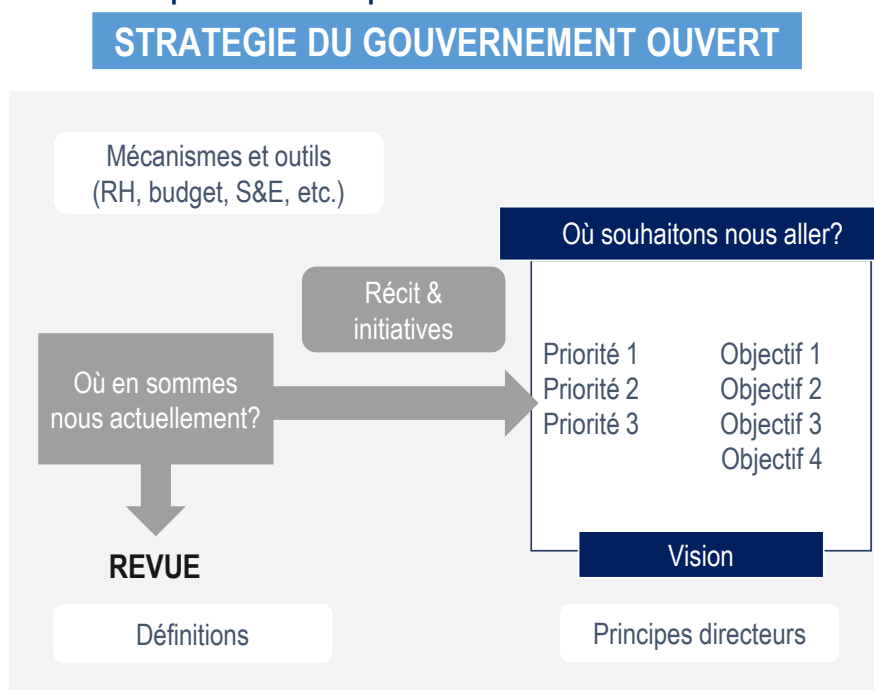
Par ailleurs, l'organisation de formations, de séances d'information et d'événements de renforcement des capacités est un autre moyen de garantir que les agents publics et les parties prenantes non publiques promeuvent efficacement les principes de gouvernement ouvert. Pourtant, si le Maroc a déployé de nombreux efforts dans le sens de formations à destination de l'ensemble des parties prenantes, celles-ci pourraient davantage refléter le caractère intégré de l'agenda du gouvernement ouvert. Aussi, dans le cadre de la mise en œuvre de la SGO, pourrait-il être envisagé de mettre en commun des lignes directrices préalablement édictées et d'élaborer une boîte à outils intégrée sur le gouvernement ouvert. Dans le même sens, le Maroc pourrait envisager de systématiser et promouvoir plus largement les formations propres au gouvernement ouvert, ainsi que de créer une communauté de praticiens en ligne (voir Chapitre 2).

6.3. Comment formuler une Stratégie de gouvernement ouvert ?

Chaque stratégie peut prendre une forme spécifique, en fonction du contexte national. Des éléments communs peuvent cependant être retenus en termes de processus (voir Graphique 6.1) :

- Une vision claire et convaincante, fondée sur un examen approfondi de l'état des lieux du gouvernement ouvert dans le pays.
- Des priorités et des objectifs de la stratégie établis sur la base de cette vision et de l'examen approfondi.
- Un récit/discours et l'inclusion d'initiatives concrètes, permettant de lier l'examen à la vision et aux objectifs et priorités.
- Des définitions des concepts et principes, pour une compréhension commune des parties prenantes impliquées.

Graphique 6.1. Éléments à prendre en compte dans la formulation d'une SGO



Source : Élaboration de l'auteur.

À titre illustratif, la stratégie de gouvernement ouvert de la province de l'Alberta au Canada a suivi un processus équivalent, qui a été adapté à ses ambitions (voir Encadré 6.2).

Encadré 6.2. La structure de la stratégie pour un gouvernement ouvert de la province de l'Alberta (Canada)

La stratégie pour un gouvernement ouvert de la province de l'Alberta au **Canada** est structurée comme suit :

- Vision : l'objectif principal de la stratégie.
- Énoncé de mission : une explication de la vision identifiée et de la définition du gouvernement ouvert par la province.
- Moteurs : cinq éléments clés qui ont motivé la province à concevoir la stratégie, notamment « une multitude de nouvelles opportunités numériques, qui transforment la vie quotidienne de nombreux citoyens et entreprises ».
- Buts : quatre objectifs clés et sous-objectifs connexes, dont « la fonction publique travaillant de concert avec les citoyens pour que le gouvernement réponde mieux aux besoins changeants des Albertains ».
- Résultats : cinq principaux résultats escomptés, dont une transparence accrue et des mesures de réussite connexes, telles qu'une diminution des demandes d'accès à l'information.
- Principes : trois principes qui guident la mise en œuvre de la stratégie, dont « *open by design* ».
- Flux d'activité : trois « flux » d'effort identifiés par le gouvernement, y compris les engagements concrets et les responsabilités des ministères. Les flux d'activité relient les engagements aux moteurs et aux résultats.

Source : (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]).

6.3.1. Identifier une vision

Les analyses de l'OCDE révèlent que « tout document de politique gouvernementale stratégique nécessite une vision » (OCDE, 2020^[11]). Cette vision doit être claire, ambitieuse, audacieuse et inspirante, tout en étant réaliste. Elle doit illustrer ce que le gouvernement et les parties prenantes veulent réaliser. Ainsi, elle doit permettre d'identifier les attentes partagées et les résultats envisagés à long terme, ainsi que la manière dont ils pourront contribuer aux objectifs stratégiques du pays. La vision peut être un facteur utile pour soutenir l'engagement des parties prenantes à travailler sur un agenda commun (OCDE, 2020^[11]). L'Encadré 6.3 propose plusieurs exemples de visions stratégiques adoptées par des pays membres de l'OCDE.

Encadré 6.3. Exemples de visions stratégiques

Stratégie du gouvernement ouvert de la province de l'Alberta (Canada)

« Une fonction publique ouvertement engagée avec les citoyens de l'Alberta. » (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]).

La vision est complétée par l'énoncé d'une mission : « Créer une relation plus forte et transparente entre la fonction publique et les citoyens en donnant accès aux données et aux informations gouvernementales, en écoutant les citoyens et en collaborant ouvertement avec eux tout en renforçant la culture de collaboration au sein du gouvernement de l'Alberta. » (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]).

Stratégie du gouvernement ouvert de la Finlande

« Le gouvernement ouvert est une ressource essentielle de la société finlandaise. Un gouvernement ouvert renforce la confiance, la sécurité et la confiance dans l'avenir des citoyens. » (Gouvernement de Finlande, 2021^[14]).

Stratégie du gouvernement ouvert de l'État de Nariño (Colombie)

« Un gouvernement qui met en œuvre des actions qui garantissent des pratiques de participation, de redevabilité, de transparence, de collaboration et de données ouvertes grâce à la responsabilité conjointe et à l'échange d'expériences entre les institutions et les citoyens. » (Etat de Nariño, 2018^[15]).

Stratégie anticorruption du Royaume-Uni (2017-22)

« Notre travail de lutte contre la corruption contribuera à trois résultats à long terme :

- Une réduction de la menace pour notre sécurité nationale, notamment en raison de l'instabilité causée par la corruption à l'étranger.
- Une prospérité accrue dans le pays et à l'étranger, y compris pour les entreprises britanniques.
- Une confiance accrue du public dans nos institutions nationales et internationales.

La lutte contre la corruption est dans l'intérêt national du Royaume-Uni. Elle contribue à nous protéger des menaces liées à notre sécurité, au crime organisé, au terrorisme et à l'immigration clandestine, ainsi qu'aux "initiés" qui exploitent leur position ou leur accès aux actifs d'une organisation à des fins malveillantes. La réputation d'intégrité du Royaume-Uni est à la source de notre capacité à stimuler le commerce et à attirer les investissements. Cette stratégie définit des actions visant à renforcer cette réputation et à préserver notre prospérité à long terme. Une fois mise en œuvre, la stratégie améliorera l'environnement des affaires dans le monde, y compris pour les entreprises britanniques, où la corruption constitue souvent un obstacle à l'ouverture et à la compétitivité des marchés. La stratégie permettra de contrer l'influence insidieuse de la corruption et renforcera la confiance dans le fait que

nos institutions sont équitables et fonctionnent pour tous. Elle contribuera à la construction d'une Grande-Bretagne mondiale, forte et confiante. » (Gouvernement du Royaume-Uni, 2017^[16]).

Stratégie nationale de l'Irlande pour l'enseignement supérieur à l'horizon 2030

« Dans les décennies à venir, l'enseignement supérieur jouera un rôle central pour faire de l'Irlande un pays reconnu pour son innovation, ses entreprises compétitives et son excellence académique continue, et un lieu de vie et de travail attrayant, doté d'une qualité de vie élevée, d'un dynamisme culturel et de structures sociales inclusives. » (Ministère irlandais de l'éducation et des compétences, 2011^[17]).

Sources : (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]) (Gouvernement de Finlande, 2021^[14]) (Etat de Nariño, 2018^[15]) (Gouvernement du Royaume-Uni, 2017^[16]) (Ministère irlandais de l'éducation et des compétences, 2011^[17]).

6.3.2. Établir les priorités

Le gouvernement ouvert est un domaine proprement transversal, qui touche au fonctionnement de toutes les institutions. Évoluer vers une culture de gouvernement ouvert est donc un processus de long terme, qui peut avoir des résultats progressifs et doit compter sur des capacités du gouvernement. Il est ainsi nécessaire de sélectionner des priorités claires et de s'assurer de leur faisabilité dans les délais impartis. Par exemple, toute initiative comprenant un processus de révision du cadre légal prendra nécessairement davantage de temps. Les priorités doivent également refléter un consensus entre les parties prenantes, de manière à assurer leur appropriation et leur conformité avec les attentes de chacun. Elles doivent enfin être communiquées au grand public (OCDE, 2020^[1]).

6.3.3. Définir les objectifs

« Les objectifs de la stratégie traduisent la vision en cibles » (OCDE, 2020^[1]). Il est indéniable que l'objectif global de tout agenda de gouvernement ouvert est de soutenir et d'améliorer les relations entre le gouvernement et les citoyens par la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes. À cet effet, ces objectifs peuvent viser largement un changement de culture du gouvernement ou, plus spécifiquement, chercher un changement dans un secteur particulier.

Dans tous les cas, ces objectifs doivent répondre aux critères suivants :

- Être mesurables, réalisables et pertinents.
- Être fondés sur des données probantes, afin de faciliter le suivi.
- Être ambitieux, sans « sur-engager » le gouvernement ou créer des attentes irréalistes.
- Être conformes à un budget dédié (OCDE, 2020^[1]).

L'Encadré 6.4 donne des exemples de priorités et d'objectifs inclus dans des documents de politique pertinents dans les pays membres et partenaires de l'OCDE.

Encadré 6.4. Exemples d'objectifs inclus dans des stratégies pertinentes dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

Directive sur le gouvernement ouvert du gouvernement du Canada

« L'objectif de la directive est de maximiser la diffusion des informations et des données gouvernementales ayant une valeur ajoutée pour soutenir la transparence, la redevabilité, l'implication des citoyens et les avantages socioéconomiques par la réutilisation, sous réserve des restrictions applicables associées à la vie privée, à la confidentialité et à la sécurité. » (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]).

Stratégie anticorruption du Royaume-Uni (2017-22)

1. Réduire la menace interne dans les secteurs nationaux à haut risque.
2. Renforcer l'intégrité du Royaume-Uni en tant que centre financier international.
3. Promouvoir l'intégrité dans les secteurs public et privé.
4. Réduire la corruption dans les marchés publics et les subventions.
5. Améliorer l'environnement des affaires au niveau mondial.
6. Collaborer avec d'autres pays pour lutter contre la corruption (Gouvernement du Royaume-Uni, 2017^[16]).

Stratégie nationale de données gouvernementales ouvertes du Pérou 2017-21

7. Promouvoir l'ouverture et la réutilisation des données ouvertes des informations publiques qui respectent les règles de transparence et d'accès à l'information publique et les règles complémentaires garantissant les droits des citoyens.
8. Renforcer la gouvernance et la confiance dans les entités de l'administration publique grâce aux données ouvertes, afin d'améliorer la prise de décision et la fourniture de services publics.
9. Promouvoir la participation des citoyens dans le cycle des politiques publiques et la collaboration des citoyens pour la cocréation de valeur publique.
10. Promouvoir l'innovation et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication avec des données ouvertes pour contribuer au développement social et économique, à l'industrie de l'information et à la compétitivité.
11. Promouvoir le partenariat public-privé par l'ouverture et la réutilisation de données ouvertes ayant un impact économique et/ou social.
12. Encourager le développement de l'écosystème des données ouvertes, qui garantit leur pérennité (Gouvernement du Pérou, 2017^[18]).

Source : (Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada, s.d.^[4]) (Gouvernement du Royaume-Uni, 2017^[16]) (Gouvernement du Pérou, 2017^[18]).

6.3.4. Inclure les définitions clés et décrire les mécanismes et processus de gouvernance

Comme discuté dans les chapitres 1 et 2 de cette revue, les parties prenantes engagées dans des pratiques d'ouverture ont souvent des compréhensions différentes de ce qu'est le gouvernement ouvert. Il existe bien au Maroc une définition de travail de ce qu'est le gouvernement ouvert, mais son utilisation et son appropriation demeurent est plutôt limitées aux acteurs du processus du PGO. À cet effet, il sera

important de clarifier les concepts de gouvernement ouvert et d'État ouvert, mais aussi les principes clés de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de participation des parties prenantes. Par ailleurs, pour assurer l'alignement du concept de gouvernement ouvert sur les attentes des parties prenantes et poursuivre la dynamique de cocréation du second PAN, il pourrait être utile d'envisager une élaboration conjointe d'une définition actualisée pour le Maroc (voir Chapitre 1). Cette clarification des concepts et définitions devrait permettre aux institutions de partager une même compréhension des enjeux et ambitions en matière de gouvernement ouvert, mais également de mieux informer les parties prenantes et de faciliter l'analyse de l'impact des réformes (OCDE, 2020^[11]).

6.3.5. Créer un raisonnement logique autour de l'élaboration de la stratégie

En introduction d'un nouveau document de politique générale, il est important de fournir aux institutions et parties publiques et non publiques une explication facilement compréhensible de la raison pour laquelle il a été décidé d'élaborer une stratégie nationale de gouvernement ouvert. Cette explication doit également permettre d'établir un lien clair entre les objectifs de la stratégie et l'agenda politique plus large du pays. Cette présentation peut se fonder sur les données et analyses de l'état des lieux réalisé avec la revue du gouvernement ouvert, qui mettent en valeur les justifications d'une telle entreprise ainsi que des expériences similaires inspirantes.

6.3.6. Regrouper les initiatives

Les initiatives sont les outils et processus concrets destinés à atteindre les objectifs fixés. Si elles peuvent être variées, il est important de pouvoir les regrouper sous des priorités claires, tout en tenant compte des capacités humaines et budgétaires disponibles. Lors du regroupement des initiatives et des actions, les approches liées à d'autres domaines politiques peuvent également servir d'inspiration. Par exemple, lors de la conception des ODD, les Nations Unies se sont servies d'une politique assez complexe et large et l'ont convertie en 16 catégories de politiques, avec des résultats, des objectifs et des indicateurs définis.

Le regroupement peut avoir lieu de différentes manières, notamment par le biais d'une approche sectorielle, d'une approche fondée sur les principes ou sur les outils, d'une approche d'État ouvert ou encore d'une approche fondée sur le public cible (OCDE, 2020^[11]).

Option A : Adopter une approche fondée sur les principes

Il est communément admis que le gouvernement ouvert comprend des initiatives visant à favoriser la transparence, la redevabilité, l'intégrité et la participation. Un certain nombre de pays ont ainsi choisi d'organiser leur PAN selon ces principes. D'autres pays ont également fait le choix d'identifier d'autres principes fondateurs, tels que les États-Unis – avec leur directive sur le gouvernement ouvert de 2009, structurée autour des trois axes que sont la transparence, la participation et la collaboration (Gouvernement des États-Unis, 2009^[19]) ou l'Espagne – avec son plan d'action 2017-19 du PGO, construit autour des cinq axes que sont la collaboration, la participation, la transparence, la redevabilité et la formation (Gouvernement de l'Espagne, 2017^[20]). Cependant, cette approche comporte le risque de maintenir une approche segmentée, alors que les quatre principes sont étroitement liés et contribuent ensemble au succès des initiatives engagées (OCDE, 2020^[11]).

Graphique 6.2. Exemple d'une approche fondée sur les principes



Source : (OCDE, 2020^[1]).

Option B : Adopter une approche sectorielle

Une approche sectorielle présente un certain nombre d'avantages, parmi lesquels une compréhension approfondie d'un secteur donné, permettant des initiatives efficaces, des résultats plus concrets, avec un impact sur le bien-être des populations et la confiance des citoyens, un appui politique plus significatif et un soutien à l'adhésion des secteurs concernés. Cependant, il est alors important que ces initiatives soient liées par une vision et des objectifs communs, que tous les acteurs aient une compréhension commune du gouvernement ouvert et que cette approche puisse rester flexible et intégrer des initiatives relevant plutôt d'une approche fondée sur les principes ou par public cible, pour intégrer les actions relevant de plusieurs secteurs.

Graphique 6.3. Adopter une approche sectorielle



Source : (OCDE, 2020^[1]).

Option C : Adopter une approche fondée sur les outils

Certains pays ont fait le choix d'organiser leur agenda de gouvernement ouvert autour d'outils et de processus favorisant la culture de gouvernement ouvert (tels que les données ouvertes, l'innovation dans le secteur public ou encore les cadres d'accès à l'information). Cependant, il est alors important de veiller à ce que ces outils soient largement adoptés au sein du gouvernement et qu'ils contribuent tous à des objectifs communs.

Graphique 6.4. Exemple d'une approche fondée sur les outils



Source : (OCDE, 2020^[1]).

Option D : Adopter une approche axée sur le public ciblé

Dans certains cas, le pays peut faire le choix de regrouper ces initiatives en fonction du public ciblé. Cela peut par exemple être le cas pour soutenir l'intégration des jeunes et de leurs associations dans l'élaboration des politiques et services publics.

Graphique 6.5. Exemple d'une approche axée sur le public cible



Source : (OCDE, 2020^[1]).

Option E : Adopter une approche d'État ouvert

Une stratégie de gouvernement ouvert peut suivre une approche d'État ouvert en organisant les initiatives par branche de pouvoir, avec des piliers portés également par les institutions indépendantes ou les collectivités territoriales.

Graphique 6.6. Exemple d'une approche d'État ouvert



Source : (OCDE, 2020^[1]).

6.3.7. Concevoir des initiatives de gouvernement ouvert réussies

Quelle que soit l'approche de regroupement choisie, il est important de définir les moyens employés pour réaliser la vision et les objectifs partagés et agréés. On entend ainsi par « initiatives et actions » de gouvernement ouvert celles qui ont vocation à favoriser la transparence, à soutenir la participation, à promouvoir la redevabilité et l'intégrité, et qui établissent un lien entre l'évaluation initiale et les objectifs et la vision du pays. L'Encadré 6.5 détaille les caractéristiques jugées nécessaires pour des initiatives de gouvernement ouvert réussies.

Encadré 6.5. Caractéristiques des initiatives et actions réussies en matière de gouvernement ouvert

Lors de l'élaboration de nouvelles initiatives de gouvernement ouvert ou de l'intégration d'initiatives existantes dans la stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert, il convient de prendre en compte certaines caractéristiques clés des initiatives de gouvernement ouvert réussies. Idéalement, les initiatives devraient suivre les objectifs suivants.

Être alignées sur la vision globale et les objectifs de la stratégie

L'objectif des initiatives de gouvernement ouvert est de donner corps à la stratégie pour un gouvernement ouvert. Les initiatives doivent donc être cohérentes avec la vision prévue de la stratégie, ainsi qu'avec ses objectifs et priorités.

Être fondées sur les travaux préexistants

Les initiatives de gouvernement ouvert à inclure dans la stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert ne doivent pas nécessairement être nouvelles. Les initiatives déjà en place peuvent également être assimilées à la nouvelle stratégie, qui, à son tour, les légitime, les rationalise et les renforce en leur fournissant un récit puissant et un cadre plus large. La stratégie pangouvernementale pour un gouvernement ouvert peut rendre les initiatives déjà en place plus cohérentes et plus fortes, en travaillant ensemble dans un même cadre narratif et méthodologique cohérent.

Être liées à d'autres stratégies nationales

Lier les initiatives de gouvernement ouvert à d'autres stratégies nationales peut les rendre plus réalisables et plus efficaces. Par exemple, une initiative de données ouvertes et de transparence peut faire partie de la SGO, ainsi que de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. De même, une initiative de consultation des autochtones peut figurer dans la SGO et dans la stratégie de développement local.

Être liées aux ressources

Le développement et la mise en œuvre d'une stratégie pour un gouvernement ouvert peuvent impliquer une réforme des lois et des institutions, ainsi que le développement de nouvelles compétences, de nouvelles technologies et plateformes, etc., ce qui nécessite des ressources humaines et financières. Un financement adéquat est donc indispensable pour une mise en œuvre efficace et durable des réformes du gouvernement ouvert. La stratégie pangouvernementale devrait veiller à ce que le financement soit aussi transparent et cohérent que possible. Les coûts doivent être évalués de manière réaliste et, dans la mesure du possible, être intégrés dans le budget national.

Être ancrées dans l'approche de gouvernement ouvert

Les initiatives devraient, dans la mesure du possible, être conçues en collaboration avec les différentes parties prenantes, et favoriser la collaboration entre la société civile et les organismes publics.

Être communiquées à la fois en interne et en externe

Communiquer autour des initiatives de gouvernement ouvert peut aider à étendre leur impact. En interne, procéder ainsi permet de créer des coalitions et de renforcer l'engagement pour cette cause dans l'ensemble du secteur public, y compris parmi les cadres supérieurs. En externe, les citoyens et les OSC qui sont le plus au courant de ces initiatives et qui les comprennent le mieux sont les plus susceptibles de participer à ces efforts.

Source : (OCDE, 2020_[1]).

Ces initiatives peuvent être générales (comme promouvoir la participation dans l'ensemble de l'action gouvernementale) – et par conséquent nécessiter des plans d'action concrets –, tandis que d'autres, plus détaillées et concrètes (comme impliquer les citoyens dans la conception d'une nouvelle stratégie pour la jeunesse par l'utilisation d'une application mobile ciblée), disposent déjà d'étapes et de délais (OCDE, 2020_[1]).

Il existe différentes manières d'intégrer des initiatives dans une stratégie pour un gouvernement ouvert, qui dépendent des facteurs contextuels et administratifs d'un pays :

- Une première option consisterait à **inclure dans la stratégie toutes les initiatives d'ouvertures prévues par les institutions publiques au cours de la période de mise en œuvre**. Cependant, dans ce cas, il ne serait pas possible de répondre aux défis consistant à couvrir l'ensemble de l'agenda du gouvernement ouvert, comme identifié dans le cas de la mise en œuvre des plans d'action du PGO.
- Une deuxième option consisterait à **définir périodiquement un plan de travail et d'action pangouvernemental pour mettre en œuvre la stratégie**. Dans ce cas, la stratégie définirait la vision et détaillerait les objectifs, tandis que les initiatives seraient conçues périodiquement (dans la plupart des cas, annuellement ou semestriellement) tout au long du processus de mise en œuvre, au moyen d'un plan de travail pangouvernemental pour un gouvernement ouvert. La définition des initiatives pourrait alors être réalisée par le Conseil national du gouvernement ouvert ou par tout autre comité de pilotage mixte mis en place pour la mise en œuvre de la stratégie. Les pays qui participent au PGO pourraient ainsi ajouter à leur PAN des initiatives et des priorités supplémentaires qui concerneraient l'ensemble du gouvernement. Dans ce modèle, la stratégie s'inscrit généralement dans une perspective à moyen ou long terme.
- Une troisième option consisterait à ce que **chaque institution définisse son propre plan de travail pour un gouvernement ouvert, afin de réaliser la vision et les objectifs convenus en commun**. Les institutions auraient ainsi suffisamment d'autonomie pour décider de leurs propres initiatives, en ligne avec la vision et les objectifs de la stratégie globale. Les participants au PGO pourraient utiliser leur PAN pour des initiatives clés ciblées auxquelles ils souhaitent donner une visibilité nationale et internationale.
- Une quatrième et dernière option envisageable consisterait à **définir des initiatives qui contribueraient à la réalisation des objectifs de la stratégie, mais avec des rythmes adaptés et sans plan de travail institutionnel**. Dans ce cas, le rôle principal de l'institution de coordination serait d'accompagner les institutions dans l'élaboration et l'évaluation de leurs initiatives (OCDE, 2020_[1]).

Références

- Etat de Nariño (2018), *Política pública de gobierno abierto en Nariño*, [15]
<https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/5.-Ordenanza-035-de-2019.pdf>.
- Gouvernement de l'Espagne (2017), *III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto*, [20]
https://transparencia.gob.es/transparencia/en/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf.
- Gouvernement de Finlande (2021), *Stratégie du gouvernement ouvert 2030*, [14]
https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/03/Open_Government_Strategy2030.pdf.
- Gouvernement de la province de l'Alberta au Canada (s.d.), *Open Government Strategy*, [4]
<https://open.alberta.ca/documentation/strategic-plan>.
- Gouvernement des Etats-Unis (2009), *Open Government Directive*, [19]
<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (consulté le 12 mars 2022).
- Gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en Allemagne (2014), *Gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en Allemagne*, [5]
<https://open.nrw/system/files/media/document/file/opennrwt1web.pdf>.
- Gouvernement du Pérou (2017), *Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017- 2021*, [18]
<https://www.peru.gob.pe/estrategia.pdf>.
- Gouvernement du Royaume-Uni (2017), *Stratégie anti-corruption du Royaume-Uni (2017 - 2022)*, [16]
<https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>.
- Le Matin (2021), « Aziz Akhannouch : Les principes du Gouvernement ouvert trouvent au Maroc leurs pendants dans les fondements constitutionnels de son arsenal juridique », *Le Matin*, [8]
<https://lematin.ma/express/2021/aziz-akhannouch-principes-gouvernement-ouvert-trouvent-maroc-pendants-fondements-constitutionnels-arsenal-juridique/369153.html> (consulté le 16 mars 2022).
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (2021), *Rapport d'auto-évaluation du plan d'action national du gouvernement ouvert pour la période 2018-2020*, [6]
https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Rapport_Autoevaluation_24062021-eZlbs.pdf.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (2021), *Rapport sur le processus de co-création du second plan d'action national du gouvernement ouvert*, [7]
https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Rapport_Cocr%C3%A9ation_PAN_Var_082021-L3zdm.pdf.
- Ministère irlandais de l'éducation et des compétences (2011), *National Strategy for Higher Education to 2030, Report of the Strategy Group, janvier 2011*, [17]
<https://hea.ie/assets/uploads/2017/06/National-Strategy-for-Higher-Education-2030.pdf>.
- OCDE (2023), *Open Government for Stronger Democracies : A Global Assessment*, Éditions OCDE, Paris, [11]
<https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>.

- OCDE (2023), *Open Government Scan of Canada : Designing and Implementing an Open Government Strategy*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1290a7ef-en>. [9]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [13]
- OCDE (2020), *Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*. [10]
- OCDE (2020), *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1. [1]
- OCDE (2018), *Communiquer autour du gouvernement ouvert*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/open-government/communiquer%20autour%20du%20gouvernement%20ouvert.pdf>. [12]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [2]
- OCDE (2016), *Open Government in Costa Rica*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265424-en>. [3]

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024

ANALYSE ET PERSPECTIVES VERS UN ÉTAT OUVERT

Ce rapport propose une analyse en profondeur des réformes du gouvernement ouvert au Maroc, à la lumière de la Recommandation de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert. Près de six ans après l'adhésion du Maroc à la Recommandation et au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, cet examen prend acte des progrès réalisés depuis dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de réformes pour un gouvernement ouvert. En prenant appui sur la théorie du changement, ce rapport s'intéresse aux cadres qui forment un environnement propice au gouvernement ouvert au Maroc ; aux processus à l'œuvre pour cette ouverture ; à l'espace civique comme prérequis aux réformes ; à la transparence et l'accès à l'information ; et à la participation concrète des citoyens et des parties prenantes. Le dernier chapitre présente une feuille de route pour guider le Maroc dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une possible stratégie nationale pour un gouvernement ouvert visant à soutenir l'intégration et la mise en cohérence des réformes pour un gouvernement ouvert et se rapprocher progressivement d'un État ouvert.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-43285-7
PDF ISBN 978-92-64-64571-4



9 789264 432857