Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le gouvernement ouvert au Maroc



OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le gouvernement ouvert au Maroc

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr

ISBN 978-92-64-22669-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-22672-2 (PDF)

Collection: Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

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.

Crédits photo : Couverture © Maksim Kabakou-Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur :
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2015

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Les politiques du Gouvernement Ouvert ont gagné en importance dans l'ensemble des réformes de la gouvernance publique menées partout dans le monde. Mettre en place des gouvernements transparents et participatifs peut être un levier efficace de la croissance inclusive et aider les pays à redonner confiance aux citoyens dans leurs administrations. Impliquer la population dans le processus d'élaboration des politiques publiques permet de fournir des services publics adaptés aux besoins. La transparence et la surveillance publique contribuent quant à elles à la lutte contre la corruption. Les États font partout l'expérience de politiques du Gouvernement Ouvert, s'associent à la société civile et utilisent les TIC pour développer des approches innovantes.

Dans l'esprit de cette libéralisation politique et de la nouvelle Constitution de 2011, le Maroc s'engage à mettre en œuvre des réformes en vue d'un Gouvernement Ouvert, sur la base de principes de démocratie participative et de bonne gouvernance. Dans ce cadre, le pays a affirmé son intention de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP) qui complète les efforts de réformes générales visant à traduire les principes de la nouvelle Constitution en politiques publiques, en institutions et en résultats mesurables.

Cette Revue fournit une évaluation d'ensemble, fondée sur des données empiriques, de la progression du Maroc vers le Gouvernement Ouvert. Elle a été préparée dans le cadre du Projet de l'OCDE pour le Gouvernement Ouvert qui s'adresse, outre le Maroc, à la Jordanie, la Libye et la Tunisie. Ce Projet a pour objectif d'aider les pays à concevoir et mettre en œuvre les réformes du Gouvernement Ouvert en consultation avec leurs citoyens, avant de rejoindre l'OGP puis de formuler et appliquer le Plan d'Action de l'OGP.

Ce rapport comprend une évaluation complète du Gouvernement Ouvert au Maroc, en insistant sur la coordination, l'implication des citoyens, la transparence budgétaire, l'intégrité et l'utilisation des TIC. Il analyse les institutions, le cadre légal et les politiques publiques du Maroc, en mettant l'accent sur les succès obtenus et en identifiant des recommandations pour

surmonter les difficultés. La nouvelle Constitution marocaine représente une base prometteuse pour le Gouvernement Ouvert. Pour construire une administration publique authentiquement transparente et participative, le pays doit néanmoins accroître ses efforts, matérialiser ses engagements et accélérer la mise en œuvre des politiques publiques aux niveaux national et local. Le succès dépend aussi bien du volontarisme politique, de l'existence d'un plan stratégique et des ressources humaines et financières nécessaires que de la capacité du gouvernement à considérer les citoyens et la société civile comme véritables partenaires. Pour y parvenir, le Maroc, contrairement à d'autres pays de la région, peut s'appuyer sur une société civile forte et sur une administration publique fonctionnelle.

L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) a collaboré étroitement avec le Maroc depuis le lancement du Programme de Gouvernance MENA-OCDE en 2004. Occupant aujourd'hui la présidence du Programme, le Maroc travaille avec l'OCDE de manière systématique. Ce rapport s'inscrit dans l'appui prodigué par l'OCDE à l'agenda marocain du Gouvernement Ouvert, afin de renforcer la transition démocratique en cours, d'améliorer la qualité des politiques et des services publics, et de renforcer le développement socio-économique dans son ensemble.

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont permis la rédaction de ce rapport, en commençant par le gouvernement marocain, qui s'est fortement impliqué et a mobilisé tous les partenaires concernés, et par les Organisations de la Société Civile marocaine, qui ont partagé leurs idées et leur enthousiasme. L'OCDE veut en particulier remercier le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration pour son appui constant.

L'OCDE veut également remercier les responsables publics qui ont fait fonction de pairs évaluateurs : Otávio Moreira de Castro Neves (Coordinateur du Secrétariat pour le Gouvernement Ouvert, la Transparence et la Prévention de la Corruption, Bureau du Contrôleur Général, Brésil) et Emilio García García (Directeur, Direction des Technologies et des Systèmes d'Information, ministère des Finances et de l'Administration Publique, Espagne).

Cette Revue a été préparée par la Direction de la Gouvernance publique et du Développement territorial de l'OCDE, placée sous la responsabilité de Rolf Alter. Elle s'inscrit dans la série des Revues du Gouvernement Ouvert de la Division des Revues de la gouvernance et des Partenariats, qui est dirigée par Martin Forst. La Revue du Gouvernement Ouvert du Maroc a été rédigée sous la conduite stratégique de Carlos Conde, ancien chef du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Le processus de révision et de préparation a été confié à Alessandro Bellantoni, coordinateur du Projet MENA-OCDE pour le Gouvernement Ouvert, qui a systématiquement commenté les chapitres et les a mis en cohérence. Katharina Zügel a accompagné l'ensemble du processus de révision, de recherche sur le contexte et de missions de collecte de données ; elle a aussi contribué à la rédaction, avec Moritz Ader, Othmane Mechatte et Rym Ghouma. Jennifer Bremer a mis en forme le document et s'est assurée de la cohérence globale de ses recommandations. La Revue a été rédigée par une équipe qui inclut Blagovesta Maneva-Sleyman (chapitre 1 sur le Centre du Gouvernement), Alessandro Bellantoni (chapitre 2 sur l'Engagement civique), Eva Beuselinck et Silvia Losada (chapitre 3 sur la Transparence du Processus budgétaire), Sana Al-Attar (chapitre 4 sur l'Intégrité), Adam Mollerup et Barbara Ubaldi (chapitre 5 sur les TIC et le Gouvernement Ouvert). Delphine Mergier et Anaisa Goncalves ont apporté leur concours

administratif. Ciara Muller a apporté un appui éditorial et a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

La Revue du Gouvernement Ouvert du Maroc a été menée dans le respect du mandat de promotion des réformes du Gouvernement Ouvert dans la région MENA, reçu par l'OCDE dans le cadre du Partenariat de Deauville du G7 avec les Pays arabes en transition. L'OCDE remercie le Middle East Partnership Initiative (MEPI) des États-Unis pour son appui financier.

Table des matières

Acronymes et abréviations 11

Résumé 15

Évaluation et recommandations 21

Introduction 45

Chapitre 1 **Cadres de la gouvernance publique pour le Gouvernement Ouvert au Maroc** 59

Introduction 60
Principes de l'OCDE en ce qui concerne le Centre du Gouvernement et son rôle dans la conduite des grandes réformes 61
Un aperçu des cadres légaux, politiques et institutionnels régissant le Gouvernement Ouvert au Maroc 71
Le Centre du Gouvernement (CG) dans les pays de l'OCDE 78
De la politique à sa mise en œuvre : Répondre aux multiples problèmes de coordination horizontale 82
S'organiser pour mettre en œuvre le Gouvernement Ouvert au Maroc 84
Le cadre de mise en œuvre : Le Gouvernement Ouvert dans une administration publique ouverte 90
Recommandations 96
Bibliographie 100

Chapitre 2 **Engagement civique au Maroc** 103

Introduction 104
Approche du Gouvernement Ouvert par l'OCDE 106
Accès à l'information 109
État de la société civile au Maroc 118
Racines historiques : Le contexte marocain de développement de l'engagement civique 119
Initiatives actuelles d'échange avec les citoyens et les OSC 124
Les réseaux de la société civile 135
L'utilisation des TIC en faveur de l'engagement civique 137
Recommandations 142
Bibliographie 144

Chapitre 3 **Transparence budgétaire au Maroc** 149

Introduction 150
Principes de l'OCDE en matière de transparence budgétaire 152
Évaluation de la transparence budgétaire au Maroc : Succès et problèmes 166
Institutions utiles à la transparence budgétaire 178
Recommandations 193
Bibliographie 196

Chapitre 4 **Intégrité et lutte contre la corruption au Maroc** 199

Introduction 200
Principes de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption 202
Évaluation des programmes en matière de transparence et de lutte contre la corruption au Maroc 207
Recommandations 229
Bibliographie 232

Chapitre 5 **L'utilisation croissante des TIC par le secteur public, la société civile et les entreprises au Maroc** 235

Introduction 236
Les bonnes pratiques de l'OCDE pour fonder le Gouvernement Ouvert sur une société de l'information 238
Évaluation de l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert au Maroc 240
Recommandations 268
Bibliographie 272

Annexe A. **La progression du Maroc vers l'adhésion à l'OGP** 275

Annexe B. **La collaboration entre l'OCDE et le Maroc en matière de Gouvernement Ouvert** 277

Tableaux

2.1. Portée des lois sur la liberté de l'information (2010) 111
4.1. Évaluation des réformes anti-corruption du gouvernement..... 212
5.1. Responsabilité institutionnelle pour les services de l'administration électronique existants 249
5.2. Niveau de maturité des services en ligne existants..... 264
A.1. Critères minimum d'éligibilité à l'OGP 276

Graphiques

1.1. Un Centre relié : Allocation des responsabilités selon les fonctions..... 66
1.2. Le cadre du Gouvernement Ouvert au Maroc 75
2.1. Définir l'information, la consultation et la participation active..... 107
2.2. Sur les flux d'information dans un système de Gouvernement Ouvert.. 109
2.3. Nombre des pays OCDE ayant adopté une législation sur l'accès à l'information 110
2.4. Portée de la législation sur la liberté de l'information pour ce qui concerne le gouvernement central 112
3.1. Les Principes de l'OCDE en matière de Budget ouvert 153
3.2. Les hypothèses économiques qui fondent le budget et la méthodologie utilisée pour les formuler sont-elles rendues publiques ?..... 164
3.3. Documents budgétaires rendus publics 165
4.1. L'évolution des principes fondamentaux du service public dans les pays de l'OCDE..... 214
5.1. Un usage comparatif des technologies Internet et mobile au Maroc et dans certains pays 240
5.2. Comparaison des scores du Maroc en ce qui concerne les indicateurs de l'administration électronique de l'ONU en matière d'infrastructure des TIC et de capital humain dans certains pays 241
5.3. Comparaison des scores du Maroc dans les classements ONU administration électronique pour la participation et les services en ligne dans différents pays 253
5.4. Classement Doing Business (2013), économies choisies..... 255
5.5. L'environnement marocain des affaires, thèmes choisis (2013) 255
5.6. Position comparée des exportations de TIC du Maroc..... 256
B.1. Synthèse des étapes du processus d'appui du Projet GO de l'OCDE à l'initiative GO du Maroc 277

Acronymes et abréviations

ADFM	Association Démocratique des Femmes du Maroc
AMPR	Association marocaine de la presse régionale
ANPME	Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise
BCP	Bureau du Conseil privé
CCRC	Commission consultative de révision de la Constitution
CG	Centre du gouvernement
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CIGOV	Comité interministériel e-Gouvernement
CMF-MENA	Centre de la liberté de l'information et des médias pour le Moyen Orient et l'Afrique du Nord
CMRE	Communauté marocaine résidant à l'étranger
CNTI	Conseil national des TI et de l'économie numérique
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
CPGO	Comité de Pilotage sur le Gouvernement Ouvert
CPM	Cabinet du Premier ministre
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
GO	Gouvernement Ouvert

GPF	Gestion publique financière
IBP	International Budget Partnership
ICPC	l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption
IER	Instance Équité et Réconciliation
IGF	Inspection générale des finances
IGM	Inspection générale ministérielle
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
ISP	Information du Secteur Public
LOLF	Loi Organique relative aux Lois des Finances
MAGG	Ministère des Affaires générales et de la gouvernance
MFPMA	Fonction publique et de la modernisation de l'administration
MinFi	Ministère de l'Économie et des Finances
OGP	Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (Open Government Partnership)
OLIE	Organisation pour les libertés d'information et d'expression
OMDH	Organisation marocaine des droits de l'homme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
OSC	Organisations de la société civile
PARAP	Programme d'appui à la réforme de l'administration publique
PIDCP	Pacte international sur les droits civils et politiques
PM	Premier ministre
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement

PPS	Parti du Progrès et du Socialisme
ROSC	Rapport sur le respect des normes et des codes
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SNPM	Syndicat national de la presse marocaine
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
USFP	Union socialiste des forces populaires

Résumé

Une progression régulière des réformes vers une ouverture plus importante

Le Maroc a adopté une approche progressive de la réforme dans le contexte d'une libéralisation politique qui a commencé bien avant ce qui a été appelé *le Printemps arabe*. Le pluralisme politique a été reconnu en même temps que la position centrale de la Monarchie a été réaffirmée. L'engagement du Maroc en matière d'ouverture et de participation est clairement affiché dans la nouvelle Constitution de 2011, qui ouvre de nouvelles possibilités de réforme profonde de la gouvernance. L'application des principes de la Constitution reste le principal défi. La nouvelle Constitution et l'ambition du pays de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert témoignent de la volonté du pays à adhérer à une nouvelle forme de gouvernance fondée sur les principes de la transparence, l'intégrité et la participation civique. Mettre en œuvre des réformes dans un contexte économique et politique complexe est par essence, difficile. Ceci requiert, en outre, une coordination interministérielle de nombreuses initiatives parallèles, un large renforcement de la capacité institutionnelle du secteur public et des partenaires du gouvernement au sein de la société civile. Des efforts renouvelés sont nécessaires au Maroc pour faire du Gouvernement Ouvert une réalité.

Une direction institutionnelle pour le Gouvernement Ouvert

La nouvelle Constitution requiert la rédaction et l'application de quelques 20 lois organiques. Le Maroc d'aujourd'hui peut donc être considéré comme un chantier aux projets politiques multiples. Nombre de ces initiatives concernent le Gouvernement Ouvert. C'est là une opportunité pour mettre en œuvre le Gouvernement Ouvert, mais aussi pour créer des synergies entre les différentes réformes et pour assurer un suivi de leur mise en œuvre. La nouvelle Constitution a renforcé le rôle du chef du gouvernement, mais sa capacité de coordination stratégique doit être revue en conséquence. Une adhésion à un haut niveau, des mécanismes plus efficaces de coordination, une stratégie interministérielle du Gouvernement

Ouvert et un cadre de responsabilisation dirigé par le Centre du Gouvernement pourraient fournir le soutien politique requis pour concrétiser le Gouvernement Ouvert. Le Comité directeur du Gouvernement Ouvert au Maroc, qui associe le gouvernement et la société civile, représente un bon point de départ pour mettre en œuvre les réformes. Son succès dépendra de la clarté de son mandat, de l'implication et du volontarisme politiques, de la capacité et des ressources allouées.

Impliquer les citoyens

La participation des citoyens est un principe fondamental du Gouvernement Ouvert. Le Maroc possède une tradition de dialogue entre le gouvernement et la société civile, et la nouvelle Constitution a multiplié les opportunités offertes aux citoyens de participer à la vie publique. La constitution affirme, en effet, que le Maroc est une démocratie participative et représentative, donnant aux citoyens le droit de proposer une législation et de faire des pétitions. La représentativité des organisations impliquées dans l'élaboration des politiques publiques semble toutefois assez restreinte, ce que le fossé numérique et l'analphabétisme expliquent en partie. Des initiatives comme le site Internet www.sgg.gov.ma sur lequel le Maroc publie systématiquement les projets de loi pour qu'ils soient commentés, ou la reconversion du ministère des Relations avec le Parlement en ministère des Relations avec le Parlement et la société civile afin d'y faire une place à la société civile, attestent de la volonté du pays d'impliquer les citoyens. Un Dialogue national visant à mettre en œuvre les principes de la Constitution en matière d'implication civique a été récemment organisé. Il a néanmoins été boycotté par plusieurs organisations connues de la société civile, qui ont organisé une initiative parallèle. La nouvelle Constitution garantit, par ailleurs, l'Accès à l'Information, un pilier important du Gouvernement Ouvert. Le Maroc n'a toutefois pas réussi à approuver une loi soutenue par l'ensemble de la société civile.

Transparence budgétaire

Afin d'améliorer la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire, le Maroc a entrepris des réformes au cours des dix dernières années. Des progrès ont été faits en matière de production et de publication des données budgétaires, dont la production louable d'un budget citoyen et d'un guide du citoyen pour la Loi de finances. Certaines des données du budget sont publiées sur le site du ministère des Finances dans un format ouvert. La publication des autres grands rapports budgétaires pourrait être une initiative peu coûteuse pour améliorer la transparence du processus budgétaire et rendre ainsi publiques des données budgétaires plus complètes et intégrées. Renforcer le rôle du Parlement, conforter les capacités des institutions supérieures de contrôle au Maroc et impliquer davantage les

citoyens dans le processus pourraient être autant de pas supplémentaires vers la transparence budgétaire. La révision de la Loi organique des finances couronnerait ces progrès.

Promouvoir l'intégrité

Depuis la ratification de la CNUCC en 2007, le Maroc a engagé diverses réformes pour prévenir et lutter contre la corruption. La nouvelle Constitution institue des exigences accrues dans le domaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, en créant une diversité d'institutions indépendantes, ce qui équivaut à une revalorisation de l'Instance centrale de Prévention de la Corruption. Selon le gouvernement, une commission nationale travaille sur une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption. C'est là une opportunité de renforcer la coordination. Diverses politiques ont été adoptées pour promouvoir l'intégrité. Des déclarations de patrimoine sont aujourd'hui obligatoires au Maroc, même si elles doivent encore être mieux ciblées et plus rigoureusement exigées, en même temps que la capacité renforcée de la Cour des Comptes qui en est le dépositaire. Le portail des marchés publics en ligne www.marchespublics.gov.ma est un outil intéressant qui gagnerait à être plus systématiquement utilisé. La loi de protection des dénonciateurs et le portail permettant de déclarer les cas de corruption www.stopcorruption.ma sont des opportunités données aux Marocains de lutter contre la corruption. Pourtant, le système de suivi des plaintes a été critiqué par des OSC parce qu'il ne garantirait pas pleinement la protection des dénonciateurs. La loi sur le financement des partis politiques est une autre initiative louable, mais qui là encore mériterait d'être plus systématiquement appliquée, puisqu'à ce jour il n'existe pas de sanction lorsque les ressources ne sont pas déclarées. La rédaction d'un Code de conduite, exigé par la nouvelle Constitution, est une autre étape décisive pour le renforcement des valeurs éthiques dans le secteur public.

Les TIC au service de l'ouverture et de la participation

Le Maroc a fait, dans le cadre de sa stratégie pour une société de l'information « Maroc Numéric 2013 », d'importants efforts pour investir dans les TIC au service du développement humain, de l'efficacité du secteur public et de la productivité du secteur privé. Le programme de l'administration électronique a permis la numérisation de nombreux services publics, aujourd'hui disponibles sur le portail www.service-public.ma. La couverture des services en ligne, aussi bien que le recours aux TIC dans le cadre du Gouvernement Ouvert, sont encore fortement inhibés par un accès limité à Internet et par l'analphabétisme. Le Maroc a mis en place une structure de coordination pour étendre l'usage des TIC à tous les ministères.

Cette structure pourrait toutefois tirer profit d'une meilleure approche coopérative. De la même manière, beaucoup d'autres initiatives visant à recourir aux TIC dans le cadre du Gouvernement Ouvert pourraient être renforcées. Le portail www.data.gov.ma est un pas important vers l'ouverture des données. La généralisation des formats ouverts ainsi que la prestation d'une information plus complète serviraient la politique marocaine sur les données ouvertes. Les initiatives de participation en ligne, comme www.fikra.ma, - lancée par la société civile- ou fikra.egov.ma lancée par l'unité de l'administration électronique représentent un outil innovant pour impliquer les citoyens, mais des mécanismes de suivi de la transparence doivent être mis en place pour garantir cette inclusion et créer la confiance. Le Maroc tirerait profit d'une association avec le secteur privé et la société civile dans l'ensemble pour mettre les TIC au service du Gouvernement Ouvert.

Recommandations

Cadres de la gouvernance publique pour le Gouvernement

- Envisager la création d'une structure de gouvernance à deux niveaux régie par un Comité directeur du Cabinet sur le Gouvernement Ouvert.
- Donner au Comité de pilotage un mandat clair, la composition adéquate, un processus efficace de décision, des structures et des mécanismes de responsabilisation.
- Renforcer la capacité du centre du gouvernement à mener les initiatives stratégiques horizontales.
- Définir une stratégie transversale en faveur du Gouvernement Ouvert.
- Mettre en place un cadre de responsabilité pour la planification et la coordination stratégiques des initiatives horizontales et transversales.

Engagement civique

- Modifier l'actuel projet de loi sur l'accès à l'information en le mettant en conformité avec les normes internationales, et plaider en faveur de son adoption.
- Travailler en coopération avec la société civile à la définition des structures et procédures de mise en œuvre de la nouvelle loi.
- Renforcer les ressources financières et humaines du ministère des Relations avec le Parlement et la société civile et formaliser des liens institutionnels avec d'autres ministères d'exécution.

Recommandations *(suite)*

- Définir un ensemble standardisé de lignes directrices pour régir la consultation avec la société civile et d'autres partenaires.
- Travailler avec la société civile et d'autres partenaires pour favoriser une compréhension partagée de la manière de conduire un dialogue inclusif fondé sur les lignes directrices.

La transparence du processus budgétaire

- Mettre en œuvre la LOLF et concevoir un plan précis et appuyé sur les ressources nécessaires en vue de l'adoption des nouvelles procédures.
- Définir un plan d'action intégré de renforcement de la transparence budgétaire sur une base transversale.
- Améliorer la coordination et la coopération entre les différentes agences travaillant sur les questions de transparence budgétaire.
- Renforcer la capacité d'analyse du Parlement en matière budgétaire, avec l'appui de la Cour des Comptes.
- Poursuivre les efforts pour compléter et consolider au mieux les données budgétaires, et partager rapidement ces données avec les acteurs pertinents.
- Montrer plus de volontarisme dans l'élargissement de la participation civique dans le processus budgétaire.

L'intégrité et la lutte contre la corruption

- Utiliser la Charte du service public et accélérer la rédaction d'un code de conduite.
- Promouvoir une coordination et une coopération accrues entre les institutions chargées de prévenir et de combattre la corruption.
- Renforcer et institutionnaliser la coopération avec la société civile et les entreprises pour mobiliser de manière plus large les programmes d'intégrité.
- Examiner et déployer complètement les régimes de déclaration des patrimoines et développer un plan d'évolution vers un système en ligne.
- Utiliser plus efficacement les TIC pour rendre compte des mesures de lutte contre la corruption et de la situation dans ce domaine, au moyen d'une diffusion large et régulière de rapports.

Recommandations *(suite)*

- S'assurer que la loi créant la nouvelle Instance centrale de prévention de la corruption respecte les normes internationales et donne à l'Instance le pouvoir de mener des investigations.

Les nouvelles technologies

- Investir les ressources humaines et financières nécessaires dans le renforcement de la coordination et de l'intégration des initiatives TIC dans toute l'administration.
- Étendre la collaboration avec les acteurs des entreprises et de la société civile pour tirer avantage de leurs expertises propres et identifier les opportunités d'utilisation des données ouvertes et des coopérations existantes.
- Étendre les initiatives TIC au niveau local en partenariat avec les acteurs locaux pour améliorer la prestation de services, les interactions avec les citoyens et l'impact de l'administration électronique.
- Développer de manière très rigoureuse les approches basées sur les mobiles ou équivalents pour permettre à la population de participer pleinement aux TIC pour le Gouvernement Ouvert.
- Concevoir des indicateurs à large validité pour les utilisations des TIC au service du Gouvernement Ouvert.

Évaluation et recommandations

Le processus marocain de libéralisation politique a bien précédé celui qui a été appelé *le Printemps arabe*. À la différence de la plupart des pays arabes, la Maroc a mis en place un système multipartite dès l'indépendance nationale en 1956. Depuis, la reconnaissance du pluralisme politique est allée de pair avec la position centrale de la Monarchie, caractéristique fondamentale de la politique marocaine compte tenu des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires qui lui sont attribués au Roi Mohamed VI. Le système politique marocain vise un équilibre délicat entre tradition et modernité. L'usage traditionnel du pouvoir politique et économique par la monarchie au travers d'un réseau diffus de notables (le *Makhzen*, omniprésent dans les études de la vie politique marocaine), s'est progressivement adapté aux institutions d'un système constitutionnel moderne, sans jamais disparaître.

Le Maroc a connu une libéralisation politique et économique remarquable au cours des dernières décennies. Le régime autoritaire qui avait émergé après l'indépendance, responsable d'une répression politique intense, a laissé place à une évolution démocratique depuis le milieu des années 1990, lorsque le Roi Feu Hassan II a ouvert le pouvoir exécutif à certains partis politiques jusqu'alors opposés à la concentration des pouvoirs dans le Trône. Au cours de cette période, un nouveau récit politique a inspiré la vie publique marocaine, autour des notions comme « le nouveau concept d'autorité », qui favorisait une liberté de la presse et d'expression plus grande, renforçait la responsabilité du gouvernement et facilitait l'apparition d'une réelle société civile.

Ce processus s'est accéléré sous le Roi Mohammed VI, qui a lancé d'importantes initiatives. Parmi elles, des initiatives politiques, comme l'Instance Équité et Réconciliation (IER), et des initiatives socio-économiques, comme l'Initiative nationale pour le développement humain. Toutes insistaient sur la participation et la bonne gouvernance. L'amélioration des conditions de vie des femmes et la reconnaissance de la diversité culturelle incarnée par la promotion de la culture *amazigh* attestent aussi de cette tendance ancienne à favoriser une société ouverte.

Les soulèvements qui ont marqué toute la région MENA en 2011 ont été moins importants au Maroc, bien que les citoyens et la société civile aient participé à un appel régional à des changements plus larges et poussés que ceux que les réformes rendaient possibles. Des groupes récemment créés, comme le « Mouvement du 20 février », ainsi que des associations plus anciennes et des militants bien connus, ont systématiquement souligné le rôle crucial de la société civile dans la scène politique et sociale de leur pays. Dans ce contexte, le 9 mars 2011, le Roi Mohammed VI a annoncé l'installation d'une Commission consultative pour la révision de la Constitution. Cette Commission a rapidement rédigé une nouvelle Constitution, qui a été soumise à un référendum le 1er juillet 2011 ; et qui a été approuvée par 98.49 % des votants avec un taux de participation de 72.65 % des inscrits.

La nouvelle Constitution est fidèle à l'esprit du *Printemps arabe*, notamment les sept principes fondamentaux mentionnés par le Roi à l'occasion de son discours : *i)* l'identité plurielle du Maroc ; *ii)* l'État de droit, des libertés civiles et des droits de l'homme consolidés ; *iii)* l'indépendance du pouvoir judiciaire ; *iv)* la séparation des pouvoirs, une démocratie parlementaire, un rôle accru du Parlement et du Premier ministre (qui devient chef du gouvernement) ; *v)* le rôle des citoyens au travers des partis politiques, le pluralisme, le rôle de l'opposition et de la société civile ; *vi)* La moralisation de la vie publique ; et *vii)* La bonne gouvernance, les droits de l'homme et la protection des libertés civiles. La nouvelle Constitution met donc l'accent sur les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance dans la première phrase de son Préambule, et reconnaît l'importance des droits de l'homme et de la lutte contre toutes les formes de discrimination. Le plus grand défi que connaît aujourd'hui le Maroc sur ce long chemin des réformes, est de traduire les principes de cette nouvelle Constitution dans des politiques réellement mises en œuvre, des institutions en fonctionnement et des résultats mesurables, y compris des services de qualité pour les citoyens et les entreprises. Les multiples initiatives parallèles que le pays a prises, et notamment sa volonté de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert, prouvent certes son engagement mais pas encore sa capacité de le concrétiser.

Afin de permettre à ces initiatives de se traduire par des améliorations concrètes du point de vue du développement socio-économique du pays, des mécanismes de coordination plus efficaces doivent être établis. Ces derniers doivent permettre de tirer profit des synergies entre les différentes réformes et d'assurer le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des résultats, tout en responsabilisant le gouvernement quant à ces résultats. Afin d'accélérer la réforme, le Maroc peut s'appuyer sur ses institutions et une fonction publique anciennes. Toutefois, il doit affronter les résistances au

changement et un besoin général de renforcer les compétences au sein de l'administration publique. Il doit aussi associer une société civile expérimentée et active à la mise en œuvre des réformes suscitées par la demande et à la prestation de services publics ; cette société civile peut aider le gouvernement à réduire l'analphabétisme et la discrimination entre hommes et femmes qui empêche encore une participation populaire large à la vie démocratique et économique du pays.

Cadres de la gouvernance publique pour le Gouvernement Ouvert

Au cours des dernières années, le Maroc s'est engagé dans d'importants efforts de démocratisation de la vie publique et des institutions du pays. La nouvelle Constitution déclare des principes comme la protection des droits de l'homme, la participation démocratique, l'accès à l'information, les libertés de la presse et d'association, la bonne gouvernance publique, la transparence et l'intégrité, qui sont aussi des principes fondateurs de l'initiative pour le Gouvernement Ouvert. L'adoption de la Constitution en 2011 a ouvert la voie à une vague importante de projets et d'initiatives visant à faire vivre ces dispositions de la Constitution en matière de bonne gouvernance. De nouvelles institutions indépendantes ont été créées et d'autres qui préexistaient ont été transformées ; de nombreux éléments de législation sont en cours de rédaction ou d'approbation, comme la loi sur l'accès à l'information et la loi sur la régionalisation avancée, ainsi qu'une importante réforme de l'administration a été annoncée.

Le programme du gouvernement, examiné et approuvé par le Parlement en janvier 2012, a confirmé le fort engagement vis-à-vis des principes constitutionnels et permis l'identification des actions visant à conforter les principes de bonne gouvernance, d'intégrité, de transparence et de responsabilité en tant que bases pour le développement futur du pays. Le programme mettait l'accent sur trois bases de réforme et de mise en œuvre des politiques : l'action intégrée, une approche partenariale et l'articulation de la responsabilité et de la reddition de comptes. Les orientations spécifiques choisies rendaient manifeste l'adhésion à la réforme législative et de l'administration publique, et mettaient davantage en cohérence les efforts dans le sens d'un gouvernement responsable. Ces évolutions ont préparé la voie vers l'éligibilité du Maroc au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP).

Les choix en matière de mécanismes de mise en œuvre détermineront le succès de ces mesures, ainsi que leur rapidité d'application.

Bien que le Maroc soit qualifié par certains décideurs et praticiens comme un site de construction avec une diversité de projets politiques (ou « chantiers »), les liens entre ces réformes larges et simultanées ne sont pas

toujours bien perçus ; les efforts de mise en œuvre ont, en outre, souvent du mal à déboucher sur des résultats positifs et tangibles. Une approche stratégique et bien cordonnée est essentielle pour surmonter la fragmentation des actions et construire une vision globale très attendue, qui soit dotée d'une direction et d'une hiérarchie claires des priorités. L'initiative OGP pourrait représenter une occasion authentique pour dynamiser le processus de réforme en assignant au gouvernement des actions prioritaires bien définies, qui renforceront la transparence, la responsabilité, l'intégrité et la participation citoyenne. La stratégie nationale de lutte contre la corruption pilotée par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration en collaboration avec l'Instance centrale de prévention de la corruption et d'autres stratégies sectorielles en cours de développement, pourraient faire fonction de bases pour une approche transversale, d'ensemble de l'intégrité et du Gouvernement Ouvert.

C'est une idée largement partagée, tant au sein qu'à l'extérieur de l'administration publique, que les structures actuelles de gouvernance du Maroc et ses faibles mécanismes de coordination nuisent à l'obtention de résultats tangibles. Pour résoudre ce problème, le ministère des Affaires générales et de la gouvernance a été chargé de formuler une stratégie nationale de bonne gouvernance qui se centre surtout sur la cohérence et la convergence politiques. Si c'est là une étape louable et indispensable, elle devra davantage être mise en œuvre. Une direction forte depuis le sommet, en plus d'un soutien politique vigoureux, des objectifs réalistes et des indicateurs de performance clairs sont requis pour institutionnaliser et opérationnaliser des mécanismes efficaces de coordination du Gouvernement Ouvert.

Une impulsion de haut niveau est une nécessité pour la réforme et l'adhésion à l'initiative OGP. Le centre du gouvernement a un rôle décisif à jouer pour garantir une direction forte de l'initiative. Il n'est pas sûr que le Maroc ait suffisamment progressé dans la mise en œuvre du nouveau rôle du Chef du Gouvernement pour mettre en place la capacité requise d'impulsion de la mise en œuvre. Le rôle du cabinet du Chef du Gouvernement dans la coordination stratégique, notamment, l'intégration entre les agences, et la mobilisation de l'ensemble des ressources du gouvernement est encore attendu.

Le Maroc tirerait un grand profit d'une participation active dans le réseau des Centres du gouvernement (CG) de l'OCDE, dont les membres fournissent de bons exemples d'organisations du centre du gouvernement assurant une direction et une coordination horizontale puissantes des initiatives transversales comme l'OGP. Le Maroc prend part au Comité OCDE sur la gouvernance publique et ses groupes secondaires, dont le

réseau CG, et a participé à la dernière réunion organisée à Santiago, au Chili.

Un Comité de pilotage a été créé en octobre 2012 pour superviser la mise en œuvre du Projet MENA-OCDE pour le Gouvernement Ouvert. Il a encore un chemin à parcourir pour impliquer transversalement toutes les institutions concernées, et verticalement, la société civile et le secteur privé. En plus d'un mandat précis défini au plus haut niveau, le Comité de pilotage doit bénéficier d'une composition adéquate, d'un processus de prise de décisions efficace, et de structures et mécanismes de responsabilité pour faire converger l'administration publique et la société civile dans un véritable effort conjoint. En s'appuyant sur le succès manifeste du Maroc en matière d'approche expérimentale des grandes réformes, comme celles de la fonction publique et de la budgétisation axée sur la performance, un Comité de pilotage de l'OGP bien organisé et doté de pouvoirs pourrait être un laboratoire du développement d'un modèle marocain de collaboration gouvernement/société civile dans le cadre d'une réforme[1]. Un tel modèle est urgemment requis pour surmonter la méfiance traditionnelle qui prévaut et pour créer une nouvelle culture de gouvernance adhérant à l'ouverture et à la responsabilité à l'égard des partenaires.

L'expérience de l'OCDE indique que le succès d'une réforme transversale majeure exige aussi l'introduction d'une structure de gouvernance à deux niveaux. Le niveau supérieur pourrait prendre la forme d'un Comité du Cabinet sur le Gouvernement Ouvert pour montrer le niveau de soutien politique de haut niveau nécessaire et pour définir les orientations stratégiques, d'abord pour l'OGP puis pour un agenda du Gouvernement Ouvert plus complet. Le Comité de pilotage existant pourrait être chargé d'appuyer le Comité du cabinet dans la planification et la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement Ouvert et du Plan d'action de l'OGP. Il serait responsable de la coordination, du suivi et de la reddition de comptes en ce qui concerne l'état d'avancement.

Le travail du Comité de pilotage pourrait être facilité par l'attribution des ressources suffisantes, notamment la création d'un groupe de travail technique constitué de représentants des ministères et autres organismes prioritairement concernés. Les ministères présents lors du séminaire d'avril 2014 sur la consultation publique forment une bonne base pour sa constitution. Une direction forte est indispensable pour assurer la cohérence des efforts. L'inclusion réelle des organisations de la société civile en tant que participants actifs dans le Comité de pilotage de l'OGP et le travail en cours sur le Gouvernement Ouvert, sont essentiels.

Par conséquent, un changement majeur de la culture de gouvernance du Maroc, qui traduirait les principes du Gouvernement Ouvert en pratiques

dans toute l'administration, suppose une direction forte depuis le centre avec l'appui de structures de mise en œuvre qui ont les ressources et l'autorité pour faire avancer la réforme. Les propositions suivantes reconnaissent l'importance de l'édification d'un centre du gouvernement pour satisfaire les demandes nées de la Constitution de 2011:

- Envisager la création d'une structure de gouvernance à deux niveaux régie par un Comité directeur du Cabinet sur le Gouvernement Ouvert chargé de définir stratégie et orientations.
- Donner au Comité de pilotage un mandat clair, la composition adéquate, un processus efficace de décision, des structures et des mécanismes de responsabilisation pour impliquer l'administration publique et la société au service du Gouvernement Ouvert.
- Renforcer la capacité du centre du gouvernement à mener les initiatives stratégiques horizontales en créant une structure au sein du cabinet du Chef du Gouvernement et en suscitant une implication active de haut niveau pour assumer les fonctions de politique et de coordination ainsi rendues nécessaires.
- Définir une stratégie transversale en faveur du Gouvernement Ouvert, appuyée par un plan et une feuille de route de transition assortis d'un échéancier.
- Mettre en place un cadre de responsabilité pour la planification et la coordination stratégiques des initiatives horizontales et transversales, avec des rôles et des responsabilités clairement définis pour les individus et les organisations, à la hauteur des changements requis.

Engagement civique

Le premier article de la nouvelle Constitution affirme que le régime constitutionnel du Maroc est fondé sur une démocratie citoyenne et participative, sur les principes de bonne gouvernance et de responsabilité, qui sont très proches des prérequis de la Déclaration du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP) de septembre 2011. En outre, l'art. 7 sur le rôle des partis politiques en tant que promoteurs de la participation citoyenne, l'art. 8 sur les syndicats, l'art. 10 sur l'opposition parlementaire, l'art. 12 sur les Organisations de la société civile (OSC), et les art. 14 et 15 sur les motions et pétitions populaires représentent des conditions optimales pour un engagement large et libre des Marocains dans la vie publique de leur pays. En outre, la nouvelle Constitution fait intervenir la population dans le processus d'élaboration de la loi en donnant à la société civile le

droit de proposer des réglementations (voir aussi www.mcrp.gov.ma/formsc/defaultsc.aspx).

Il faut évoquer en particulier le Titre 2 de la Constitution sur les « Libertés et droits fondamentaux » qui garantit explicitement l'égalité entre hommes et femmes (art. 19), les libertés de pensée, d'opinion et d'expression (art. 25), l'accès à l'information (art. 27), la liberté de la presse (art. 28), et la liberté de se rassembler, de manifester et de s'associer (art. 29). Ces articles forment l'épine dorsale de la participation politique et sociale des citoyens et placent la Constitution marocaine parmi les plus ouvertes et progressistes de celles des pays MENA.

L'art. 27, notamment, donne au Maroc 3 des 4 points des Critères d'éligibilité de l'OGP en matière d'Accès à l'Information, en faisant de ce droit une disposition constitutionnelle. Le 4ème point serait obtenu si le Maroc adoptait une loi sur l'accès à l'information. Il faut noter à ce sujet que tant l'exécutif que le Parlement ont proposé une version de la loi. Au moment de la rédaction de ce rapport, un projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres et doit être soumis pour approbation au Parlement. La société civile et les médias déclarent toutefois qu'ils n'ont pas eu la possibilité d'examiner ce projet. Le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration a auparavant créé une commission *ad hoc*, lancé une consultation nationale sur le site du Secrétariat général du gouvernement (www.sgg.gov.ma), et organisé une conférence nationale en juin 2013 au cours de laquelle les OSC, les universitaires et la communauté internationale, ont été invités à discuter les différents aspects de la loi. La dernière version de la loi est cependant considérée au plan international comme une régression par rapport au projet présenté en juin 2013.

Cette loi est conforme aux pratiques de l'OCDE pour ce qui est de sa portée, mais présente des points à améliorer en ce qui concerne la possibilité de déposer une requête, l'inclusion (les personnes morales ne peuvent prétendre en bénéficier, par exemple), les délais (plus longs que dans la moyenne des pays de l'OCDE), les exceptions (trop largement définies et susceptibles d'être clarifiées) et le régime des sanctions qui décourage la réutilisation de l'information. Donner aux citoyens un droit d'accès aux documents disponibles électroniquement *via* des fichiers adoptant des normes de format ouvert et supprimer le besoin de justifier les demandes seraient une étape supplémentaire dans l'alignement sur les bonnes pratiques internationales. Une loi alternative a été proposée par le parti d'opposition USFP (Union socialiste des forces populaires), qui maintient les mêmes exceptions mais réduit les délais et intègre les demandes faites par les étrangers. En général, et conformément à l'esprit de l'art. 10 sur le rôle de l'opposition parlementaire, une meilleure coordination entre l'exécutif et le législatif permettrait d'exploiter les synergies, d'améliorer le projet existant

et d'atteindre un consensus politique et social suffisant pour parvenir à l'adoption d'une loi.

Selon les OSC et les militants, le principal problème du Maroc est de traduire les nouvelles dispositions constitutionnelles en pratiques. Lors de la conférence nationale sur l'accès à l'information, comme par la suite, il est devenu clair que les représentants de la société civile n'étaient pas satisfaits de la possibilité qui leur était fournie de participer à l'élaboration du projet de loi, et particulièrement mécontents du manque de transparence du processus final de préparation de la loi, postérieur à la conférence de juin 2013.

Le Maroc a en outre une longue histoire de dialogue entre le gouvernement et la société civile, qui a eu des résultats aussi positifs que la loi sur les Associations de 2002. Pour certains, c'est l'un des facteurs expliquant le caractère pacifique des manifestations de février 2011. Bien que la société civile œuvre dans plusieurs domaines et soit déployée sur l'ensemble du territoire, le panorama des organisations impliquées dans le cycle politique reste limité et concentré à la capitale. Le fossé numérique et l'analphabétisme, plus fréquent chez les femmes et dans les zones rurales, ne favorisent pas la participation et le gouvernement n'a pas encore appliqué une régionalisation toujours annoncée et très attendue qui donnerait davantage de pouvoir aux autorités locales pour atteindre leurs populations.

Cependant, dans ce contexte de transition, des exemples confirment l'intention du Maroc de mettre en œuvre une prise de décision plus inclusive. Le changement récent du nom et des fonctions du ministère des Relations avec le Parlement, qui intègre désormais les Relations avec la Société civile, en est un. Le ministère est actuellement à la tête d'une importante initiative de dialogue national avec la société civile supervisée par une Commission nationale composée de trois sous-comités permanents respectivement chargés de *i)* appliquer concrètement les dispositions de la Constitution sur la participation de la société civile ; *ii)* promouvoir le rôle des OSC (« la vie associative ») en garantissant leurs droits et responsabilités ; et *iii)* élaborer une Charte nationale de la démocratie participative. Les objectifs de ce ministère sont certes très ambitieux, et ses capacités financières et humaines pourraient ne pas suffire. Cette initiative a donc été seulement partiellement couronnée de succès du fait de la décision de plusieurs OSC majeures travaillant sur le Gouvernement Ouvert de ne pas participer, parce qu'elles considèrent que le gouvernement contrôle le processus avec un biais partisan. Il faut noter que ces OSC ont entamé un dialogue parallèle non gouvernemental. Les deux dialogues ont présenté leurs conclusions au printemps 2014. Les problèmes concernent aujourd'hui le lancement d'un processus qui rassemble ces groupes pour permettre un dialogue national plus largement inclusif de tous les acteurs sociaux

pertinents, en augmentant le nombre des OSC impliquées et en élargissant la portée de la consultation, en intégrant par exemple les médias traditionnels et en ligne ou le secteur privé.

L'implication des institutions constitutionnelles indépendantes, comme l'Institution du Médiateur, peut offrir des apports uniques et variés, et ainsi nourrir les évolutions politiques au Maroc. Les racines de cette institution, auparavant connue sous le nom de *Diwan Al-Madhalim*, plongent dans une tradition séculaire. La relation privilégiée entre cette institution et la population, la portée des questions qui lui sont soumises, et leur analyse en font une source d'idées et de propositions nouvelles importante. Ceci conforte le rôle que le Médiateur joue en tant que membre d'office du comité consultatif d'autres institutions, comme l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) et le Conseil national des droits de l'homme.

Le Maroc s'appuie par ailleurs beaucoup sur les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) afin de fournir aux citoyens un accès à l'information et aux documents, mais aussi de permettre un échange avec eux, à l'instar du site Internet www.fikra.ma, qui permet aux citoyens de proposer des réformes. À cet égard, il serait souhaitable que la communication bilatérale soit mieux suivie d'effets hors ligne et qu'une synthèse complète et rapide sur la manière dont les suggestions ont été utilisées soit disponible. Des initiatives de ce type pourraient contribuer à maintenir l'élan d'ouverture et atteindre les résultats désirés, dont la confiance dans le gouvernement.

Le décret n° 2.08.229, promulgué en mai 2009, dispose que les projets de loi du gouvernement sont publiés électroniquement sur le site Internet du Secrétariat général du gouvernement (SGG) en vue d'une consultation avant leur soumission au Parlement (www.sgg.gov.ma). Le Maroc est l'un des rares pays de la région MENA qui met en ligne de manière systématique et centralisée tous les projets de loi pour les soumettre à commentaires. Si ces initiatives sont louables, leur impact reste affecté par le manque de mécanismes permettant de surmonter les barrières de l'analphabétisme et de l'accès à Internet, qui touchent encore une large part de la population. Une plus grande clarté concernant les projets susceptibles d'être diffusés, et à quels moments du processus serait souhaitable. Des systèmes TIC et hors ligne ont recours à des procédures précises et standardisées assurant que les contributions des citoyens soient dûment examinées et que le processus soit documenté. La mise en place de tels systèmes augmenterait la confiance des citoyens et contribuerait pour beaucoup à un tournant global vers une culture plus ouverte et participative dans le pays.

Sur la base de la reconnaissance que l'accès à l'information est fondamental pour un engagement civique réel, les propositions faites prennent en compte les deux volets de l'équation :

- Modifier l'actuel projet de loi sur l'accès à l'information en le mettant en conformité avec les normes internationales, et plaider en faveur de son adoption.
- Travailler en coopération avec la société civile à la définition des structures et procédures de mise en œuvre de la nouvelle loi, dont une réglementation répondant aux inquiétudes concernant le régime des exceptions et d'autres questions.
- Renforcer les ressources financières et humaines du ministère des Relations avec le Parlement et la société civile et formaliser des liens institutionnels avec d'autres ministères d'exécution pour lui permettre de jouer le rôle élargi qui lui a été confié de manière effective et inclusive.
- Définir un ensemble standardisé de lignes directrices pour régir la consultation avec la société civile et d'autres partenaires, avec le soutien approprié et l'effort de diffusion nécessaire pour inculquer une approche capable d'appuyer les consultations sur une large gamme d'enjeux.
- Travailler avec la société civile et d'autres partenaires pour favoriser une compréhension partagée de la manière de conduire un dialogue inclusif fondé sur les lignes directrices, et garantir que ces dialogues sont inclusifs et continus, contribuant ainsi à construire la confiance nécessaire à une collaboration sur le long terme.

La transparence du processus budgétaire

Le Maroc a lancé une large gamme de réformes dans le domaine des finances publiques au cours des dix dernières années. Dans le cadre du Programme d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP), le pays a mobilisé d'importantes ressources depuis 2003 en provenance de la Banque africaine de développement, de la Banque mondiale et de l'Union européenne. Ces institutions appuient le programme parce qu'il privilégie le renforcement de l'efficacité de la gestion publique financière. Ce programme global et multidimensionnel intègre diverses activités, comme la formation des principaux acteurs des finances publiques marocaines, l'appui à la déconcentration, l'introduction d'une planification stratégique pluriannuelle, la consolidation de la capacité de contrôle et d'évaluation et la réforme de la Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF).

Après une décennie de réformes, leur consolidation sous la forme d'une LOLF (adoptée par le Parlement le 25 novembre 2014) transposant les dispositions de la nouvelle Constitution en matière de gestion des finances publiques, est le couronnement du processus de réforme budgétaire des dernières années. Il traduit les principaux objectifs stratégiques de la réforme de la Loi organique :

- Actualiser le contenu de la LOLF pour l'adapter aux nouvelles dispositions constitutionnelles dans le domaine des finances publiques.
- Renforcer le rôle de la Loi de finances annuelle en tant qu'outil principal de la mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles, au service d'un développement économique et social durable.
- Améliorer la stabilité financière et la transparence budgétaire, en rendant les documents du budget plus accessibles.
- Accroître le rôle du Parlement en matière de contrôle du budget et dans l'évaluation des politiques publiques, en améliorant la qualité du débat budgétaire.
- Conforter l'efficacité et la cohérence des politiques publiques, en améliorant la qualité des services publics fournis à la population et en responsabilisant les gestionnaires en regard des objectifs à atteindre, pour justifier les ressources allouées.

Il faut souligner que la LOLF a été rédigée en prenant en compte les bonnes pratiques internationales dans le domaine de la modernisation de la gestion publique, mais en les adaptant au contexte national. Une fois le cadre légal en place, au 1er janvier 2015, parvenir à une cohérence d'ensemble entre ce cadre et les pratiques réelles sera fondamental. Certains acteurs, comme la Cour des Comptes et l'Inspection générale des Finances, s'efforcent d'ajuster aujourd'hui la stratégie de leurs organisations et leurs rôles et responsabilités à venir, ce qui est particulièrement bienvenu.

Entre 2006 et 2012, le Maroc a beaucoup amélioré son score dans l'Enquête sur le Budget ouvert administrée par l'International Budget Partnership (IBP), passant de 28 en 2010 à 38 en 2012. Ce score place le Maroc au 63ème rang sur 100 pays participants. La publication rapide des huit documents fondamentaux du budget est considérée par l'IBP comme le réquisit central de la responsabilité budgétaire et des systèmes de budget ouvert. Le Maroc a publié six de ces huit documents en 2012 – dont l'un, le rapport de fin d'année, était réservé à un usage interne. Les documents manquants étaient le rapport préalable au budget et le rapport de milieu

d'année. La publication, pour la première fois, du budget citoyen était particulièrement notable. Le budget approuvé et les rapports en cours d'année étaient considérés tous deux comme très complets. La publication du rapport de fin d'année, la production et la publication du rapport préalable au budget et du rapport de milieu d'année, ainsi que le caractère complet du projet de budget exécutif seraient des initiatives peu coûteuses qui contribueraient à la transparence.

De nombreux autres domaines pourraient y apporter leur contribution. Parmi eux figurent l'amélioration de la qualité du budget citoyen, une ouverture plus grande des données budgétaires, le renforcement du pouvoir législatif du point de vue de sa capacité d'analyse du budget, une consultation élargie entre le pouvoir exécutif et les parlementaires, la diffusion d'informations sur l'exécution et les dépenses, ou encore le renforcement de la capacité et des attributions des institutions supérieures de contrôle au Maroc. En ce qui concerne l'accessibilité et la lisibilité de l'information, il faut noter que le gouvernement a commencé à publier ces documents sous un format Excel sur son site Internet depuis 2010, ce qui a grandement facilité le travail des analystes désireux d'extraire et d'utiliser ces données. Il serait possible en outre de rendre publiques les données sur une plus large période de temps, en utilisant des formats de données ouverts.

Au-delà de la transparence en tant que telle, la situation actuelle en termes de réalité de la participation publique au processus budgétaire offre diverses opportunités de consolidation des principes du Gouvernement Ouvert. Des mécanismes améliorés de participation civique lors de la planification et de l'exécution, ainsi qu'un retour d'opinion plus systématique assurant une implication continue des citoyens tout au long du cycle, sont, de ce point de vue, souhaitables. L'expérience des budgets citoyens est assez récente. Il est appréciable que le ministère de l'Économie et des Finances ait non seulement produit un budget citoyen mais en outre publié (en arabe) un guide de la loi des finances de 2012. Des efforts supplémentaires sont néanmoins attendus pour renforcer le dialogue avec les citoyens au cours du processus. À cet égard, l'émergence d'initiatives de la société civile pour élargir le débat sur le Gouvernement Ouvert et la transparence budgétaire est particulièrement intéressante. Mentionnons www.floussna.ma (« un site citoyen pour divulguer les informations sur le budget marocain »), ainsi que les initiatives conjointes entre universités, administration publique et partenaires internationaux, comme la conférence sur les dépenses ouvertes[2]. Le défi sera à l'avenir de ne pas s'en tenir aux populations urbaines, d'utiliser des méthodologies adaptées comme la télévision et la radio pour atteindre les analphabètes. Un accord avec les OSC d'appui à la diffusion du processus budgétaire permettrait de tirer profit de l'expérience de terrain et de l'expertise de ces réseaux.

Conformément aux bonnes pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, certains des enjeux les plus saillants concernent *i*) le renforcement du rôle du Parlement au travers de celui de sa capacité technique d'analyse des documents et de la garantie d'un débat approfondi et dans les délais utiles sur les questions budgétaires ; *ii*) l'articulation des données de performance non financières et des données budgétaires ; *iii*) l'amélioration de la complétude du budget en termes de divulgation exhaustive et d'examen de toutes les composantes du budget, mais aussi de consolidation des comptes ; *iv*) un débat et une analyse suffisants des recettes (par exemple en intégrant la politique budgétaire locale et les revenus des honoraires, amendes et charges parafiscales) ; et *v*) une bonne diffusion des rapports de la Cour des Comptes. Toutes ces mesures participeraient de l'amélioration de l'exercice budgétaire, en accélérant les évolutions en termes de transparence et de responsabilité.

Les propositions suivantes représentent des priorités de l'agenda de renforcement de la transparence budgétaire :

- Mettre en œuvre la LOLF et concevoir un plan précis et appuyé sur les ressources nécessaires en vue de l'adoption des nouvelles procédures. Compte tenu de la progressive entrée en vigueur de la LOLF, sur une période de cinq ans, il est possible d'y intégrer toutes les règles et procédures nécessaires à une complète mise en œuvre.
- Définir un plan d'action intégré de renforcement de la transparence budgétaire sur une base transversale, incluant le Parlement et la Cour des Comptes en plus de l'administration.
- Améliorer la coordination et la coopération entre les différentes agences travaillant sur les questions de transparence budgétaire.
- Renforcer la capacité d'analyse du Parlement en matière budgétaire, avec l'appui de la Cour des Comptes.
- Poursuivre les efforts pour compléter et consolider au mieux les données budgétaires, et partager rapidement ces données avec les acteurs pertinents, à toutes les étapes du cycle du budget.
- Montrer plus de volontarisme dans l'élargissement de la participation civique dans le processus budgétaire, en mettant en œuvre les principes affirmés par la nouvelle Constitution.

L'intégrité et la lutte contre la corruption

Le travail mené par le Maroc dans le domaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption a régulièrement progressé au cours des dernières

années. Le pays s'est engagé à renforcer cette lutte après la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) en 2007. Il a figuré parmi les premiers pays à entrer dans un processus d'examen par les pairs CNUCC, en prenant part au premier cycle des évaluations. Le rapport qui en est issu a été publié en octobre 2011 sur la base de l'auto-évaluation du gouvernement et des examens conduits par les pairs d'Afrique du Sud, de Slovaquie ; il évalue les efforts que le Maroc doit fournir pour mettre sa législation en conformité par rapport aux principes de la CNUCC et mettre en place une infrastructure efficace de lutte contre la corruption.

L'évaluation montre que des progrès ont été faits sur le plan de l'intégration des normes dans le Code pénal marocain, mais qu'il reste une marge d'amélioration dans plusieurs domaines, dont la pénalisation de l'enrichissement illicite.

La société civile a toutefois exprimé des doutes sur le caractère inclusif du processus d'examen, et la difficulté en particulier de contribuer à l'auto-évaluation et de rencontrer la délégation internationale, en ce qui concerne surtout la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. Le dernier rapport était confidentiel ; le processus ONUDC ne soumet pas de version provisoire pour commentaire. Un signe positif est que le Maroc a accepté que le rapport final du secrétariat de la CNUCC soit mis en ligne sur le site, alors que ce n'est pas obligatoire[3].

Un autre événement qui a contribué à la dynamique est l'hébergement par le Maroc, alors en plein débat sur la nouvelle Constitution adoptée en juillet 2011, d'un Dialogue multi-partenaires régional organisé en juin de la même année à Rabat, par le gouvernement, l'OCDE et le PNUD. Le Dialogue portait sur les efforts de lutte contre la corruption dans la région arabe et les manières de concrétiser une politique de lutte contre la corruption. La discussion reflétait les demandes des populations de voir leurs gouvernements aller au-delà de la législation et des discours pour mettre en œuvre des mesures concrètes, rendant les systèmes de gouvernance plus transparents, responsables et effectifs.

Parmi les premières mesures mises en œuvre après la ratification de la CNUCC a figuré la création de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) par le décret n° 2-05-1228 du 13 mars 2007 (bien que la CNUCC n'impose pas la création d'une institution dédiée ; cette responsabilité peut être répartie entre diverses institutions existantes). L'Instance n'a commencé de fonctionner que le 6 janvier 2009. La structure innovante de l'institution affirme le principe d'une élaboration inclusive des politiques de lutte contre la corruption. L'Assemblée plénière de l'ICPC réunit 44 membres, dont 16 membres désignés par les autorités gouvernementales (ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la

Justice, de l'Éducation nationale, de l'Emploi, de la Santé, etc.), 14 membres représentant les organismes professionnels (la CGEM, l'Association de l'Ordre des avocats du Maroc, la Fédération des Chambres de commerce, d'industrie et des services, l'Ordre national des experts comptables, le Syndicat national de la presse marocaine, etc.), le Médiateur et 13 « membres associés » nommés par le Chef du Gouvernement (6 membres de la société civile, 3 membres d'associations œuvrant spécifiquement à la prévention de la corruption et 4 membres des milieux universitaires).

La principale mission de l'ICPC est de coordonner, superviser et suivre la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption, ainsi que de rassembler et de diffuser les informations dans ce domaine. Elle n'a jusqu'à aujourd'hui pas été dotée de pouvoirs d'enquête ou d'exécution (restriction qui sera supprimée conformément à la Constitution de 2011, comme on le verra).

L'Instance est parvenue à mettre la question sur l'agenda politique du pays, en associant l'administration publique, la société civile et les médias. Ses efforts ont cependant été fortement contraints par le manque de ressources financières et humaines. La rareté des ressources, qui a en particulier empêché l'Instance de recruter des cadres ayant des compétences spécialisées, pourrait gêner la transition vers la nouvelle instance indépendante établie par la Constitution de 2011.

La création de l'Instance est allée de pair avec l'adoption par le gouvernement d'un Plan d'action de lutte contre la corruption, actualisé en 2009, mettant en avant six larges interventions stratégiques : *i*) le développement de valeurs et de normes éthiques et morales dans l'administration publique ; *ii*) l'institutionnalisation d'une stratégie de prévention de la corruption ; *iii*) le renforcement de la transparence du système des marchés publics ; *iv*) l'amélioration du système de suivi et de contrôle ; *v*) la simplification des procédures administratives ; et *vi*) le renforcement de l'éducation, de la sensibilisation et de la communication pour promouvoir la participation de la société civile à la lutte contre la corruption. La fonction d'enquête, d'exécution et de sanctions n'est pas, fait notable, mentionnée.

Plusieurs réformes ont été entreprises dans le cadre de ce plan d'action. En 2008, particulièrement, un ensemble de lois et de *dahirs* (des décrets du Roi) a été adopté sur la déclaration des patrimoines, et des étapes franchies vers la pénalisation de l'enrichissement illicite. La loi n° 25-92 du 7 décembre 1992 sur la Déclaration de patrimoine par les fonctionnaires de l'État, qui obligeait tous les fonctionnaires à déclarer leurs revenus, a été abrogée et remplacée par différents textes ciblant les fonctionnaires qui manipulent des fonds publics, comme les membres du gouvernement et

leurs cabinets, ceux du Conseil constitutionnel, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers, les magistrats, les membres des institutions de contrôle financier, ceux de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, des élus des conseils locaux et des chambres professionnelles et d'autres catégories spécifiques de fonctionnaires ou d'agents publics, ceux notamment intervenant dans les marchés publics. Un décret du gouvernement n° 2.09.207 adopté le 8 décembre 2009 et publié au *Bulletin officiel* n° 5814 du 18 février 2010, fixe les modèles de déclaration obligatoire du patrimoine, le format exigé et la valeur minimale des biens à déclarer.

La Cour des Comptes est le dépositaire de ces déclarations, qui sont aujourd'hui préparées et soumises de manière manuelle, et ne sont pas vérifiées. La Cour n'a en effet pas la capacité d'analyser toutes les déclarations soumises compte tenu du grand nombre d'agents soumis à cette obligation. Elle a entrepris en 2011 un inventaire des déclarations pour élaborer une liste des agents ayant soumis, ou non, une déclaration. On pourrait envisager des procédures d'examen d'une part significative des déclarations, par échantillonnage ou sur la base d'indicateurs de risque, pour accélérer le passage à une culture de conformité décisive dans le processus de réforme de l'administration publique marocaine. En outre, le repérage des irrégularités flagrantes pourrait s'appuyer sur la société civile, alors que les déclarations sont aujourd'hui confidentielles.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Cour des Comptes a décidé de réviser la loi sur la déclaration de patrimoine, pour la rendre plus ciblée et réaliste, et de créer une unité spécialisée en son sein pour garantir une mise en œuvre efficace. L'automatisation du processus et la publication éventuelle de l'information contenue dans les déclarations sont aussi envisagées. L'obligation de déclarer son patrimoine a en outre été réaffirmée par la Constitution de 2011.

La création de systèmes de marchés publics en ligne est un signe des évolutions dans le domaine du Gouvernement Ouvert ; largement déployés, des mécanismes électroniques accroissent la transparence dans les procédures de marchés publics et permettent à la société civile de les surveiller. Diverses mesures ont été prises pour favoriser les marchés publics en ligne au Maroc, notamment le lancement du portail www.marchespublics.gov.ma au travers duquel les acheteurs publics peuvent diffuser leurs appels d'offres. Le portail doit aussi fournir l'information sur les programmes de marchés publics des entités publiques, une information de contexte sur les appels d'offres, les documents obligatoires normalisés, l'information sur l'attribution des marchés et leur exécution – toutes ne sont pas encore fournies aujourd'hui. Une base de données des fournisseurs a été lancée pour alléger les contraintes

administratives pour les fournisseurs en leur permettant de s'inscrire une seule fois. La soumission en ligne sur le portail n'est toujours pas possible, bien qu'elle ait été annoncée pour le premier trimestre 2012, du fait de problèmes techniques. Les carences technologiques des petites et moyennes entreprises du Maroc sont un autre facteur qui a empêché son développement.

Les plus importantes contributions de la Constitution de 2011 sont de cinq types : *i*) le renforcement des dispositifs institutionnels de lutte contre la corruption grâce à l'octroi du rang constitutionnel à l'Instance centrale de prévention de la corruption (article 167). Un projet de loi a été préparé pour mettre son mandat en conformité avec la Constitution, notamment en lui donnant des pouvoirs d'enquête et d'exécution ; *ii)* la divulgation obligatoire des patrimoines par les agents publics avant d'entrer en fonction et en quittant leurs postes (art. 158), dont la mise en œuvre a été confiée à la Cour des Comptes, y compris en ce qui concerne le recueil des déclarations et leur vérification ; *iii)* la rédaction d'un charte de la fonction publique qui définit les principes de bonne gouvernance pour l'administration centrale et locale (art. 157) ; *iv)* les critères d'octroi du soutien financier de l'État, ainsi qu'aux modalités de contrôle de leur financement (article 7), et *v)* la gestion et l'exécution des règles en matière de conflits d'intérêts (art. 36).

L'agenda de lutte contre la corruption a été complété par l'agenda, plus large, du Gouvernement Ouvert, dans le cadre des efforts du Maroc pour rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP). Parmi les principaux principes de la déclaration de l'OGP (septembre 2011), figurent le renforcement de l'intégrité publique et l'application des normes les plus élevées d'intégrité professionnelle dans toute l'administration publique ; c'est aussi l'un des « grands défis » du Partenariat.

Conformément à la nouvelle Constitution, diverses initiatives ont été prises par le gouvernement du Maroc en vue de promouvoir l'intégrité dans le secteur public et la lutte contre la corruption. Un comité interministériel a été créé sous la tutelle du ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration qui est chargé de formuler un plan d'action actualisé de lutte contre la corruption et une stratégie nationale globale dans ce domaine, en partenariat avec l'ICPC. Le Comité a produit le plan d'action, mais la stratégie est en cours de préparation. Il a informé la délégation de l'OCDE que sa formulation serait consultative et participative, mais sans fournir encore de calendrier ni de liste des partenaires.

Une loi organique a en outre été rédigée sur le financement des partis politiques. Seuls les partis qui ont déjà communiqué leurs comptes apparaissent dans le rapport de la Cour des Comptes, qui est partiellement

mis en ligne. Mais aucune sanction n'a été prise à l'encontre des partis qui n'avaient pas respecté l'obligation de communication.

Dans le domaine de l'intégrité et de l'éthique du service public, le Maroc s'appuie sur le statut de la fonction publique. Ce statut n'est pas à proprement parler un code de conduite. Il prévoit en outre, des sanctions administratives pour les infractions commises dans l'exercice du service public. Sur la base des recommandations de l'OCDE/SIGMA de 2010, le Maroc a entrepris de travailler à un code de conduite pour les agents publics. L'ICPC a elle aussi rédigé un projet de code pour les hommes et les partis politiques[4]. Ce code n'a cependant pas été formalisé jusqu'alors.

Une nouvelle loi de protection des dénonciateurs a par ailleurs été promulguée et un portail dédié à la dénonciation, www.stopcorruption.ma, confié à l'ICPC. Le site doit surtout servir de canal aux petites et moyennes entreprises pour divulguer des cas de corruption ou de détournement sur les marchés publics ou dans d'autres transactions avec le gouvernement, et des doutes ont été exprimés par des organisations de la société civile, en particulier au sujet du manque de suivi des plaintes. Les activités de l'Instance centrale de prévention de la corruption sont aujourd'hui restreintes par le fait que son nouveau mandat n'a pas été promulgué, mettant en péril les initiatives déjà engagées[5].

En général, les efforts pour impliquer les citoyens et le secteur privé dans la politique de lutte contre la corruption restent cantonnés à des initiatives ad hoc faute d'un réel partenariat en faveur du développement d'une stratégie globale. Bien que des processus de consultation aient été lancés autour d'initiatives précises, comme le portail de dénonciation, il ne semble pas qu'un mécanisme permanent de participation soit prévu. Dans le même temps, les initiatives de transparence visant à promouvoir la surveillance de la société civile demeurent limitées. Une récente initiative a été lancée par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration pour sensibiliser aux risques de corruption. Cette campagne, qui vise les citoyens, a été critiquée par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, notamment l'ICPC, parce qu'ils n'avaient pas été consultés pour sa conception et parce que a campagne n'était pas reliée à la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il n'existe pas aujourd'hui de plan pour rendre les déclarations de patrimoine ou les informations sur le financement des partis publiques, à l'exception des éléments révélés par la Cour des Comptes.

En conclusion, d'importants efforts ont été faits par le gouvernement du Maroc pour réviser le cadre légal et institutionnel afin de renforcer la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité du secteur public. Mais pour que ces réformes soient efficaces, celui-ci doit réfléchir aux moyens

d'améliorer la coordination entre les acteurs concernés, de concrétiser ces mesures et de mieux impliquer les partenaires dans leur conception et leur mise en œuvre.

Pour prolonger ces avancées et renforcer les systèmes de lutte contre la corruption et de renforcement de l'intégrité du Maroc, les propositions suivantes peuvent être examinées :

- Utiliser la Charte du service public et accélérer la rédaction d'un code de conduite, en prévoyant une formation et un conseil suffisants, pour renforcer les approches de l'intégrité fondées sur les valeurs dans le service public au Maroc.
- Promouvoir une coordination et une coopération accrues entre les institutions chargées de prévenir et de combattre la corruption, adossées à un volontarisme fort des plus hauts niveaux du gouvernement.
- Renforcer et institutionnaliser la coopération avec la société civile et les entreprises pour mobiliser de manière plus large les programmes d'intégrité, avec des messages cohérents et des activités se confortant mutuellement.
- Examiner et déployer complètement les régimes de déclaration des patrimoines et développer un plan d'évolution vers un système en ligne ciblant les positions et personnes à haut risque.
- Utiliser plus efficacement les TIC pour rendre compte des mesures de lutte contre la corruption et de la situation dans ce domaine, au moyen d'une diffusion large et régulière de rapports à l'attention des acteurs concernés et de la population.
- S'assurer que la loi créant la nouvelle Instance centrale de prévention de la corruption respecte les normes internationales et donne à l'Instance le pouvoir de mener des investigations qui lui permettent de devenir un acteur efficace de la prévention et de la lutte contre la corruption.

Les nouvelles technologies

Le Maroc a affiché d'importantes ambitions en matière d'usage accru des TIC dans les secteurs public et privé. La stratégie de société de l'information, Maroc Numéric, adopte une vision de l'usage des TIC au service du développement humain, de l'efficacité du secteur public et de la productivité du secteur privé, en favorisant une économie de l'information qui fait du Maroc un centre régional de technologie concurrentiel. Comme des pays OCDE comparables, la stratégie met en avant une vision plaidant

pour des efforts éducatifs considérables afin de parvenir à une « transformation sociale » et à un programme de gouvernement offrant des services publics en ligne. Le programme de l'administration électronique insiste en particulier sur la numérisation des services publics, l'accroissement de leur transparence, de leur sécurité, de leur cohérence et de leur efficacité. Il identifie différents services aux citoyens et entreprises qui doivent être numérisés, comme la déclaration et le paiement des impôts en ligne, aujourd'hui complètement fonctionnels. En 2005, le Maroc a lancé le programme national de l'administration électronique « IDARATI » qui intègre un centre d'appel d'orientation administrative et le portail www.service-public.ma pour guider et informer les citoyens au sujet des démarches les plus courantes.

Dans le cadre de Maroc Numéric 2013, le pays a fait des investissements importants dans la société de l'information, malgré un accès limité à l'Internet et des problèmes de compétences marqués par rapport à d'autres pays de la région. Le Maroc a connu un réel progrès des services mis en ligne, mesuré notamment par l'indice Web de l'ONU. Le portail national www.maroc.ma le reflète : il rassemble en ligne des services issus de différents ministères. Si ces services sont très peu utilisés, et leur valeur ajoutée pour les citoyens et les entreprises questionnée, ces premiers investissements forment une bonne base sur laquelle édifier une stratégie mature de prestation de services. La prochaine phase du programme, Maroc Numéric 2020, a été annoncée, et son lancement officiel était prévu pour la fin 2014.

Le Maroc s'efforce aussi de favoriser les bonnes pratiques du Gouvernement Ouvert en recourant aux technologies et innovations qui fournissent des plateformes aux citoyens et aux entreprises, pour leur permettre de créer de la valeur sociale et privée en tirant profit des données et outils administratifs, plutôt que d'en être de simples utilisateurs finaux. Le Maroc a fait les premiers mouvements vers l'ouverture des données administratives avec la création du portail data.gov.ma. Celui-ci est encore dans sa phase initiale et n'a pas montré tout son potentiel social et économique. Les standards de données, la quantité d'information, l'ouverture des données (plutôt que le format .pdf actuellement dominant) pourraient être améliorés. Mais ce portail atteste de la compréhension par le gouvernement du potentiel d'une implication de la société civile et des entreprises, d'un renforcement de la responsabilité par la diffusion des données et informations administratives dans un format ouvert et d'un meilleur usage des données. L'impact potentiel du portail serait exploité grâce à des efforts concrets pour construire une relation de travail étroite entre fournisseurs, consommateurs et utilisateurs de données.

Plusieurs ministères jouent des rôles de premier plan dans l'usage des TIC par le gouvernement. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'économie numérique a été chargé de la conduite de la stratégie de la société de l'information, du programme de l'administration électronique et du premier portail de données administratives ouvertes de la région. Le ministère préside aussi le Comité interministériel eGouvernement (CIGOV) pour renforcer la coordination. Le CIGOV a été placé sous la tutelle du Conseil national des TI et de l'économie numérique (CNTI), présidé par le Premier ministre. D'autres ministères interviennent, comme le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, chargé de coordonner les efforts du Maroc pour rejoindre l'OGP et la Stratégie nationale de modernisation administrative, en cours de conception. Le ministère de l'Économie et des Finance garde la responsabilité des services du budget et des impôts.

Si ces initiatives et les organismes responsables de leur coordination et des décisions en matière de TIC sont bien en place, ils ne semblent pas fonctionner aussi efficacement qu'ils le pourraient ; leurs résultats n'ont donc pas la portée ou la profondeur qu'ils pourraient avoir.

Le Maroc pourrait envisager des modalités d'extension du rôle de coordination du CNTI et du CIGOV au-delà de l'intégration formelle de toutes les institutions concernées pour parvenir à une collaboration plus fluide et opérationnelle. Définir une direction et un pilote clairs au sein de l'administration serait opportun. La mise en œuvre des politiques en matière de TIC en serait facilitée, du point de vue de leur cohérence et de la focalisation sur les utilisateurs des services en ligne. La capacité du gouvernement d'introduire les TIC de manière stratégique au service du Gouvernement Ouvert et de la participation en serait accrue.

Si Maroc Numéric 2013 et le programme plus opérationnel de l'administration électronique, Egov.ma, font référence aux objectifs de l'administration électronique, le cadre stratégique et les projets spécifiques pourraient peut-être plus explicitement relier TIC et Gouvernement Ouvert au moment de la finalisation de Maroc Numéric 2013. Il existe de nombreuses opportunités d'étendre et d'intensifier leur impact en coordonnant la direction des efforts existants en ce sens.

Le secteur privé pourrait être un partenaire utile dans cet effort, dans la mesure où il détient une capacité réelle de faire progresser les objectifs du Gouvernement Ouvert, non seulement sur le plan technique mais aussi en tant qu'interlocuteur du gouvernement en matière de transparence et de participation, notamment en vue d'améliorer l'environnement des affaires. Impliquer le secteur privé rehausserait en outre le niveau et la gamme

technique des ressources offertes au gouvernement, tout en dynamisant le développement du secteur marocain des entreprises numériques.

Malgré une société civile forte, les organisations non gouvernementales et les militants semblent ne jouer qu'un rôle mineur comme facteurs incitatifs des politiques du Gouvernement Ouvert fondées sur les TIC. L'attention accrue que porte le gouvernement à l'inclusion de la société civile dans le contexte de la nouvelle Constitution peut produire le supplément de volonté politique requis. Bien que le centre du gouvernement ait commencé de renforcer son organisation et ses procédures pour appliquer cette Constitution et les changements récents, il est possible de promouvoir plus vigoureusement l'agenda du Gouvernement Ouvert. Consolider et accroître les capacités du ministère des Relations avec le Parlement et la Société civile récemment restructuré, au travers de partenariats avec des acteurs non gouvernementaux, pourraient y contribuer.

La Maroc s'est engagé à accroître l'engagement civique et a lancé diverses mesures pour améliorer la participation, comme www.fikra.ma, présenté ci-dessus. Il reste néanmoins à établir, et à rendre public, dans quelle mesure les voix, contributions et avis des citoyens sont pris en compte. Le gouvernement actuel s'intéresse surtout au renforcement légal et à l'adoption de règles formelles. Alors qu'il progresse dans la mobilisation de sa nouvelle Constitution, le pays devra aller au-delà de cette perspective juridique pour s'intéresser davantage aux résultats et impact souhaités. Ceci suppose une attention distincte aux politiques horizontales, dont relèvent les TIC et le Gouvernement Ouvert, et à des processus de consultation plus efficaces et systématiques. Rechercher davantage l'impact concret suppose aussi de répondre au problème du faible usage national de l'Internet et des services en ligne, qui est une barrière non négligeable à l'accès et à la participation au Gouvernement Ouvert.

Avec plus de la moitié de la population féminine analphabète, et seulement la moitié de la population ayant accès à Internet, les efforts de renforcement de capacité et de communication ne peuvent être que très ciblés, en ligne et hors ligne, si l'on veut assurer l'engagement civique et les prestations de service partout dans le pays, particulièrement dans les zones éloignées et rurales. Les plateformes de téléphones portables ont été utilisées avec succès en ce sens dans plusieurs pays de l'OCDE et MENA. Des efforts ciblés de renforcement des capacités des TIC au sein de l'administration publique sont requis, par exemple au travers de campagnes de promotion.

Le renforcement de la contribution des TIC au Gouvernement Ouvert pourrait passer par les priorités suivantes :

- Investir les ressources humaines et financières nécessaires dans le renforcement de la coordination et de l'intégration des initiatives TIC dans toute l'administration, par la revalorisation de l'autorité des mécanismes existants, comme le CNTI et le CIGOV.
- Étendre la collaboration avec les acteurs des entreprises et de la société civile pour tirer avantage de leurs expertises propres et identifier les opportunités d'utilisation des données ouvertes et des coopérations existantes, afin de mettre en œuvre des initiatives créant des opportunités de croissance et de renforcement du Gouvernement Ouvert.
- Étendre les initiatives TIC au niveau local en partenariat avec les acteurs locaux pour améliorer la prestation de services, les interactions avec les citoyens et l'impact de l'administration électronique.
- Développer de manière très rigoureuse les approches basées sur les mobiles ou équivalents pour permettre à la population de participer pleinement aux TIC pour le Gouvernement Ouvert quels que soient leur genre, niveau d'éducation, niveau de revenu, âge, langue et lieu de résidence.
- Concevoir des indicateurs à large validité pour les utilisations des TIC au service du Gouvernement Ouvert, notamment ceux qui mesurent l'utilisation par les citoyens et les bénéfices qu'ils en retirent ; publier régulièrement des rapports rendant compte de ces mesures.

Notes

1. Voir la discussion sur les stratégies de réforme de la gouvernance publique nationale dans OCDE (2010), *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264082076-en .

2. Conférence « Budget ouvert, dépenses ouvertes », 9 Janvier 2013 à l'Université Mundiapolis à Casablanca, organisée en partenariat avec le Ministère de l'Économie et des Finances et le Ministère du Budget, en collaboration avec la Banque Mondiale et l'Open Knowledge Foundation.

3. Les termes de référence du mécanisme d'examen de l'CNUCC disposent que « L'État partie examiné s'efforce de répondre aux questions de la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation en tenant de vastes consultations au niveau national avec toutes les parties prenantes concernées, dont le secteur privé, des personnes et des groupes n'appartenant pas au secteur public ». Voir Office des Nations Unies sur la Drogue et le Crime, Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption — Documents de base, Nations Unies, New York, 2011, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_F.pdf.

4. Instance Centrale de Prévention de la Corruption. Voir www.icpc.ma/wps/wcm/connect/2bd00b80490003cb95d9f742071e6776/charte+nouveau.pdf?mod=ajperes&cacheid=2bd00b80490003cb95d9f742071e6776.

5. Pour une discussion approfondie sur l'Instance centrale de prévention de la corruption voir OCDE (2014), *Consolider la capacité institutionnelle au Maroc pour renforcer l'intégrité du secteur public et la bonne gouvernance*, à paraître.

Introduction

Alors que le monde entrait dans le XXIème siècle et affrontait de nouveaux défis, de plus en plus globalisés et complexes, de nombreux gouvernements ont reconnu que les manières anciennes de prendre des décisions et de gouverner ne sont plus adaptées. Plus que jamais, ils ont besoin de la participation de toute la population et de tous les partenaires hors du gouvernement pour résoudre des problèmes complexes et présider aux destinées de leurs pays, qui sont de plus en plus dépendants des autres États à une échelle internationale. Le concept d'un Gouvernement Ouvert et innovant s'affirme avec la montée de la crise économique et financière en 2008, et les troubles sociaux qui en ont résulté dans de nombreux régions et pays du monde, ainsi qu'avec les défis environnementaux mondiaux.

Le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP), lancé officiellement en septembre 2011, a reflété les efforts internationaux pour parvenir à un meilleur fonctionnement des gouvernements. Il rassemble aujourd'hui plus de 60 États[1] qui ont choisi d'adhérer aux principes de transparence, d'intégrité, de responsabilité, de participation civique, et de services publics améliorés. Beaucoup d'autres pays ont déclaré leur intention de rejoindre l'OGP. Si tous ces pays appuient l'objectif d'un gouvernement meilleur et plus ouvert et adhèrent au même ensemble de principes, leurs contextes, défis, et leurs situations de départ sont différents.

Un cadre ouvert et solide de gouvernance est déterminant pour faire advenir les réformes. Sa souplesse est un facteur important lorsqu'on détermine l'état de préparation et le délai requis pour atteindre les objectifs du Gouvernement Ouvert ; il faut cependant rappeler que le Gouvernement Ouvert n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'évoluer vers une société démocratique vivante qui réponde aux besoins de ses citoyens.

Le Printemps arabe a été provoqué par un mécontentent généralisé par rapport aux conditions socio-économiques actuelles et le manque de droits et libertés élémentaires. L'auto-immolation de Mohamed Bouazizi dans la ville tunisienne de Sidi Bouzid a rendu manifestes les raisons de ce mécontentement non seulement en Tunisie mais dans toute la région : la

1. 65 pays en novembre 2014.

pauvreté, une large corruption parmi les fonctionnaires et les hommes politiques, et le manque de respect pour la dignité humaine et les droits démocratiques. La rapidité avec laquelle les demandes populaires de réforme se sont affirmées dans toute la région MENA a confirmé la présence de ces problèmes dans l'ensemble du monde arabe.

Au Maroc, ces expressions du mécontentement populaire à l'égard du *status quo*, surtout parmi les jeunes, a donné naissance au Mouvement du 20 février. Les manifestants, reconnaissant la position particulière du Roi, n'ont pas appelé à un changement de régime, préférant se concentrer sur les réformes constitutionnelles, une indépendance accrue du judiciaire, la reconnaissance des droits des minorités, et des opportunités économiques plus grandes. La réponse du gouvernement a été très rapide : une commission a été formée pour réviser la Constitution et a produit un projet renforçant les garanties en ce qui concerne des droits humains fondamentaux, faisant pour la première fois du Premier ministre le chef du gouvernement, et introduisant d'autres réformes, évoquées dans ce rapport. La Constitution de 2011 a été ratifiée par la procédure accélérée d'un référendum populaire et est entrée en vigueur le 1er juillet 2011.

Le Printemps arabe a eu lieu dans la période des turbulences économiques internationales postérieures à la crise des marchés financiers en 2008. Cette crise et l'augmentation consécutive du chômage, particulièrement celui des jeunes, ont provoqué des mouvements de protestation dans les pays membres de l'OCDE et des demandes en faveur d'un processus d'élaboration des politiques plus ouvert, inclusif et réactif. Le déclin généralisé de la confiance des citoyens dans les gouvernements et dans l'adhésion des responsables politiques à une croissance inclusive sous-tend ce mécontentement dans les pays de l'OCDE comme dans les pays du Printemps arabe.

Malgré la variété des situations dans les pays du Printemps arabe et de l'OCDE, leurs gouvernements font face à des défis similaires : regagner la confiance des populations et intégrer leurs contributions, les impliquer activement, dans les processus d'élaboration des politiques. Une participation accrue des citoyens dans ces processus représente une voie prometteuse vers la satisfaction des attentes populaires, la restauration de la confiance entre citoyens et gouvernements, et, ce qui n'est pas le moins, garantir que des processus plus efficaces d'élaboration des politiques débouchent sur des services aux citoyens de meilleure qualité et renforcent un développement durable et inclusif.

La Constitution marocaine de 2011 ouvre de nouvelles possibilités pour accélérer et approfondir la réforme de la gouvernance dans le Royaume. Ce processus s'appuie sur une société civile multidimensionnelle et active, un

secteur privé compétitif impliqué, des agents publics dévoués et capables, et des responsables politiques volontaristes aux plus hauts niveaux. Dans le même temps, la nouvelle Constitution, adoptée en réaction aux manifestations inspirées par le Printemps arabe, représente un contrat implicite avec les citoyens pour rendre possible une adoption et une mise en œuvre rapides des réformes. En 2011, un rythme de réformes décidé pouvait apparaître comme le moyen de pousser le pays vers une réforme de long terme. En 2014, ce sont des résultats plus marqués et plus visibles des réformes menées qui semblent nécessaires, pour répondre aux attentes nées de la nouvelle Constitution.

Le Maroc a officiellement fait acte de candidature au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP), mais n'a pas encore rempli les conditions d'éligibilité, puisqu'il lui manque un point sur les douze nécessaires (sur un total possible de seize). Cette candidature est fortement soutenue au sein de l'administration publique, de la société civile et par les partenaires internationaux du Maroc. Il existe en outre un accord général sur le choix de la loi sur l'Accès à l'information comme moyen le plus opportun de parvenir à l'éligibilité, ce que la nouvelle Constitution légitime. Au moment de la rédaction de ce rapport, une loi est en préparation, mais n'a pas encore été soumise au Parlement.

Le moment est donc venu de préparer la prochaine étape du processus OGP, c'est-à-dire la conception d'un Plan d'action. Un tel plan se concentre habituellement sur un petit nombre de réformes ambitieuses – pas plus d'une douzaine, idéalement – que le gouvernement est sûr de pouvoir mener à bien dans le cadre temporel de deux ans fixé pour les Plans d'action de l'OGP ; ce sont donc des engagements adaptés dans le cadre d'un forum international du type de l'OGP. Ce plan devrait être considéré comme un élément d'un ensemble plus large de réformes du Gouvernement Ouvert, définissant l'agenda de réforme du Maroc.

Cette étude du Gouvernement Ouvert porte sur cet agenda large des réformes du Gouvernement Ouvert, identifie les actions potentielles de renforcement du Gouvernement Ouvert au Maroc, parmi lesquelles des actions susceptibles de devenir les engagements d'un futur Plan d'action de l'OGP.

Des considérations similaires s'appliquent à la question de savoir comment organiser au mieux le Gouvernement Ouvert, un enjeu abordé dans le premier chapitre, au sujet du centre du gouvernement. Le Maroc a installé un comité de pilotage, comme attendu des pays désireux de rejoindre l'OGP, rassemblant représentants de l'administration et de la société civile. Le mandat de cette structure pourrait être élargi de manière à faciliter la coordination plus générale des initiatives du Gouvernement Ouvert. Les

participants d'un tel organe de coordination devraient être compétents sur l'ensemble des thèmes figurant à l'agenda, vraisemblablement plus large que les mesures prioritaires choisies pour le Plan d'action de l'OGP. La composition adéquate de cet organe élargi, dont les membres seraient issus du gouvernement comme de la société civile, devrait refléter les priorités de la stratégie gouvernementale large pour le Gouvernement Ouvert.

Encadré 1. **Caractéristiques d'un Gouvernement Ouvert**

Transparence

- Les lois, décrets, règlements et autres documents officiels sont facilement accessibles.
- Les données administratives, et notamment l'information budgétaire, sont fournies dans des formats téléchargeables et lisibles sur ordinateur.
- Les procédures de marchés publics, dont les demandes de prix et les résultats des adjudications, sont aisément accessibles dans les délais utiles.
- L'information sur le travail de l'administration est fournie sous une forme ventilée (par ex. par lieux) concernant :
  - la qualité de service (par ex. pour la santé et l'éducation)
  - les relevés de votes
  - les rapports officiels.
- Les personnes et les organisations peuvent solliciter des informations et l'obtenir dans les délais convenables.
- Les responsables administratifs sont accessibles à la presse, et, dans une mesure raisonnable, à tous les citoyens.

Participation des citoyens

- Les projets de loi et de réglementation sont accessibles aux citoyens pour qu'ils les commentent bien avant leur adoption.
- Les citoyens et les organisations ont la possibilité de participer à la formulation des projets de lois et de règlement, et les gouvernements fournissent l'information sur la manière dont ils ont intégré ou pris en compte les contributions citoyennes de suivi régulier, comme les comités d'évaluation.
- Des mécanismes de plainte, comme les centrales d'appels et les médiateurs, existent et garantissent l'anonymat.
- Les réunions des organismes consultatifs et de supervision, comme les auditions parlementaires, sont ouvertes aux citoyens.

Encadré 1. **Caractéristiques d'un Gouvernement Ouvert** (*suite*)

Intégrité

- Les programmes gouvernementaux sont régulièrement contrôlés et leurs résultats communiqués au public et au Parlement.
- Les patrimoines des hauts responsables publics sont connus et contrôlés de manière régulière.
- Des règles préviennent les actes de corruption et permettent de les détecter et de les corriger lorsqu'ils ont été constatés.
- Quand des actes de corruption sont détectés, leurs auteurs sont tous poursuivis et les organisations concernées en subissent les conséquences négatives comme des amendes ou l'exclusion.
- La législation sur la corruption évolue avec les activités administratives, les pratiques et la technologie.
- Des règles sur les conflits d'intérêts existent et sont appliquées.

Technologies de l'information

- Les sites Internet de l'administration incluent une information extensive sur les activités du gouvernement ainsi que sur les éléments utiles aux citoyens dans leurs échanges avec les administrations ; ils facilitent les interactions avec les citoyens.
- L'information est en outre fournie d'une manière accessible aux citoyens qui n'ont pas d'accès Internet.

Protections

- Des systèmes existent qui protègent la vie privée des citoyens et empêchent un usage inapproprié des données.
- Les lanceurs d'alerte sont protégés contre les poursuites judiciaires.
- Les lobbyistes sont enregistrés et rendent leurs dépenses publiques.
- Les journalistes et autres membres de la presse sont protégés contre les poursuites dans l'exercice de leurs activités professionnelles.
- Les sources des journalistes sont protégées par l'anonymat.

Ce rapport doit aider le Royaume du Maroc et ses partenaires, nationaux comme internationaux, dans la progression vers les prochaines étapes du processus OGP, pour faire aboutir la candidature, et donc de préparer un Plan d'action de l'OGP engageant le gouvernement à prendre des mesures spécifiques de renforcement du Gouvernement Ouvert. La méthodologie utilisée reflète l'approche par l'OCDE du Gouvernement Ouvert, exposée dans les Principes directeurs pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques, et inspirée par une expérience longue de la conduite avec les gouvernements des pays membres et non membres des Examens de la Gouvernance Publique. Ce rapport prolonge en outre la collaboration entre l'OCDE et l'OGP, l'OCDE aidant les pays candidats de l'OGP à rejoindre le réseau de l'OGP, à développer des Plans d'action de l'OGP, et à les mettre en œuvre. Outre le Maroc, cette coopération concerne aujourd'hui d'autres pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est.

Le Gouvernement Ouvert rassemble différents enjeux portant sur la manière dont les gouvernements interagissent avec les citoyens et d'autres partenaires. L'encadré 1 résume les principales caractéristiques d'un Gouvernement Ouvert.

Approche du Gouvernement Ouvert par l'OCDE

L'OCDE a été au premier plan des efforts internationaux pour promouvoir et diffuser les politiques et pratiques du Gouvernement Ouvert pendant plus de dix ans. Depuis 2001, l'OCDE a rassemblé et analysé l'information montrant l'importance de la participation civique à la formulation et la mise en œuvre de meilleurs politiques publiques et de la prestation de services publics qui débouchent sur une efficacité et une satisfaction des citoyens plus grandes. En collaboration avec les hauts responsables publics des pays membres engagés dans l'amélioration des relations entre gouvernement et citoyens, un ensemble de principes a été formulé pour orienter la mise en œuvre des politiques du Gouvernement Ouvert, et garantir leur succès (OCDE 2001, 2009), que présente l'encadré 2.

Encadré 2. **Principes Directeurs pour une élaboration inclusive et ouverte des politiques**

Implication : Une élaboration inclusive et ouverte des politiques requiert un volontarisme et une implication forts à tous les niveaux – hommes politiques, agents administratifs de haut niveau et responsables publics.

Encadré 2. **Principes Directeurs pour une élaboration inclusive et ouverte des politiques** (*suite*)

Droits : Les droits des citoyens à l'information, à la consultation et à la participation publique au processus de prise de décision et à la prestation de services, doivent être affirmés par la loi et les principes politiques. L'obligation du gouvernement de répondre aux demandes des citoyens doit être nettement affirmée. Des dispositifs de surveillance indépendants doivent permettre de faire respecter ces droits.

Clarté : Les objectifs et les limites observées en matière d'information, de consultation et de participation publiques, devraient être clairement énoncés dès le début. Les rôles et les responsabilités de tous les acteurs devraient être bien définis. L'information fournie par le gouvernement devrait être complète, objective, fiable, pertinente, mais aussi facile à trouver et compréhensible.

Délais : L'implication de la population dans le processus politique devrait être recherchée dès que possible, afin d'offrir une plus large gamme de solutions et d'accroître les chances d'une mise en œuvre concluante. Des délais corrects devraient être fixés pour que la consultation et la participation soient effectives.

Inclusion : Tous les citoyens devraient avoir d'égales opportunités et des canaux multiples pour accéder à l'information, être consultés et participer. Tous les efforts raisonnables devraient être faits pour impliquer la plus grande diversité possible de personnes.

Ressources : Des ressources techniques, financières et humaines adéquates sont requises pour garantir une information, une consultation et une participation publiques réelles. Les agents du gouvernement doivent avoir accès aux compétences, orientations et formation utiles, ainsi qu'à une culture organisationnelle favorisant les outils traditionnels et en ligne.

Coordination : Les initiatives visant à informer, consulter et impliquer la société civile devraient être coordonnées de manière multisectorielle et à tous les niveaux de l'administration de manière à garantir une cohérence politique, à éviter les redondances et à réduire les risques de « fatigue de la consultation ». Les efforts de coordination ne devraient pas décourager l'initiative et l'innovation mais mobiliser au contraire les connaissances des réseaux de connaissance et des communautés de pratiques au sein de l'administration et en dehors d'elle.

Responsabilité : Les gouvernements ont une obligation d'informer les participants sur la manière dont ils vont utiliser les contributions reçues lors de la consultation et de la participation publiques. Les mesures assurant que le processus de décision est ouvert, transparent et accessible à la surveillance externe, peuvent renforcer la responsabilité du gouvernement, et donc la confiance que place en lui la population.

Encadré 2. **Principes Directeurs pour une élaboration inclusive et ouverte des politiques** (*suite*)

Évaluation : Les gouvernements doivent évaluer leur propre performance. Pour le faire efficacement, ils doivent construire une demande, des capacités, une culture et des outils d'évaluation de la participation publique.

Une citoyenneté active : Les sociétés bénéficient de l'existence d'une société civile dynamique ; les gouvernements peuvent faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, sensibiliser, renforcer l'éducation civique des citoyens et appuyer le renforcement de capacités au sein des organisations de la société civile. Les gouvernements ont besoin d'explorer de nouveaux rôles pour soutenir efficacement une résolution autonome des problèmes par les citoyens, les OSC et les entreprises.

Source : OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr ; actualisé dans OCDE (2009), *Focus on Citizens : Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

Aperçu du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert

L'OGP a été lancé en 2011 « Pour fournir une plateforme internationale aux réformateurs nationaux désireux de rendre leurs gouvernements plus ouverts, responsables et réactifs aux demandes des citoyens » (www.opengovpartnership.org/). Cette initiative a connu un succès rapide, passant de 8 pays membres à 65 fin 2014, en plus des partenaires de la société civile.

L'approche de l'OGP a attiré la participation de nombre des organisations les plus reconnues en matière de plaidoyer pour la démocratie, la transparence et la bonne gouvernance. L'encadré 3 fournit un extrait de la Déclaration de l'OGP, résumant ses objectifs et principes centraux. Les quatre principes fondamentaux affirmés par la déclaration, auxquels les pays membres doivent adhérer, incluent :

- l'accès à l'information (la transparence de l'administration publique)
- la participation civique (dont l'engagement civique)
- l'intégrité (dont la lutte contre la corruption)

- l'accès aux technologies qui appuient l'ouverture et la responsabilité (les TIC notamment).

Encadré 3. **Le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert**

Déclaration sur le Gouvernement Ouvert (extrait)

En tant que membres du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert, adhérant aux principes énoncés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention des Nations Unies contre la corruption et d'autres instruments internationaux applicables en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance :

Nous reconnaissons que les populations du monde entier demandent davantage d'ouverture de la part de leur gouvernement. Elles exigent une participation civique accrue aux affaires publiques, et examinent les voies par lesquelles leurs gouvernements pourraient devenir plus transparents, réactifs, responsables et efficaces.

Nous reconnaissons que nos pays se trouvent à différentes étapes de leurs efforts pour promouvoir l'ouverture du gouvernement, et que chacun d'entre nous fait sienne une approche conforme à ses priorités à son contexte national ainsi qu'aux aspirations de ses citoyens.

Nous acceptons la responsabilité de profiter de ce moment pour renforcer nos engagements de promouvoir la transparence, lutter contre la corruption, renforcer le pouvoir des citoyens et tirer profit de l'apport des nouvelles technologies à un gouvernement plus efficace et responsable.

Nous défendons la valeur de l'ouverture dans notre engagement d'améliorer les services, de gérer les ressources publiques, de promouvoir l'innovation et de créer des communautés plus sûres, en association avec les citoyens. Nous adhérons aux principes de transparence et d'un Gouvernement Ouvert en vue de parvenir à une prospérité, un bien-être et une dignité humaine accrus dans nos pays, et au sein d'un monde de plus en plus interconnecté.

Nous affirmons ensemble notre volonté[1] :

- d'accroître la disponibilité de l'information au sujet des activités de l'administration
- de soutenir la participation civique
- d'appliquer les normes les plus exigeantes en matière d'intégrité professionnelles dans l'ensemble de nos administrations
- d'élargir l'accès aux nouvelles technologies au service de l'ouverture et de la responsabilité.

1. Les quatre engagements sont ici résumés. Pour le texte intégral, voir source ci-dessous.

Source : www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration.

L'OGP fixe des critères pour l'éligibilité des pays désireux de devenir membres et, une fois que les pays l'ont rejoint, exige d'eux qu'ils développent des plans d'action biannuels pour renforcer le Gouvernement Ouvert.

L'adhésion du Maroc à l'OGP dépend d'un renforcement des bases du Gouvernement Ouvert dans le Royaume, idéalement par l'adoption d'une législation rigoureuse garantissant l'accès à l'information. Par la suite, la participation à l'OGP doit permettre de catalyser la mise en œuvre de l'engagement civique et d'un processus de décision participatif, au moyen de Plans d'action OGP et des processus consultatifs qui les portent. Au travers de la mise en œuvre d'un tel Plan d'action après l'adhésion à l'OGP, ou bien de réformes du Gouvernement Ouvert menées indépendamment de ce processus, le Maroc a la possibilité de manifester son adhésion à un gouvernement plus ouvert, transparent, responsable et participatif, et d'y gagner une cohésion sociale plus grande, une croissance économique plus rapide et des citoyens plus impliqués.

Le Plan d'action de l'OGP doit inclure divers engagements du gouvernement d'agir pour renforcer le Gouvernement Ouvert. L'OGP exige que ces engagements servent au moins l'un des « grands défis » de l'OG : *i)* l'amélioration des services publics ; *ii)* le renforcement de l'intégrité publique *iii)* une gestion plus efficace des ressources publiques ; *iv)* la création de communautés plus sûres ; et *v)* le renforcement de la responsabilité des entreprises.

Participation du Maroc à l'OGP et défis représentés par le Gouvernement Ouvert dans le contexte actuel

Les défis auxquels est confronté le gouvernement du Maroc alors qu'il travaille au renforcement du Gouvernement Ouvert dans le nouveau cadre institutionnel, sont en rapport avec trois facteurs. En premier lieu, la mise en œuvre de réformes significatives est toujours difficile, particulièrement dans les conditions économiques et politiques complexes que connaît aujourd'hui le pays.

En deuxième lieu, la gamme large des réformes requises par le Gouvernement Ouvert suppose une coordination transversale de nombreuses initiatives parallèles, dont beaucoup doivent être conduites depuis plusieurs institutions du secteur public, dont chacune a des attributions différentes en regard du Gouvernement Ouvert. C'est un défi de taille pour n'importe quel gouvernement.

En troisième lieu, une mise en œuvre concluante au Maroc devra s'appuyer sur une nette revalorisation de la capacité institutionnelle du secteur public. Les domaines prioritaires sont de ce point de vue les

réformes du service public qui assignent aux agents publics des tâches nouvelles et plus complexes, comme les consultations en cours avec la population au sujet de l'offre de programmes, de l'appui aux débats parlementaires sur le budget, d'un meilleur partage de l'information utilisant des moyens classiques et en ligne. Le renforcement de la capacité du gouvernement dans ces domaines doit aller de pair avec le développement des partenaires de la société civile, dont beaucoup n'existent que depuis peu et commencent juste à s'organiser pour participer de manière effective au dialogue et au partenariat.

Étant donné ces besoins, le Plan d'action de l'OGP représente une occasion tout à fait bienvenue de concrétiser les promesses de la nouvelle Constitution en matière de démocratie participative au travers de la consultation publique et de l'édification d'un consensus sur les réformes du Gouvernement Ouvert, ainsi que de formuler un agenda d'action consolidé pour la mise en œuvre de ce dernier au Maroc.

Ce rapport affirme que la réalité et la continuité des progrès dans ce domaine suppose une direction aux plus hauts niveaux du gouvernement marocain, en commençant par le Chef du gouvernement et le centre du gouvernement qui l'appui dans sa conduite du gouvernement. Une pleine réalisation du Gouvernement Ouvert supposera un complet changement de paradigme dans la définition même du rôle de l'État et des manières dont il interagit avec tous les partenaires pertinents. Son succès dépendra largement de la capacité du Maroc de mettre en place des mécanismes crédibles, transparents et démocratiques de gestion d'une multiplicité d'acteurs nouveaux ou anciens, au sein du gouvernement et en dehors. Parmi ces derniers, le cabinet du Chef du Gouvernement et les structures liées, le ministère des Finances, le Parlement et la Cour des Comptes. En dehors du gouvernement, les principales institutions sont les partis politiques, les organisations de la société civile, les syndicats (ceux notamment qui représentent les fonctionnaires), les universitaires, les associations professionnelles et le monde des entreprises.

Le Gouvernement Ouvert représentera une plateforme renouvelée de gouvernance à partir de laquelle produite, mettre en œuvre et superviser les politiques, au travers de processus ouverts et inclusifs. Pour y parvenir, il doit tirer profit de la capacité de toutes les institutions, gouvernementales ou non, de contribuer à un développement socio-économique national durable. Poursuivre l'installation de ces institutions et relations nouvelles est un devoir du gouvernement marocain comme des citoyens ; ceux-ci doivent travailler à définir un but commun et à construire une alliance réformatrice constructive pour façonner le futur de leur pays.

Le changement progressif au fondement du processus de réforme marocain

Par rapport à ses voisins, le Maroc a connu une transition politique « douce » au cours des dernières décennies, traduisant une approche progressive, graduelle, dans de nombreux domaines des politiques publiques et de la réforme de la gouvernance. Cette tendance a été incontestablement renforcée par le besoin de répondre à la pression locale et internationale résultant des crises budgétaire et économique, qui a plaidé pour une ouverture plus grande des gouvernements, un engagement accru des partenaires, notamment le Parlement, et une action dans des domaines comme l'intégrité, la discipline budgétaire et la transparence.

L'approche continue et progressive du Maroc suppose qu'il n'y a pas de rupture entre la période qui a précédé et suivi le Printemps arabe, contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays. Dans le domaine de la transparence budgétaire, par exemple, les réformes ont été entamées il y a dix ou quinze ans déjà, et ont produit des améliorations progressives sur le plan de la complétude du budget, de la disponibilité des informations, de la qualité globale des données, et du renforcement des différents acteurs impliqués. Le récit politique proposé depuis le milieu des années 1990 a de plus en plus plébiscité les notions de liberté de la presse et liberté d'expression, de responsabilité du gouvernement et d'implication de la société civile.

Les observateurs de la réforme marocaine, appartenant à la Banque mondiale (2010) ou au monde académique local (Harakat, 2011 ; Karim, 2012) s'accordent pour considérer que l'environnement politique marocain est mû par une dynamique de progrès. Les réformes de la gouvernance ouverte sont considérées comme une part déterminante des réformes sociales et économiques autant que d'un véritable processus de modernisation. La nouvelle Constitution met en particulier l'accent sur les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance ; elle reconnaît l'importance de la séparation des pouvoirs, d'un rôle accru du Parlement et du Premier ministre, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la société civile. Chacun de ces principes doit se traduire en mesures concrètes pour renforcer la gouvernance publique dans les cinq domaines abordés dans ce rapport : la gestion de la réforme depuis le centre du gouvernement, l'engagement civique, la transparence budgétaire, l'intégrité, et l'utilisation des TIC.

Le Printemps arabe a eu un effet évident dans tous ces domaines. En ce qui concerne la transparence budgétaire, par exemple, le débat intense sur le budget citoyen – sa disponibilité, son accessibilité, sa lisibilité et sa qualité

globale – peut être vu comme le prolongement de la demande d'une ouverture plus grande, même si les budgets citoyens sont une invention récente dans de nombreux pays, et que beaucoup de progrès doivent donc être faits.

Aujourd'hui, les acteurs de contrôle indépendants et les organisations de la société civile ont un cahier des charges important devant eux au moment où ils prennent connaissance de leurs nouvelles responsabilités et mettent en place des systèmes de promotion et de mise en œuvre de mécanismes sains de responsabilisation. L'engagement politique de long terme de réformer la gestion publique financière s'est reflété par l'adoption rapide de la nouvelle LOLF longtemps attendue et révisée en novembre 2014, ouvrant ainsi la voie à l'évolution des politiques opérationnelles et à un renforcement des capacités intégrées de toutes les institutions impliquées. Ceux qui portent un agenda de réforme si vaste et si rigoureux, auront besoin du soutien actif du centre du gouvernement pour parvenir à la déployer de manière équilibrée dans les très nombreuses institutions et niveaux du gouvernement concernés.

Organisation de la Revue du Gouvernement Ouvert

Ce rapport s'ouvre sur une discussion de l'appui aux réformes du Gouvernement Ouvert au centre du gouvernement. Il se penche ensuite sur chacun des quatre piliers de l'OGP, c'est-à-dire : *i)* l'élargissement du dialogue au travers de l'engagement civique ; *ii)* une meilleure diffusion de l'information sur les activités de l'administration publique (ici, tout particulièrement, la transparence budgétaire) ; *iii)* le renforcement des mécanismes de l'intégrité administrative ; et *iv)* l'utilisation des technologies comme outil du Gouvernement Ouvert et de la responsabilité.

Chacun de ces cinq chapitres s'ouvre sur un résumé des principes du Gouvernement Ouvert concernés par le thème traité, en se concentrant sur les principes de gouvernance publique formulés par l'OCDE, suivi d'un résumé des progrès du Maroc dans ce domaine avant la nouvelle Constitution. Il s'intéresse ensuite à l'agenda de la période en cours, en abordant différents sous-thèmes. Chacun de ces sous-thèmes fait l'objet d'une évaluation des forces et faiblesses de la performance du Maroc en regard des principes du Gouvernement Ouvert pertinents. La mise en œuvre est ensuite abordée, en examinant notamment comment les institutions et partenaires concernés pourraient faire un usage plus grand des TIC pour favoriser la réforme.

Le premier chapitre, sur le centre du gouvernement, et le dernier, sur le rôle des TIC au service du Gouvernement Ouvert, limitent la discussion, chacun abordant une question décisive. Étant donné la nature transversale du changement nécessaire, la direction et la mobilisation des ressources,

fonctions qui reviennent au cabinet du Chef du Gouvernement, détermineront le succès. Une réforme transversale peut par ailleurs bénéficier d'un large usage des TIC pour surmonter les barrières institutionnelles, faciliter la coopération entre les organisations et la communication et la collaboration avec les partenaires extérieurs.

Ces deux chapitres s'attardent donc plus longuement sur les institutions et les structures. Le premier examine le rôle des institutions situées au plus haut niveau, particulièrement le cabinet du Chef du Gouvernement, dans la direction stratégique et la coordination des initiatives. Au vu de la singularité de la période de transition en cours depuis l'adoption de la Constitution en 2011, et des changements importants qu'elle a suscités au centre du gouvernement, ce chapitre regarde plus loin que l'OGP pour voir comment les pouvoirs nouvellement attribués au Chef du Gouvernement pourraient se refléter dans l'organisation de son cabinet et ses relations avec les ministères dans la perspective d'une bonne gestion des réformes majeures. À cette fin, il s'ouvre sur un résumé des dispositions de la nouvelle Constitution en ce qui concerne le Gouvernement Ouvert, puis examine la coordination et les fonctions de direction du centre du gouvernement nécessaires au succès de l'initiative. Il se conclut par diverses propositions de renforcement de ces fonctions dans le domaine du Gouvernement Ouvert.

Le chapitre consacré aux TIC s'appuie sur les discussions spécialisées incluses dans chaque chapitre, en examinant le contexte politique global et la structuration des TIC au Maroc. Cette analyse fournit une base pour examiner comment les TIC pourraient devenir un outil plus efficace pour renforcer le Gouvernement Ouvert au Maroc.

Une section finale de chaque chapitre rassemble les propositions, en les présentant sous la forme de propositions en vue de la formulation du Plan d'action de l'OGP, soumises au Comité de pilotage du Gouvernement Ouvert et à ses partenaires. Lorsque le Maroc fera le nécessaire pour adhérer à l'OGP, il devra formuler un Plan d'action, mais limité à un petit nombre de mesures ambitieuses et à fort impact ; il est donc urgent de concevoir un plan d'action global qui préservent les gains réalisés grâce à la nouvelle Constitution et aux réformes en appui au Gouvernement Ouvert.

Chapitre 1

Cadres de la gouvernance publique pour le Gouvernement Ouvert au Maroc

Ce chapitre précise les principales fonctions du centre du gouvernement et son rôle dans la conduite des grandes réformes de l'administration publique et des différents ministères, qui promeuvent le Gouvernement Ouvert. Il propose une évaluation du CG au Maroc, sur la base d'un examen des cadres légal, politique et institutionnel du Gouvernement Ouvert, mené à la lumière notamment de la récente réforme constitutionnelle et des changements législatifs qui ont suivi le Printemps arabe. L'expérience des pays de l'OCDE permet de formuler des recommandations en vue de l'établissement d'un cadre d'action solide ainsi que de la résolution des difficultés rencontrées l'administration publique marocaine pour édifier un Gouvernement Ouvert.

Introduction

La volonté du Maroc de devenir un membre de l'OGP conforte le processus en cours de réforme du secteur public et confirme sa détermination à persister dans l'installation d'un gouvernement plus ouvert, susceptible de formuler et de mettre en œuvre des solutions viables aux multiples problèmes du pays. L'initiative OGP représente une véritable opportunité et une plateforme fonctionnelle pour gérer les réformes prioritaires qui concrétisent les principes de transparence, de responsabilité, d'intégrité et de participation citoyenne. La capacité de formuler une vision convaincante en même temps qu'une stratégie nationale de mise en œuvre réalisable (le Plan d'action OGP) sera décisive pour la qualité des résultats finaux.

La mise en œuvre suppose l'existence des cadres et mécanismes adaptés dans les domaines légal, politique, institutionnel et procédural, afin de transformer les principes du Gouvernement Ouvert en réalité, de satisfaire les engagements de l'OGP et de mener à bien les réformes. Au cours des dernières années, le Maroc a été le lieu d'évolutions législatives et politiques majeures ; le pays a fait des progrès importants dans la construction de ces cadres, rendant ainsi le succès plus probable ; toutes les parties considèrent cependant que beaucoup reste à faire.

L'impulsion des plus hauts niveaux du gouvernement marocain, le « Centre du gouvernement » (CG), sera cruciale pour atteindre l'objectif que s'est fixée la nation en matière de Gouvernement Ouvert. Il n'existe pas de liste précise des institutions incluses dans le CG au-delà du cabinet du chef du gouvernement, mais on mentionne couramment le cabinet et les agents appuyant le travail du Conseil des ministres, et les unités rattachées au chef du gouvernement qui détiennent des fonctions transversales. La définition peut aussi être élargie pour inclure des ministères clés. Le ministère des Finances est en particulier souvent inclus dans le concept du CG compte tenu du rôle central du budget dans l'orientation et la conception de l'action gouvernementale. Certains auteurs intègrent d'autres ministères ayant une fonction transversale, comme les ministères de la planification, de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Intérieur ; le Parlement peut même en faire partie. Dans la plupart des systèmes parlementaires, dont le Maroc, le Premier ministre (PM) est considéré comme le chef du gouvernement (chef de l'exécutif), le Roi étant le chef de l'État. Il faut souligner que dans

le cas marocain, le Cabinet Royal joue un rôle non négligeable d'impulsion de certaines priorités de politique publique.

Dans certains cas, des organismes de supervision spécialisés, dont les fonctions sont transversales au gouvernement, sont inclus dans le concept de CG, comme l'organisation de contrôle centrale et la commission de la fonction publique. Dans la discussion qui suit, c'est une interprétation restrictive qui est retenue ; le CG y inclut le Chef du gouvernement, son cabinet, ses ministères délégués, et le ministère des Finances.

Ce chapitre traite de deux questions étroitement liées l'une à l'autre, concernant le centre du gouvernement et son rôle dans l'établissement des principes du Gouvernement Ouvert comme base de la gouvernance au Maroc. Il s'ouvre sur une discussion de ce qu'est le centre du gouvernement, son organisation et les principes qui définissent son rôle dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. Le chapitre s'intéresse ensuite de manière plus concrète à la prise en charge par les institutions du centre du gouvernement de la mise en œuvre des réformes, celles surtout qui, comme le Gouvernement Ouvert, requièrent une action à une échelle gouvernementale élargie, horizontale et transversale, à la fois au sein du gouvernement et avec des partenaires extérieurs. L'articulation de ces deux questions débouche sur le concept d'« État stratège », c'est-à-dire un gouvernement capable d'identifier les changements nécessaires, de définir une stratégie en rapport, autour de laquelle il mobilise, puis de mettre en œuvre cette stratégie, en suscitant un large soutien et en surmontant les obstacles auxquels se heurte une réforme durable.

Dans la mesure où la conduite des réformes a été un véritable défi dans la région MENA, même lorsque les bases et les cadres de réforme légaux nécessaires existaient, ce chapitre insiste particulièrement sur ce qui est requis pour conduire le Gouvernement Ouvert au-delà de l'étape des projets pilotes et des initiatives de court terme.

Principes de l'OCDE en ce qui concerne le Centre du Gouvernement et son rôle dans la conduite des grandes réformes

Le Programme de la Revue de la Gouvernance de l'OCDE en Pologne fournit un bon résumé du rôle du CG dans la réforme (OCDE, 2013a).

La fonction clé du Centre du Gouvernement est d'agir comme une plateforme de direction centrale : son rôle est de conduire efficacement la mise en œuvre de la stratégie, des politiques et des programmes qui découlent de la vision nationale, de manière cohérente au niveau de l'administration centrale mais aussi des autorités infranationales, en obtenant que tous les acteurs non gouvernementaux appuient la vision du

gouvernement. Les institutions du CG agissent comme des champions de la réforme, et promeuvent les réformes pour produire et gérer les interdépendances au sein de l'administration. La collaboration devient de ce fait la norme et non l'exception. L'impulsion du CG peut susciter une adhésion large des principaux acteurs au sein du gouvernement et en dehors, de telle manière que la vision stratégique du pays soit mise en œuvre d'une manière effective et efficace, parce qu'elle est perçue comme légitime et conforme aux intérêts à long terme du pays.

La capacité du CG de conduire de vastes réformes peut être déclinée en trois composantes :

- *La capacité de donner l'impulsion* à l'effort global de réforme, notamment en communiquant le besoin d'agir, en formulant une stratégie pour orienter cette action, en mobilisant l'appui politique pour aller de l'avant et en répartissant les ressources nécessaires ;
- L'existence des *structures au sein du CG* qui ont la capacité et le mandat leur permettant d'appuyer ces fonctions de direction, et
- La capacité de *coordonner* les efforts, au sein et en dehors du CG et du gouvernement dans son ensemble, ce qui inclut la capacité de *gérer le changement*.

Cette discussion porte sur la manière dont l'aptitude des institutions du CG dans chacun de ces trois domaines appuie la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert.

La direction du CG est vitale pour le processus de réforme dans la mesure où la plupart des gouvernements des pays de l'OCDE fonctionnent en fait davantage comme des réseaux d'institutions liées que comme des structures unitaires, en dépit de ce que montrent les organigrammes. Chaque ministère ou entité poursuit son propre mandat, a son organisation propre et, souvent, des bases de pouvoir politique spécifiques. Même si cette structure en réseau facilite la réalisation d'un travail gouvernemental très diversifié, elle pose des problèmes lorsque le besoin se fait sentir de réagir à une crise majeure ou d'impulser de larges réformes transversales aux frontières institutionnelles.

Le rôle du centre du gouvernement est fondamental pour réagir aux problèmes posés par de réformes aussi vastes que celles requises par la nouvelle Constitution. Les concepts et propositions présentés dans ce chapitre partent du principe que la nouvelle Constitution marocaine introduit des changements importants dans la manière dont le centre du gouvernement doit fonctionner, mais du constat que les nouvelles structures et procédures requises à cette fin ne sont pas encore tout à fait en place.

La fonction directrice des institutions du CG, la gestion du changement et l'« État stratège »

Le reste de ce chapitre abordera la manière dont le CG mobilise la direction, ses structures et la gestion du changement/coordination pour promouvoir le Gouvernement Ouvert, aujourd'hui et demain. La fonction clé du centre du gouvernement est de faire fonction de plateforme de direction pour le gouvernement dans son ensemble. Son rôle est de conduire la formulation d'une stratégie nationale et de la mettre en œuvre au travers de projets et de plans d'une manière effective, efficace et cohérente, non pas seulement au travers de l'administration publique centrale, mais aussi en partenariat avec les autorités régionales et locales ainsi qu'avec divers acteurs non gouvernementaux importants, qui nourrissent et promeuvent une vision partagée du futur du Maroc.

Le rôle de direction du centre du gouvernement

La fonction clé des institutions du CG est de donner l'impulsion tant au sein du gouvernement qu'en dehors. Au travers de cette fonction de direction, le chef du gouvernement et son équipe facilitent la coordination, la coopération et la collaboration pour assurer un consensus solide sur une vision stratégique cohérente pour le pays, ainsi que sur la manière dont cette vision sera mise en œuvre par le pays. Cette direction est nécessaire à la promotion et à la consolidation des réformes en ce sens, aussi bien qu'à la création et la gestion des interdépendances entre acteurs gouvernementaux. Une telle direction est utile pour faire changer la perception par l'administration de son propre rôle, de telle manière que la collaboration au service de cette vision du futur du pays devienne non plus l'exception mais la norme générale parmi les principaux partenaires du CG au sein du gouvernement et en dehors. Ces acteurs seront ainsi stimulés par la nécessité perçue par tous de la collaboration en vue de leurs objectifs. Un Centre du Gouvernement efficace est déterminant pour :

- *L'articulation d'une vision stratégique* : Le CG doit être capable d'articuler une vision globale des perspectives nationales de long terme en matière économique et sociale, en s'assurant que les partenaires la partagent. Les éléments d'une telle vision pourraient inclure, par exemple, la réduction de la pauvreté, un emploi accru, un développement durable, ou une diversification économique pour stimuler la croissance. Le Gouvernement Ouvert est à la fois un objectif stratégique en lui-même et un ensemble de valeurs fondamentales qui contribue à faire avancer cette vision et à obtenir des résultats en association avec des citoyens et la société civile. L'une des tâches les plus complexes pour le CG est de s'assurer que

cette vision transversale est intégrée et acceptée par une large proportion des responsables et agents du secteur public.

- *La responsabilité* : Le CG est le « timonier » de cette vision stratégique. Il est responsable de la justification des résultats généraux de ses actions et du suivi d'ensemble des acteurs mandatés pour les mettre en œuvre. Une approche ouverte, transparente, formulée par le CG et adoptée par tous les acteurs de l'administration contribue grandement à la performance en la matière. Le rôle du CG n'est pas de « micro-gérer », mais de mettre en place un système où il supervise des hiérarchies bien définies et efficaces des responsabilités. Pour leur part, les ministères sectoriels doivent aussi montrer leur capacité d'impulsion dans l'accomplissement de leurs mandats et des politiques qui leur ont été confiées, dans le cadre plus global du projet gouvernemental.

- *Planification stratégique, cohérence politique et engagement collectif* : Le CG doit être capable de donner une forme spécifique à cette vision stratégique, de la rendre cohérente et opérationnelle. Le point de départ est généralement un programme gouvernemental ou un plan de développement national qui prolonge le projet politique du ou des partis au pouvoir. L'opérationnalisation de cette vision stratégique suppose cependant d'aller au-delà du gouvernement, pour mobiliser la société civile et les entreprises. Au sein du gouvernement et dans ses relations avec des acteurs externes, la doctrine de la responsabilité collective[1] est essentielle au maintien de la discipline et de la focalisation sur cette vision stratégique. L'engagement collectif est donc une condition *sine qua non* pour mener à bien la mise en œuvre de cette stratégie, en la faisant porter par les acteurs publics comme privés.

- *Communication* : Le CG doit être capable de communiquer sur cette vision stratégique et les moyens utilisés pour la mettre en œuvre. L'ouverture et la transparence renforcent le sentiment de toutes les parties de partager des buts communs. La clarté avec laquelle le gouvernement rend publics ses objectifs et stratégies est d'une grande importance pour garantir que chaque acteur du secteur public, dont les autorités locales, comprennent cette vision stratégique, leur rôle dans sa construction et son avancement, et leurs responsabilités dans la défense du projet aux yeux des citoyens et de la société civile.

Au fur et à mesure qu'on a mieux cerné les conditions de succès d'un agenda de réforme complexe, le concept d'« État stratège » a émergé[2]. Dans le cadre de ce chapitre, l'expression évoque la capacité du gouvernement

central de : conduire la formulation et la mise en œuvre d'une vision stratégique pour le futur du pays ; bien identifier les problèmes internes et externes qui affectent ces dernières, pour y répondre en recourant à des processus de décision fondés sur les faits et les résultats de la prévision stratégique ; renforcer l'efficacité de la définition des politiques et services publics qui doivent répondre à ces problèmes, et mobiliser les ressources et acteurs internes et externes afin d'obtenir des résultats intégrés qui permettent leur résolution pleine et efficace. Le concept de l'OCDE d'État stratège met l'accent sur la direction impulsée par le centre du gouvernement, sur l'intégrité et sur la transparence, sur l'importance des réseaux et des institutions au sein et à l'extérieur du gouvernement sur la nécessité de s'inspirer de l'expérience des administrations locales et des citoyens, et enfin sur l'importance de cadres efficaces de mise en œuvre et de suivi dans l'évaluation des résultats intégrés et l'information de la population sur l'avancement de la réforme.

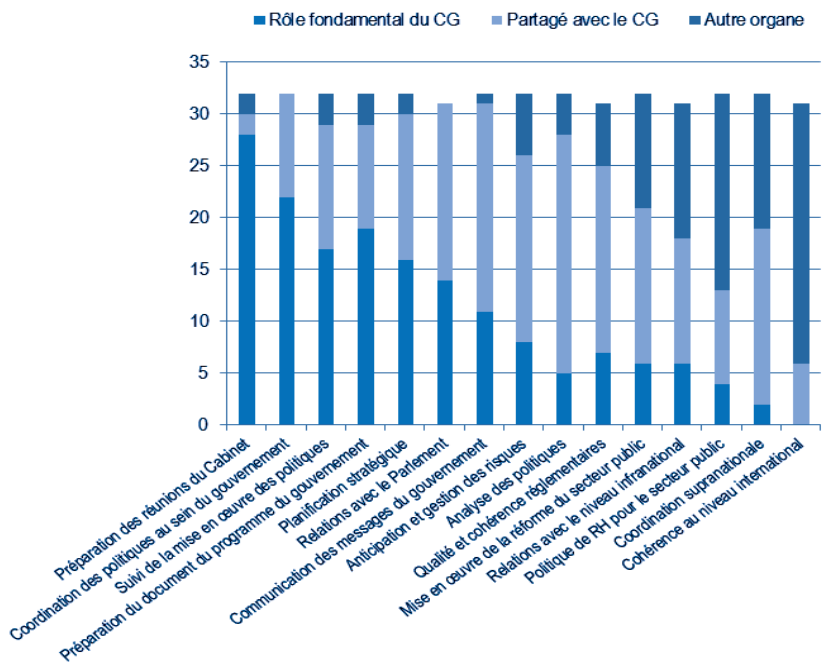
Structures et mandats du Centre du Gouvernement

Rares sont les pays de l'OCDE où une seule entité rassemble toutes ces fonctions. Il est plus fréquent de trouver un petit groupe d'institutions qui se charge de la performance dans ces domaines. La structure du CG dans les pays OCDE varie fortement selon le contexte culturel, historique, constitutionnel et politique. Cependant, dans la plupart des pays, les institutions du CG remplissent les fonctions suivantes :

- *Le soutien direct au chef du gouvernement***.** Dans la plupart des pays, toutes les fonctions décrites jusqu'alors n'entrent pas en ligne de compte de ce point de vue ; il s'agit simplement de protéger et promouvoir la position du chef du gouvernement en tant que pilote situé en surplomb des affrontements politiques, dont le rôle est d'arbitrer les débats et de garantir que les intérêts de tous sont pris en considération. En général, le soutien au chef du gouvernement inclut la fonction de communication stratégique des politiques du gouvernement et de gestion du calendrier et de l'agenda du Conseil des ministres, que préside le chef du gouvernement. Ces fonctions donnent aux unités du CG, l'autorité nécessaire pour définir et mettre en œuvre les priorités stratégiques du chef du gouvernement. Un tel soutien a parfois une tonalité partisane ; dans d'autres cas, il combine l'aspect partisan et un aspect technocratique et stratégique, ce dernier visant l'exercice par le chef du gouvernement de ses responsabilités transversales.

- *Préparation et suivi du budget***.** Bien que le budget relève formellement du ministère des Finances, sa fonction principale comme outil central dans la concrétisation de la stratégie du gouvernement et la répartition des ressources à cette fin, donne une grande importance à sa détermination pour le chef du gouvernement et le CG. Son rôle dans la gestion du CG va au-delà de la définition du cadre des revenus et opérations financières de l'État. C'est le principal outil d'affectation des dépenses du gouvernement, laquelle détermine une proportion significative de l'utilisation du PIB national – plus de la moitié dans certains pays de l'OCDE. C'est donc un instrument politique majeur entre les mains des gouvernements, qui permet de hiérarchiser les politiques stratégiques au travers de l'allocation de tous les revenus. C'est aussi un outil de gestion important puisque le budget répartit les deniers entre les ministères et agences de l'État. Il fournit le cadre primordial qui permet au gouvernement de fonctionner jour après jour et de conduire son action stratégique.

Graphique 1.1. **Un Centre relié : Allocation des responsabilités selon les fonctions**



Source : OCDE (2013), 32ème Réunion des hauts responsables des Centres du Gouvernement, Santiago, 23-25 octobre 2013, Notes de Session.

- *Coordination systématique des politiques transversales et multisectorielles.* Ces politiques incluent des réformes gouvernementales pour introduire un gouvernement plus ouvert et transparent, des réformes de la gestion stratégique des ressources humaines, la coordination dans la rédaction de projets de loi et de réglementation, et la mise en place d'une administration électronique. Ces fonctions sont généralement prises en charge par un ministère de la Gouvernance ou de la Réforme administrative, un ministère de l'Intérieur, et/ou un ministère de la Justice. Bien que cet examen ne porte que sur les réformes en vue du Gouvernement Ouvert, celles-ci ne se déploient pas dans le vide mais font partie de l'agenda de réforme plus large du gouvernement et interagissent avec nombre d'autres réformes sur des points essentiels. Le centre du gouvernement coordonne les apports des différents ministères et autres agences impliquées dans des réformes complexes ou stratégiques.

Coordination du Parlement, des ministères d'exécution, des autorités et régions par le CG

La première ligne d'action du CG est de collaborer avec les ministères sectoriels clés pour planifier et formuler les politiques sectorielles et les priorités générales qui contribuent à la vision stratégique pour le pays, en s'assurant que ces ministères travaillent en cohérence. Il est reconnu qu'un État impliqué de manière globale – qui fait continûment montre d'une cohérence dans la formulation et la mise en œuvre de politiques multisectorielles très complexes, placées au service d'une vision d'ensemble bien structurée – reste un idéal pour beaucoup de pays de l'OCDE. L'OCDE, reconnaissant la difficulté d'un tel objectif, et s'appuyant sur les leçons tirées des expériences des États membres dans la définition, la mise en œuvre et le suivi d'une stratégie nationale, a développé une capacité de synthétiser une pratique évolutive dans ce domaine pour aider les États à améliorer la cohérence de leurs politiques et leurs résultats.

Une clé en ce qui concerne l'objectif de cohérence est que les unités du CG se cordonnent réellement entre elles, ce qui n'est pas sans poser de problèmes y compris lorsqu'elles relèvent de la même institution. Lorsqu'un projet de loi est par exemple soumis au Conseil des ministres pour examen et décision, une analyse des impacts de la réglementation doit être fournie. De la même manière, la gestion stratégique des ressources humaines du gouvernement et sa gestion budgétaire sont étroitement liées. Une gestion du budget fondée sur la performance suppose en effet des directeurs et hauts responsables qui soient en mesure de recourir à des récompenses et sanctions pour mobiliser leurs équipes au service des résultats recherchés

tout en respectant les objectifs budgétaires fixées par le Budget national pour leur institution.

La continuité du CG exige une stabilité de ses institutions au-delà des cycles électoraux. Ces institutions doivent être capables de résister aux aléas des cycles politiques afin de répondre au défi de la mise en œuvre de stratégies de long terme et de conseiller des gouvernements entrants en conséquence. Cette stabilité et les structures qui la rendent possible accroîtront la confiance de la population dans la capacité de l'État de prendre au sérieux la vision stratégique adoptée, même modifiée au gré des alternances, ainsi que dans la capacité du pays de faire progresser la vision partagée par les citoyens. En outre, toutes les institutions du CG et d'autres acteurs clés du gouvernement doivent partager une position commune sur les objectifs stratégiques transversaux à l'administration afin d'atteindre les résultats escomptés sans gaspiller les ressources. L'intérêt général n'est jamais servi lorsqu'une institution publique échoue dans ses tentatives pour mettre en œuvre une politique définie par le CG ou lorsqu'une entité gouvernementale nuit aux autres dans la poursuite des objectifs stratégiques de l'État.

C'est dans cet esprit que les entités internes et externes de suivi de l'État devraient pouvoir interagir avec les institutions du CG afin de montrer au gouvernement, aux législateurs et aux citoyens que la vision est mise en œuvre selon le plan. Elles doivent être capables de confirmer que les institutions du CG et d'autres acteurs clés du secteur public concernés prennent leurs responsabilités et informent régulièrement les citoyens des progrès obtenus. Dans plusieurs pays européens, l'autorité suprême de contrôle et de vérification donne fréquemment et publiquement son opinion indépendante non seulement sur l'efficacité de politiques données, mais aussi sur leur impact dans la mise en œuvre de la vision stratégique telle que formulée par le gouvernement.

La transformation du Maroc suscite un besoin de changer à la fois la manière dont fonctionne le centre du gouvernement et les buts stratégiques qu'il se donne. L'application d'approches nouvelles plus ouvertes et participatives, du fonctionnement de l'administration publique, en commençant par son Centre, jusqu'à la prestation de services aux citoyens, n'est pas intrinsèquement liée à la formulation d'une nouvelle stratégie, mais dans la situation actuelle les deux sont de fait étroitement liées. Un test important de la volonté de changement du gouvernement marocain sera l'allocation des ressources humaines, stratégiques, financières et d'encadrement stratégiques, requises pour faire du Gouvernement Ouvert une réalité.

Au-delà de la coordination : La gestion du changement et le concept d'« État stratège »

Les mesures de gouvernance requises pour accroître l'ouverture et la transparence du gouvernement supposent de changer la manière dont sont prises en charge les fonctions fondamentales telles que la gestion du budget et la modification de la réglementation. Elles impliquent la totalité du gouvernement, du Premier ministre aux plus petits agents. Elles font intervenir le Parlement et le pouvoir judiciaire aussi bien que l'exécutif. Opérer un réel changement, qui aille au-delà des slogans, suppose une gestion efficace du changement.

L'évolution de la culture de gouvernance prime sur les nouveaux calendriers et les procédures révisées. Une culture de prise de décision à huis clos et de négociation entre les seules élites doit céder la place à une culture d'ouverture et d'engagement actif des citoyens marocains. Le secret, qui rend la corruption et le favoritisme plus aisés, doit laisser la place à la prise de conscience que le travail du gouvernement est l'affaire de la population. Chaque citoyen peut, de même que les technocrates, apporter un savoir utile et une expertise au processus de construction du nouveau Maroc. Se nourrir de cette expertise implique la définition et l'application de nouveaux mécanismes de consultation, sur la base du partage de l'information qui était hier destinée à la seule administration.

La suite de ce chapitre traite des méthodes de gestion intégrée du changement qui visent la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie transversale, multisectorielle, en faveur du Gouvernement Ouvert. L'approche mentionnée est fondée sur l'expérience des pays de l'OCDE dans la mise en œuvre des réformes complexes, qui favorise l'adoption d'une stratégie interministérielle cohérente, établissant des mécanismes favorisant une coordination continue, et embrassant une approche transversale décisive pour le succès d'un Gouvernement Ouvert et transparent au Maroc. Les leçons tirées des précédents Examens de la Gouvernance Publics, évoqués dans le rapport de l'OCDE, *Réussir la réforme*, suggèrent qu'une gestion efficace du changement peut être le principal catalyseur de l'ouverture. Cette expérience indique en outre que le succès de la gestion du changement dépend de la force des institutions et de la direction, de la hiérarchisation et du séquencement des réformes, et de la manière avec laquelle les agents de la réforme interagissent avec les groupes d'intérêt susceptibles de s'opposer au changement des politiques publiques.

Une réforme concluante exige de construire un consensus parmi les principaux acteurs, à la fois au sein du gouvernement et en dehors, ce qui dépend d'une communication et d'une coordination efficaces et bilatérales. Une direction forte au niveau du CG est nécessaire pour changer la manière

dont l'administration publique conçoit son rôle et pour encourager une réelle implication des acteurs privés et publics clés, ainsi que des citoyens. Les réformateurs à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, qui représentent ces intérêts très divers, doivent être réunis autour d'une table sur l'impulsion du CG pour faire en sorte ensemble que la vision stratégique du pays sur le Gouvernement Ouvert soit bien comprise et suscite un large consensus social sur les fins du Gouvernement Ouvert et les moyens d'y parvenir.

La coordination au sein de l'administration publique est le facteur déterminant d'une gestion efficace et cohérente de l'évolution vers un gouvernement plus ouvert et transparent – c'est le cas dans d'autres secteurs des politiques publiques. Une telle coordination doit être fondée sur un fort consensus autour d'une vision commune, des stratégies pour la mettre en œuvre, des outils à utiliser, et des rôles et responsabilités de chacun. Un cadre d'évaluation de la performance solide avec des objectifs et des indicateurs clairs pour mesurer les progrès et un système solide de communication avec les citoyens, seront déterminants.

Ces fonctions de coordination sont généralement assumées par les institutions du centre du gouvernement, sous la houlette d'une d'entre elles :

- Les fonctions du centre du gouvernement, en tant que point focal pour la définition et le pilotage de la stratégie nationale. Son rôle est de mobiliser et de catalyser les changements requis par la stratégie au travers d'une mise en cohérence des agences publiques. À cette fin, le CG doit rassembler les principaux acteurs et leurs capacités respectives tout en introduisant de nouveaux processus renforçant la responsabilité, la planification et la prévision stratégiques, l'engagement collectif, et la communication au sein du gouvernement et avec des intérêts extérieurs, dont la société civile.
- Le CG manifeste la volonté du pays de mettre en place un Gouvernement Ouvert au moyen de la mise à l'épreuve et de l'adaptation des pratiques innovantes, ce qui contribue directement à la culture du changement attendue et à la promotion de l'ouverture de toute l'administration. L'innovation mise au service du Gouvernement Ouvert implique la mobilisation des citoyens, des entreprises et des acteurs issus du secteur public et de la société civile ; leurs contributions doivent être reconnues. À cette fin, le CG doit s'assurer que les ressources de TI nécessaires, notamment l'Internet, sont disponibles. Ces technologies permettent une mobilisation accrue des citoyens dans tous les domaines de la gouvernance, dont la prestation de services publics (des transactions améliorées et une information électronique), une approche inclusive de l'élaboration des politiques et la responsabilisation de la société

grâce à une meilleure compréhension des fonctions du gouvernement et à une participation à leur évaluation.

Un aperçu des cadres légaux, politiques et institutionnels régissant le Gouvernement Ouvert au Maroc

Depuis le début des années 2000, le Maroc s'est engagé dans un agenda législatif ambitieux pour moderniser les fondements légaux et de gouvernance du pays, ainsi que garantir des conditions économiques et sociales meilleures aux citoyens. Le pays a signé des conventions internationales importantes, comme la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC), le Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP), la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, et la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; il a ainsi consolidé la dynamique d'amélioration de la performance de l'État et rejoint les initiatives globales de renforcement des principes universels. L'adhésion aux conventions internationales contribue en outre à la pérennisation de la réforme et donc à la régularité des progrès.

La Constitution a posé les bases des principes du Gouvernement Ouvert

La nouvelle Constitution de 2011[3] (Constitution du Royaume du Maroc, 2011) a introduit d'importants changements et entériné les principes du Gouvernement Ouvert que sont la bonne gouvernance, l'intégrité des services publics, la transparence, la responsabilité, la démocratie participative, et l'accès à l'information publique. Elle a aussi posé les bases d'évolutions significatives des politiques publiques.

La Constitution garantit[4] la liberté de pensée, d'opinion, et d'expression sous toutes leurs formes (art. 25), la liberté de l'information publique (art. 27), et celle de la presse, qui ne peut être limitée par aucune forme de censure préalable (art. 28). Les droits d'association, d'union, d'organisation politique et de grève sont confirmés (art. 29). L'État garantit la liberté d'entreprendre ainsi qu'une économie de marché (art. 35). Les services publics doivent être organisés sur la base d'un égal accès de tous les citoyens, une 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 responsabilité, et être régis par les principes et valeurs démocratiques affirmés par la Constitution (art. 154).

La Constitution réaffirme le principe de transparence en garantissant le droit d'accès à l'information pour tous les citoyens. Plus précisément, l'article 27 porte sur l'information détenue par l'administration publique, les

institutions élues et les organisations ayant une mission de service public. Cette disposition constitutionnelle ne peut être limitée que par l'adoption d'une loi qui organise cette limitation et seulement dans des circonstances particulières comme pour la protection de la sécurité et de la défense nationales, ou la vie privée et les droits humains fondamentaux.

Les principes d'intégrité et de responsabilité sont tout particulièrement mis en avant dans la nouvelle Constitution, de nombreux articles promouvant la bonne gouvernance, la probité et plus encore la lutte contre la corruption. L'article 36 pose les bases de la lutte contre la corruption et ses multiples composantes, et d'autres articles comportent ensuite des dispositions dans ce domaine. Le principe de l'engagement et de la participation des citoyens est quant à lui affirmé par l'article 1 de la Constitution, en même temps que les principes de bonne gouvernance et de responsabilité. Les articles 12, 13, 14 et 15 insistent sur la participation et la contribution de la société civile et des organisations non gouvernementales à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets lancés par des institutions et autorités publiques.

Encadré 1.1. **Institutions et autorités indépendantes créées par la Constitution**

Les institutions et autorités de protection des droits de l'homme, des libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain durable et de la démocratie participative

Instances de protection et de promotion des droits de l'homme	Conseil national des droits de l'homme (art. 161)
	Médiateur (art. 162)
	Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (art. 163)
	Autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination (art. 164)
Instances relatives à la bonne gouvernance et à la réglementation	Haute Autorité de la communication audiovisuelle
	Conseil de la concurrence (art. 166)
	Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption
Instances de promotion du développement humain durable et de la démocratie participative	Conseil Supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (art. 168)
	Conseil consultatif de la famille et de l'enfance (art. 169)
	Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative (art. 170)

La Constitution prévoit par ailleurs la création d'institutions indépendantes pour garantir les principes de bonne gouvernance : la Haute Autorité de la communication télévisuelle (art. 165), le Conseil de la concurrence (art. 166) et l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (art. 167) ainsi que plusieurs autres institutions de protection des droits de l'homme, du développement durable et de la démocratie participative. Ces institutions indépendantes (encadré 1.1) doivent être appuyées par les institutions du gouvernement (art. 159) et rapporter annuellement sur leurs activités devant le Parlement, qui examine leurs rapports (art. 160). L'article 147 garantit l'indépendance de la Cour des Comptes, qui est l'instance supérieure de contrôle des comptes publics et de l'exécution des lois de finances.

Évolutions législatives

La Constitution prévoit l'adoption ou la modification d'environ 20 lois organiques dans des secteurs variés. Beaucoup de ces lois visent à renforcer les principes d'intégrité, de transparence, de responsabilité et de participation des citoyens :

- sur les activités des partis politiques, leur financement et leur contrôle (art. 7)
- sur le droit des citoyens de présenter des propositions législatives (art. 14)
- sur le droit des citoyens de présenter des pétitions aux autorités publiques (art. 15)
- sur le droit de grève (art. 29)
- sur la loi organique des finances (art. 75)
- sur l'organisation et les fonctions du gouvernement, ainsi que sur le statut de ses membres (art. 87)
- sur la gestion et la gouvernance démocratiques des régions et des communautés locales (art. 146).

De nombreuses lois sont en cours de rédaction et/ou d'approbation pour appuyer les dispositions de la Constitution et lancer la réforme nécessaire des institutions et de la vie publique au Maroc. Parmi les plus importantes en matière de Gouvernement Ouvert figurent les projets de loi en matière de droit d'accès à l'information publique, de lutte contre la corruption, de mécanismes et d'institutions de renforcement de l'intégrité, de transparence des procédures budgétaires, et la modernisation de l'administration publique. Ces projets de loi en sont aujourd'hui à différentes étapes de leur

développement. Certains d'entre eux, comme le Projet de loi sur le droit d'accéder à l'information et le Projet de loi n° 113-12[5] relatif à l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, ont déjà fait l'objet d'une consultation en ligne sur le site Internet du Secrétariat général du Gouvernement (SGG)[6]. D'autres, comme la réforme de l'administration publique, n'en sont qu'au début de leur développement, qui progresse lentement. La réforme de l'administration publique est pourtant une condition décisive du succès du Gouvernement Ouvert et d'autres initiatives de réforme.

Vers un cadre d'action solide

L'adoption de la Constitution a ouvert de nouvelles voies pour une grande variété de projets et d'initiatives visant à donner vie aux dispositions de la Constitution pour renforcer les principes de bonne gouvernance. Le *Programme du gouvernement*[7], produit et approuvé par le Parlement en janvier 2012, a confirmé la forte adhésion aux principes constitutionnels et réaffirmé les principes de bonne gouvernance, d'intégrité, de transparence, et de responsabilité comme fondements de l'évolution à venir du pays. Le programme a mis en avant trois principes de formulation et de mise en œuvre des politiques :

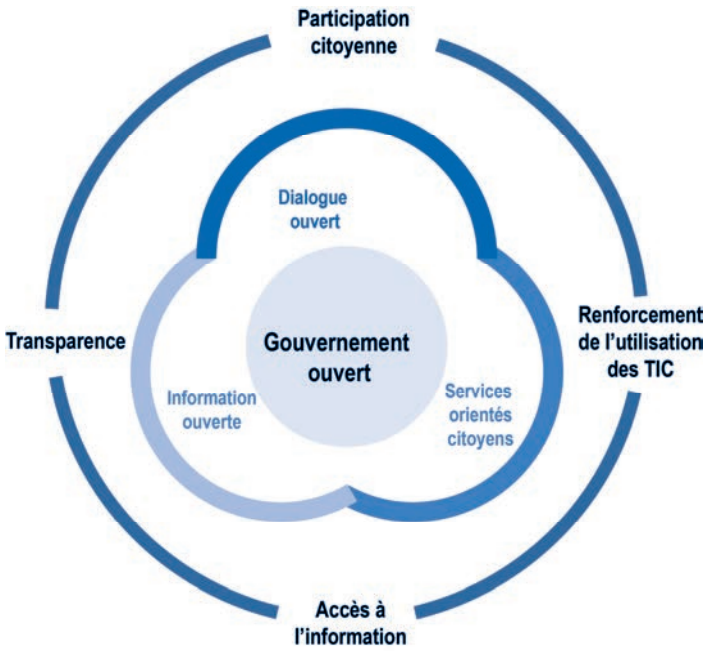
- action intégrée
- approche partenariale
- articulation entre responsabilité et reddition de comptes.

De vastes réformes, souvent décrites comme un projet de construction de grande ampleur comptant de nombreux chantiers en cours, entendent contribuer à la modernisation et la démocratisation du pays. Cependant, les liens et synergies entre ces réformes étendues et simultanées ne sont pas toujours bien perçus, et la bataille qu'implique leur mise en œuvre débouche trop rarement sur des résultats tangibles. Il existe un chaînon manquant important : une vision et une stratégie globales orientant les efforts de réforme en cours, appuyées par une feuille de route complète et claire précisant le travail à fournir à chaque étape.

Établir un cadre politique fort et global pour le Gouvernement Ouvert représente un défi de grande importance, particulièrement du point de vue de la cohérence des politiques et de leur convergence par rapport à l'agenda de réforme du secteur public. Une réforme du secteur public concluante s'enracine dans les principes du Gouvernement Ouvert que sont l'intégrité, la responsabilité, la transparence et l'engagement. Elle dépend en outre des instruments politiques, comme l'accès à l'information, les données ouvertes, l'administration électronique, l'implication du public et sa consultation, la

gestion de la performance et la reddition de comptes, la protection de la vie privée, etc. Le cadre pour le Gouvernement Ouvert formulé par le Maroc (graphique 1.2) rend bien compte des principes de transparence, d'implication des citoyens, et de services publics répondant à la demande (qui sont aussi au cœur de la réforme de l'administration). Le cadre tirerait néanmoins profit d'une intégration explicite des principes d'intégrité et de responsabilité, ainsi que d'une mise en avant des liens forts avec la réforme du secteur public. Ceci correspond aux besoins du pays, dans la mesure où certains de ses principaux problèmes en matière de Gouvernement Ouvert et de réformes du secteur public sont directement liés aux questions d'intégrité et de responsabilité.

Graphique 1.2. **Le cadre du Gouvernement Ouvert au Maroc**



Source : Maroc (2012), Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, État des lieux.

La convergence et la cohérence politiques sont de la plus grande importance pour le succès du Gouvernement Ouvert et d'autres initiatives de réforme. Bien que le coût réel des politiques qui manquent de cohérence soit difficile à mesurer, il est réputé colossal, étant donné les conséquences dans une variété de domaines, et leur interaction possible. L'initiative pour la convergence et la cohérence des politiques publiques, pilotée par le

ministère des Affaires générales et de la gouvernance (MAGG), ne pouvait donc pas être plus opportune. Son succès dépendra cependant de l'existence d'une vision forte et globale et du cadre politique stratégique. Une adhésion nette des responsables – et sa capacité de créer des mécanismes fonctionnels de coordination avec tous les partenaires – est un autre facteur important de réussite.

Un cadre institutionnel pour orienter l'Initiative du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert

Pour être opérationnels, les cadres légal et politique doivent s'appuyer sur un ensemble d'institutions solides, comprenant les institutions publiques volontaristes et compétentes qui collaborent sous une direction digne de confiance, pour appliquer les décisions politiques et garantir la conformité avec la législation existante. Comme le montre l'expérience des pays de l'OCDE, une volonté politique ferme et une direction impliquée sont nécessaires à la création des synergies, de la cohérence et de la convergence requises à tous les niveaux, de manière à produire des résultats tangibles et opportuns pour les citoyens.

Chaque élément de la réforme politique globale doit avoir sa propre place au sein d'une stratégie globale bien conçue, dotée d'objectif clairs et publics, avec des rôles et responsabilités des principaux acteurs bien définis, et des mesures précises de responsabilité pour impliquer la société civile, les secteurs public et privé, les parlementaires et les citoyens de toutes les régions et classes sociales. Y parvenir est un défi important, qui ne peut être relevé que si toute l'initiative bénéficie d'une direction stratégique informée depuis le centre du gouvernement. L'administration publique et les institutions politiques doivent joindre leurs forces, chacune contribuant à partir de ses ressources en termes de gestion et de direction.

Une déclaration forte de l'engagement de l'exécutif constitue une condition préalable décisive au succès du Gouvernement Ouvert. Il est cependant nécessaire qu'une direction active et permanente rassemble et coordonne les efforts des uns et des autres pour nourrir l'initiative du Gouvernement Ouvert. Créer un Comité directeur au sein du Cabinet chargé de donner l'impulsion et de définir les priorités, rendra la volonté politique manifeste, confortera la direction politique, rehaussera la légitimité de l'initiative, et la rendra plus visible.

Un tel Comité directeur fournira l'appui de haut niveau attendu pour le deuxième niveau de la gestion de la réforme en vue du Gouvernement Ouvert. Pour l'OGP, ceci prend la forme d'un Comité de pilotage créé en novembre 2012 et dirigé par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (MFPMA). Ce comité a été créé pour

suivre la mise en œuvre du projet MENA-OCDE pour le Gouvernement Ouvert ; il comprend des représentants de plusieurs ministères. Parmi ses fonctions :

- la coordination de l'action et la sensibilisation à l'initiative OGP
- la diffusion de l'information sur la gouvernance publique et sur les progrès du Maroc en regard des critères d'éligibilité de l'OGP
- le recensement des actions entreprises et la formulation d'activités envisageables pour satisfaire les critères d'éligibilité de l'OGP.

Le choix de la structure de direction de l'OGP est conforme à la tradition de délégation des initiatives de pilotage stratégique horizontal au ministère dont le mandat apparaît le plus proche de la question concernée. Le MFPMA prend par exemple en charge l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, coordonne l'effort de mise en place d'une législation sur l'accès à l'information et est en outre responsable du pilotage du projet MENA-OCDE pour le Gouvernement Ouvert, tandis que le ministère des Affaires générales et de la gouvernance oriente la formulation d'une stratégie globale pour la gouvernance.

Si en théorie et dans des circonstances particulières, les comités de pilotage et les commissions interministérielles *ad hoc* peuvent être un bon moyen de fonctionner, ils connaissent souvent des problèmes récurrents liés à la clarté de leur mandat, au volontarisme politique et à la capacité. Pour obtenir des résultats tangibles et dans des délais convenables, ces problèmes peuvent être traités dès le départ par la définition d'un mandat clair, de cadres de responsabilité et de coordination, des modalités d'accès aux ressources, et de mécanismes fonctionnels de suivi et de mise en œuvre. Les cadres et mécanismes de coordination des dispositifs existants ne semblent pas suffisants pour permettre un effort ample et soutenu, *a fortiori* depuis les coulisses.

Le cadre institutionnel envisagé pour l'établissement d'un Gouvernement Ouvert ne semble pas forcément favorable à une mise en œuvre concluante de l'initiative au-delà de la satisfaction des critères d'éligibilité de l'OGP, voire de la coordination d'un Plan d'action OGP strictement défini. Cette situation s'explique par l'absence d'une structure permanente de centre du gouvernement susceptible de jouer au Maroc le rôle qu'elle joue dans de nombreux pays de l'OCDE. Certaines attributions fondamentales du CG sont aujourd'hui partagées entre différentes entités, souvent sur une base *ad hoc*. Le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) prépare l'agenda des réunions du Cabinet et fait fonction de conseiller juridique du gouvernement ; il garantit la conformité légale de la législation proposée et assure sa traduction dans d'autres langues. Le site

Internet du SGG prend en charge la publication de la plupart des projets de loi pendant 15 jours, en vue de susciter des commentaires publics. Bien que la mise en ligne des projets pour information et consultation soit louable, le rôle du SGG ne lui permet pas d'être davantage qu'une boîte à lettres, faute d'obligation ou de capacité de suivi des commentaires et modifications proposées, comme d'échanges ultérieurs entre le ministère et les auteurs des commentaires. Il n'y a pas non plus d'obligation ni d'habitude au SGG de recourir à d'autres moyens de consultation avec les ministères, les partenaires ou les citoyens pour répondre aux commentaires ou parce que le type de législation l'exige.

Dans l'ensemble, le SGG joue un rôle au mieux limité dans la planification et la coordination horizontales, comparé aux organes similaires intégrés à un CG bien structuré dans d'autres pays, notamment de l'OCDE. Le SGG et d'autres unités au service du Chef du Gouvernement ne sont pas en position d'exercer des fonctions stratégiques en rapport avec la définition des stratégies transversales, leur planification et hiérarchisation, le suivi de la performance et la reddition de comptes, ou encore la coordination des grandes initiatives horizontales. Aucune de ces entités n'a de mandat ou de ressources pour assumer un rôle de direction au sein du CG dans la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert et de toute autre initiative de ce type. Il n'est pas excessif de dire que cette situation affecte gravement l'aptitude du gouvernement marocain de mener à bien les réformes majeures et confirme donc la grande difficulté qu'il y a à traduire des déclarations politiques louables en réalité affectant la vie des citoyens et des entreprises du Maroc.

Le rôle nouvellement assumé par le Premier ministre en tant que Chef du gouvernement responsable de la coordination stratégique représente une occasion de mettre en place un autre modèle de gestion de la réforme au centre du gouvernement qui puisse renforcer l'intégration et rationaliser les efforts pour faire évoluer positivement et rendre productive la collaboration interministérielle.

La capacité d'appuyer une telle fonction doit toutefois être construite au moyen d'un effort soutenu et volontariste. Des pays de l'OCDE, comme le Canada et le Royaume-Uni, donnent de bons exemples d'organisations du CG parvenant à assurer une direction forte et une coordination stratégique horizontale des initiatives transversales, notamment en ce qui concerne le Gouvernement Ouvert.

Le Centre du Gouvernement (CG) dans les pays de l'OCDE

De nombreux pays de l'OCDE ont l'expérience de diverses approches et la conscience de l'importance des stratégies et initiatives globales dirigées depuis le centre. Étant donné la nature très horizontale de l'initiative pour le

Gouvernement Ouvert, c'est le centre du gouvernement qui souvent assure la direction de la formulation et de la coordination de la mise en œuvre d'une stratégie globale. Ce centre joue un rôle critique non seulement dans la formulation des stratégies du Gouvernement Ouvert, mais aussi dans sa concrétisation en politiques conjointes et dans l'établissement d'un cadre institutionnel adapté pour l'impulsion et le pilotage d'un agenda de réforme si considérable. Le CG est défini, nommé et organisé de manière variée dans ces pays. L'encadré 1.2 présente un résumé descriptif de certains des rôles et responsabilités clés confiés au centre du gouvernement dans les pays de l'OCDE.

La façon dont est structuré le centre du gouvernement influence fortement la manière dont ses rôles et responsabilités sont remplis, ainsi que son aptitude à impliquer une large gamme de partenaires. Elle reflète en outre l'influence espérée ou réelle du centre. Il n'existe pas d'uniformité ou de normes établies concernant les structures de CG dans les pays de l'OCDE. Les structures privilégiées par les différents pays sont à l'image de leurs traditions, cultures démocratiques, besoins et politiques du moment. L'encadré 1.3 décrit le centre du gouvernement au sein de l'administration fédérale canadienne, où le concept de centre du gouvernement, issu d'une tradition ancienne, joue un rôle fondamental dans la gouvernance publique, la politique et les services.

Encadré 1.2. **Rôles et responsabilités du Centre du Gouvernement dans les pays de l'OCDE**

Si les définitions, fonctions et structures du CG connaissent de fortes variations dans les pays de l'OCDE, il existe néanmoins des tendances convergentes qui autorisent une synthèse des fonctions clés assumées par le CG. Au regard des évolutions politiques majeures, le rôle du centre du gouvernement inclut souvent les aspects suivants :

- la compréhension du panorama d'ensemble
- l'évaluation et l'inscription stratégiques de toute évolution politique ou initiative dans un agenda transversal
- la fourniture d'un conseil fondé sur les faits et impartial au gouvernement et autres responsables élus
- la détermination des objectifs et priorités
- la planification de la mise en œuvre, dans un contexte donné
- l'évaluation et la mesure des risques, leur gestion au moyen de stratégies adaptées

Encadré 1.2. **Rôles et responsabilités du Centre du Gouvernement dans les pays de l'OCDE** (*suite*)

- la communication autour des initiatives de manière à sensibiliser et susciter l'adhésion
- l'intégration des principaux partenaires dans les processus de prise de décision d'une manière ouverte et transparente
- la création des structures adéquates de responsabilité, de suivi et de reddition de comptes
- la mise sur pied de mécanismes de coordination collaborative entre les ministères et les autres acteurs
- l'appui aux ministères dans leurs actions pour appliquer les décisions
- l'obtention de résultats utiles et visibles pour les citoyens.

Un des rôles les plus importants joués par le CG est de conseiller le gouvernement issu des élections. Pour le mener à bien, un CG fort s'appuie sur une bonne connaissance de l'environnement (international, national et local) au moyen d'une observation et d'une analyse constantes. Ce savoir est essentiel pour l'évaluation et la gestion des risques internes et externes associés aux initiatives politiques. Il nourrit aussi une sensibilité et une réactivité aux enjeux, valeurs et attentes des principaux individus, secteurs et régions concernés. Il représente un apport de grande valeur, qui permet au CG d'exercer ses fonctions de coordination avec :

- les ministères d'exécution, les agences publiques et le Parlement
- la société civile et les associations et représentants du secteur privé
- les exécutifs infranationaux, régionaux, locaux/municipaux
- d'autres gouvernements nationaux
- les organisations internationales.

La coordination d'initiatives horizontales reste l'un des défis majeurs pour tout CG. Elle suppose une direction et une gestion sensible et réactive, dans la mesure où un CG efficace n'est pas synonyme de contrôle, de responsabilité centralisée ou d'imposition d'actions aux ministères, mais est au contraire le symbole d'une implication collective, d'un partenariat, de la conviction, de la collaboration et de la responsabilisation. Les centres du gouvernement fondent leurs actions sur la volonté de faciliter, appuyer et favoriser l'action autonome des ministères et agences. Ils jouent un rôle clé dans le renforcement de capacité des organisations placées en première ligne, en articulant avec elles les valeurs et codes éthiques, des cadres de responsabilité, de participation et de gestion de la performance, ainsi que d'autres politiques et règles internes. Ils organisent des formations

Encadré 1.2. **Rôles et responsabilités du Centre du Gouvernement dans les pays de l'OCDE** (*suite*)

horizontales et des activités de développement. Ces principes s'appliquent plus vigoureusement encore aux partenariats extérieurs de plus en plus nombreux que le CG doit mobiliser et gérer avec les acteurs dans les communautés, la société civile et les entreprises, ainsi que sur le plan international, lorsque la collaboration est volontaire et exige le respect et la confiance mutuels.

Encadré 1.3. **Les rôles et structures du Centre du Gouvernement au Canada**

Le centre du gouvernement joue au Canada un rôle très important dans l'administration publique. Les trois agences centrales — le Bureau du Conseil privé (BCP), le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) — appuient le travail du Premier ministre et du Cabinet ; elles facilitent la consultation et la coordination au sein du gouvernement. Le Cabinet du Premier ministre (CPM) appuie aussi ce dernier ; il s'agit, au contraire des agences centrales mentionnées, d'une structure politique. Le CPM est la plateforme d'appui non-partisane et de service public au Premier ministre et au Cabinet, et à leurs structures de décision.

Au moyen d'une consultation continue des ministères et agences, le BCP fournit au Premier ministre une information et une analyse globales des politiques et des priorités envisagées. Il renseigne notamment sur l'organisation du gouvernement et ses relations avec le Parlement et la Couronne, la nomination des hauts responsables publics, le programme général de dépenses du gouvernement, le fonctionnement du système de décision du Cabinet, la formulation des politiques majeures, la gestion des relations au sein de l'administration publique, et d'autres questions spécifiques.

Le BCP est dirigé par le Greffier du Conseil privé, dont le rôle au sein du Gouvernement du Canada est proche de celui du Secrétaire de Cabinet. Le Greffier est un fonctionnaire non-partisan choisi par le Premier ministre, faisant fonction d'adjoint du Premier ministre et de principal conseillé public. Il ou elle est en outre le chef du Service public, selon les termes de la loi. À ce titre, il ou elle est responsable de la qualité du conseil et des services experts, professionnels et non-partisans fournis par le service public au Premier ministre et au Cabinet. Il ou elle rend compte annuellement au Premier ministre de l'état du service public. Le Greffier du Conseil privé a la responsabilité en particulier de la préservation de la continuité du gouvernement au-delà des cycles électoraux ; il est le gardien des archives des ministères passés et présents.

Encadré 1.3. **Les rôles et structures du Centre du Gouvernement au Canada** (*suite*)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie son Président. Agence administrative du Conseil du Trésor, il appuie son comité consultatif, qui est le comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Ses responsabilités formelles sont définies par la loi sur l'administration des finances et d'autres règles. Il exerce un rôle de supervision centrale des pratiques de gestion transversales, en assurant leur productivité. Le Contrôleur général, membre du Secrétariat, contribue à l'amélioration de la gestion financière à l'échelle de l'administration publique. Le Responsable en chef des ressources humaines, qui en fait lui aussi partie, est chargé de rendre la gestion des ressources humaines plus efficace et de réduire les chevauchements et le dédoublement des fonctions. Le SCT formule des recommandations et fournit ses avis au Conseil du Trésor sur toutes les questions relatives à la politique et à l'organisation administratives générales au sein du service public, aux politiques et procédures de gestion des finances et des actifs, à l'examen des plans et programmes de dépenses annuels et de long terme et à la détermination des priorités dans ces domaines.

Le ministère des Finances est responsable de la politique macro-économique du gouvernement, ce qui inclut la politique et les dépenses fiscales, le cadre budgétaire global, et l'analyse de l'impact économique et budgétaire des propositions des ministères. Le ministère des Finances appuie son ministre et garantit l'existence d'une ample capacité d'analyse socio-économique.

Source : Cabinet du premier Ministre – Canada (2011), « Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État », www.pm.gc.ca/fra/nouvelles/2010/12/12/gouvernement-responsable-guide-du-ministre-et-du-ministre-detat (consulté le 24 juin 2013).

De la politique à sa mise en œuvre : Répondre aux multiples problèmes de coordination horizontale

La coordination des initiatives horizontales pose des problèmes nombreux et variés, mais qui sont pour la plupart liés à la nature verticale voire compartimentée des structures du gouvernement. Ces configurations verticales reflètent les responsabilités ministérielles et sectorielles. Bien qu'elles aient une raison d'être et qu'elles aient contribué à faire fonctionner les administrations dans le passé, elles sont aujourd'hui remises en question dans un monde où croissent complexité et d'interdépendance. Elles sont souvent considérées comme une source de chevauchements et d'inefficacités, et comme une barrière à la collaboration et à la coopération dans un monde de plus en plus horizontal et multidisciplinaire. L'allocation des ressources (humaines, financières et matérielles) du gouvernement suit

elle aussi un schéma vertical, la configuration classique du gouvernement incitant peu à la collaboration et à la coordination horizontale.

Quelles sont les caractéristiques d'une bonne coordination horizontale et d'un bon partenariat?

La liste des éléments qui définissent ce qu'est une bonne coordination est longue, mais des caractéristiques fondamentales peuvent être mises en avant :

- des objectifs, pleinement inscrits dans les priorités stratégiques du gouvernement
- une vision, une stratégie et des priorités partagées
- un accord sur des mécanismes de gestion de la coordination (comme des protocoles d'accord)
- une responsabilité et un rôle bien définis de chaque acteur
- des flux réguliers de données et d'information
- des canaux de communications ouverts
- des mécanismes effectifs de partage des ressources
- des instruments de suivi des progrès et de reddition de comptes
- des mécanismes préétablis de résolution des conflits pour assurer des processus sans heurts, sur la base d'un respect commun des principes et des valeurs.

Les expériences des membres de l'OCDE montrent qu'une intégration des projets et des initiatives horizontaux dans les plans stratégiques de chaque organisation, et des activités de suivi, de mesure et de reddition de comptes relatives à ces activités horizontales peut améliorer les résultats obtenus. La définition de mesures de la performance des initiatives horizontales, qui permet d'affirmer la responsabilité des partenaires, est un élément clé de tout cadre de coordination horizontal. Le CG pourrait utilement mettre au point des orientations[8] sur les initiatives horizontales pour renforcer la responsabilité et l'efficacité des mécanismes de coordination et de mise en œuvre. Pour mener à bien une telle transformation, certains services publics nationaux ont mis au point des normes professionnelles en matière d'implication des citoyens et de coordination intra gouvernementale. Les Pays-Bas offrent l'un des meilleurs exemples de professionnalisation de l'engagement des citoyens, sous la forme d'un Code de conduite (encadré 2.9) affirmant des « principes d'une

bonne consultation » et une organisation interministérielle pour appuyer les agents publics (Van der Wal, et al., 2009).

Certains gouvernements ont atténué ces difficultés en renforçant les structures, comme le centre du gouvernement ou une institution comparable, pour qu'elles dirigent et coordonnent les stratégies et initiatives horizontales et transversales. En recourant à des mécanismes spécifiques, horizontaux, d'allocation et de gestion des ressources humaines et budgétaires, ils ont réduit l'ampleur des problèmes et obtenu des résultats satisfaisants. Au Maroc, l'absence de ce type de structure rend la coordination des stratégies transversales particulièrement épineuse.

Le projet pour le Gouvernement Ouvert est une initiative horizontale par excellence. Non seulement les acteurs impliqués sont multiples (à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration publique), mais la portée et les objectifs de l'initiative touchent à une grande variété de questions et de réformes en cours du secteur public. Le projet représente une bonne occasion de mettre en place des mécanismes renforcés de coordination en vue de la prise de décision et de la mise en œuvre. Une fois installées dans le cadre du projet pilote pour le Gouvernement Ouvert, ces structures pourraient appuyer, accélérer et approfondir la mise en œuvre d'autres initiatives horizontales.

S'organiser pour mettre en œuvre le Gouvernement Ouvert au Maroc

Il existe un avis largement partagée, au sein de l'administration publique marocaine et au-delà, selon laquelle les structures de gouvernance et les mécanismes de coordination existants sont complètement inadaptés à la mise en œuvre d'une réforme large, horizontale et transversale, et que par conséquent ils empêchent le pays d'obtenir des résultats tangibles et de fournir de meilleurs services aux citoyens[9]. Le Conseil économique et social décrit dans son rapport (Conseil économique et social, 2011) sur la gouvernance des services publics, la perception négative de ces derniers et de leurs relations avec l'administration publique par les usagers. Il est évident que, malgré les efforts faits, le gouvernement n'est pas complètement parvenu à des résultats inversant cette perception. Le Conseil relève l'absence d'une vision globale, d'une approche coordonnée et d'une gouvernance globale, selon lui à la source du problème ; il affirme qu'une meilleure gouvernance donnerait de biens meilleurs résultats avec des ressources inchangées (Conseil économique et social, 2011).

Pour répondre à ce problème, le Ministère des affaires générales et de la gouvernance (MAGG) a été chargé de formuler une stratégie nationale pour la bonne gouvernance. Cette initiative, si elle portait ses fruits, représenterait une étape importante vers l'établissement d'une vision horizontale plus nette

des priorités et objectifs nationaux. Elle valoriserait ainsi la définition de politiques pour le Gouvernement Ouvert plus ambitieuses. Le succès de cette initiative est décisif pour assurer un processus de formulation politique transversal efficace et axé sur les résultats. Elle permettrait l'inscription des politiques dans un cadre d'ensemble faisant clairement apparaître l'interconnexion des objectifs et priorités stratégiques des différents ministères et agences. La formulation et la mise en œuvre de cette stratégie impliqueraient les principaux acteurs et attesteraient une bonne coordination horizontale.

À un niveau plus large, il existe une opportunité, autant qu'un besoin, de mettre en place un cadre transversal de gestion des initiatives horizontales et du travail de collaboration lié, de manière à favoriser la cohérence politique et à rehausser les objectifs primordiaux. Le succès d'une telle initiative requiert le soutien, sinon l'impulsion, du centre du gouvernement pour assurer la cohésion nécessaire dans la formulation et la mise en œuvre.

Les bailleurs internationaux du Maroc et les initiatives internationales comme l'OGP ont par ailleurs un rôle à jouer dans la facilitation de cet effort. Ce rapport est rédigé au moment où a lieu la Première réunion de haut niveau du Partenariat global pour une coopération efficace, à Mexico. Cette initiative s'intègre au processus Busan sur l'efficacité de l'aide dans lequel l'OCDE a joué un rôle très actif.

Des gouvernements comme celui du Maroc sont sollicités par de multiples initiatives des bailleurs en concurrence auprès du centre du gouvernement pour une attention et des ressources de coordination et de suivi trop rares. Le résultat peut être l'aggravation involontaire de la surcharge des agences, ce qui réduit non seulement l'efficacité de l'impact collectif des bailleurs sur la réforme, mais aussi la capacité de ces agences de remplir leurs responsabilités gouvernementales.

Une meilleure coordination des bailleurs pourrait éviter cet effet et permettre aux agences évoquées de mieux répondre à la carence des structures du centre du gouvernement, qui fragmente les efforts et entrave donc les grandes initiatives de réforme.

L'OGP représente une opportunité de tester la mise en place d'une structure bien conçue, sur la base des connaissances rassemblées, pour diriger la formulation et la mise en œuvre d'un ensemble fondamental de politiques et d'initiatives horizontales depuis le centre. Une telle expérimentation pourrait même prendre la forme d'un volet de Plan d'action, lorsque le Maroc sera jugé éligible à l'OGP. Elle pourrait représenter une contribution importante non seulement au succès de ces entreprises, mais aussi à la mise en place d'une gouvernance stratégique nationale, à son efficacité et à son effectivité. Un centre du gouvernement

agissant stratégiquement et compétent fournira la capacité longtemps attendue de prévision stratégique et de décision et planification fondées sur les faits, au service des multiples réformes qui sont à l'agenda du Maroc.

Dans le même temps, il est impératif que l'OGP ne devienne pas une nouvelle initiative isolée captant des ressources et les détournant des fonctions clés. Au contraire, l'OGP devrait être pleinement intégré à l'effort transversal plus général pour construire un Gouvernement Ouvert au Maroc. Le choix qui se présente au gouvernement marocain est d'élargir le mandat, la portée et l'organisation de l'actuel comité de pilotage, qui ne peut pas offrir les meilleures conditions et garanties pour l'élaboration d'un plan d'action de l'OGP et sa mise en œuvre, sans parler d'un effort transversal. En plus d'un mandat clair, le comité doit être pourvu adéquatement (notamment par des membres issus de la société civile), et équipé des mécanismes et structures de responsabilité permettant d'impliquer l'administration publique et la société dans un effort important de changement culturel.

Cette approche suppose une définition claire des rôles et des responsabilités, adossée à des mécanismes précis de responsabilité, une obligation régulière de rendre compte et d'afficher les résultats. La mise en place d'une structure de gouvernance à deux niveaux peut faciliter le renforcement du comité de pilotage et répondre ce faisant aux besoins stratégiques et opérationnels de la mise en œuvre de l'OGP comme de l'approche transversale prise plus largement.

Le niveau supérieur de cette structure comprendrait le Comité directeur en matière de Gouvernement Ouvert du Cabinet évoqué plus haut. Il donnerait l'orientation stratégique et fixerait les priorités en légitimant le niveau inférieur. Ce dernier inclurait le Comité de pilotage et idéalement un groupe de travail technique plus large au sein du gouvernement. Il serait chargé de planifier et, sur la base de l'examen par le niveau supérieur, de mettre en œuvre la stratégie du Gouvernement Ouvert, notamment le Plan d'action de l'OGP, mais aussi de coordonner, suivre et rendre compte des avancées réalisées grâce à cette stratégie devant le Comité du Cabinet et d'autres acteurs, dont les bailleurs de fonds.

La composition du comité assurerait une large représentativité et serait inclusive : des hauts responsables du service public et des représentants de la société civile, des institutions indépendantes et le secteur privé en feraient partie. La sélection de responsables respectés pour piloter le GO dans les organisations de l'administration publique et le secteur non gouvernemental peut renforcer la légitimité de l'initiative et faciliter le changement de culture. Le cabinet du Chef du gouvernement ferait fonction de facilitateur entre le Comité du Cabinet et le Comité de pilotage.

Comme évoqué au chapitre suivant, cet élargissement de la participation au comité de pilotage de l'OGP doit aller de pair avec la formation de structures renforcées de prise de décision collective et d'action avec des groupes d'acteurs extérieurs, dont la société civile et les entreprises, mais aussi les partenaires internationaux et les associations professionnelles ou syndicats représentant les employés du secteur public.

De ce point de vue, les résultats mitigés obtenus par le Dialogue national sur la société civile sont instructifs, en ce qu'ils révèlent le lourd travail qui doit être réalisé au sein de la société civile et de l'administration publique pour forger un *modus operandi* pour des groupes dont les perspectives sont contrastées, et appuyer ce dernier au moyen de protocoles bien définis sur la manière dont les consultations auront lieu, les invitations formulées, l'avance avec laquelle l'information sera fournie aux groupes pour leur permettre de construire des positions communes avant la consultation, etc. Des consultations répétées et régulières doivent se substituer aux réunions ponctuelles de haut niveau qui ne débouchent pas sur des accords sur les questions complexes ni sur un suivi réel. Ces rencontres brèves et souvent très formelles, ne permettent de surcroît pas l'accumulation d'une confiance mutuelle au gré des engagements et de leur réaffirmation dans le temps, ce qui est une condition d'une authentique consultation.

Certains pays ont jugé utile d'organiser des sous-groupes au sein de la société civile et de l'administration sur divers thèmes, comme les codes de conduite, la corruption et l'accès à l'information, ou encore l'éducation, la collecte des impôts et la santé. Cette approche permet la formation de groupes ciblés, spécialisés et dotés des savoirs appropriés, capables de déterminer leurs positions avant la tenue de réunions régulières plus larges. Mais elle suppose que le groupe large délègue la prise de décision sur ces thèmes aux sous-groupes, au lieu de leur confier un dialogue sans conclusion.

Le Maroc devra trouver la solution qui lui convient pour gérer un processus consultatif conforme à la constellation des acteurs et aux styles de négociation et de direction qu'ils privilégient. D'autres modèles nationaux peuvent être éclairants, et l'OCDE peut apporter son appui, mais il n'existe pas de modèle prédéterminé qui puisse d'emblée être adopté. Ce processus impliquera inévitablement des concessions, des faux pas et des faux départs avant que des procédures pragmatiques puissent être définies et adoptées. L'accord des parties, au sein du gouvernement et dans la société civile, sur le principe du processus, est donc primordial, par contraste avec un jeu à somme nulle, où il y a un perdant pour chaque gagnant.

La construction d'un modèle de coordination dans un Gouvernement Ouvert est cependant très précieuse, puisque ce modèle peut ensuite être appliqué sur une grande variété de questions et de secteurs où une consultation s'impose.

Bien que l'importance des structures et mécanismes de gouvernance soient largement reconnue, en ce qui concerne la participation on oublie parfois que la coordination horizontale dépend du volontarisme d'individus autant sinon plus que d'une structure formelle. Des outils technologiques existants peuvent contribuer en outre au renforcement et à l'accélération des processus de recueil, de diffusion et de renouvellement des données et de l'information. Le succès de la collaboration et de la coordination n'est rendu possible que par les personnes et les relations de travail réelles entre ces personnes. Une coordination horizontale requiert des vraies compétences en matière de construction de réseaux et de pratiques comme l'écoute active, l'empathie, le respect, la coopération, la collaboration, la négociation, le compromis et l'apprentissage actif. Renforcer ces compétences et comportements contribuera à renforcer l'aptitude générale de mise en place d'une culture et de services centrés sur les citoyens.

Une coordination horizontale dans le cadre du Gouvernement Ouvert exige une implication forte des acteurs et décideurs clés. Le Parlement peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre du GO et doit donc être impliqué convenablement. L'existence d'initiatives et de groupes comme l'Association des parlementaires marocains contre la corruption témoigne de la volonté des parlementaires de prendre une part plus active dans la promotion de l'intégrité et de la bonne gouvernance.

Les institutions constitutionnelles marocaines indépendantes peuvent aussi contribuer au GO par la singularité de leur perspective, de leurs outils de programmes et de leurs valeurs. L'Institution du Médiateur, par exemple, a une relation sans équivalent avec les citoyens de toutes classes et régions, et est bien placée pour identifier les risques pesant sur l'intégrité et la responsabilité ainsi que pour conseiller le gouvernement et l'administration publique sur les enjeux nouveaux. Cette capacité est renforcée par le rôle que joue le Médiateur en tant que membre d'office du comité consultatif d'autres institutions, comme l'Instance nationale de prévention de la corruption et le Conseil national pour les droits de l'homme. La première joue notamment un rôle décisif dans la formulation et la mise en œuvre d'une politique d'intégrité. Mais pour remplir ces fonctions, les institutions constitutionnelles indépendantes doivent être bien dotées avec un cadre adapté et des ressources financières et humaines. Bien que la Constitution ait entériné la nécessité et la richesse de ces institutions, la mise en place des structures nécessaires doit encore être achevée.

Encadré 1.4. **Faire bénéficier les citoyens et les entreprises marocains de la simplification administrative : Comment une initiative horizontale bien conçue pose les bases du succès**

La simplification des procédures administratives a été identifiée comme une priorité du gouvernement et un levier stratégique pour renforcer la transparence et améliorer la qualité des services bénéficiant aux citoyens et aux entreprises. Sous les auspices du Premier ministre, une structure de gouvernance à deux étages a été créée :

- une commission en charge de la simplification administrative, présidée par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration
- des commissions sectorielles chargées de la simplification des procédures administratives pour chaque ministère.

Le mandat de la Commission supérieure est de garantir la simplification des procédures horizontales (au-delà des subdivisions du gouvernement), de valider les propositions relatives aux procédures verticales des Commissions sectorielles, et de préparer les rapports de synthèse et les propositions de simplification.

Le mandat des Commissions sectorielles inclut l'inventaire des procédures existantes et leur répartition dans les catégories des procédures horizontales ou verticales, au moyen de critères rigoureux pour évaluer les options de simplification pour les procédures verticales examinées par la Commission compétente, et la préparation de rapports réguliers sur les résultats de la simplification administrative.

Ce processus horizontal a impliqué de multiples acteurs au travers de divers canaux. Par exemple, le forum Vos idées pour simplifier les démarches a été ouvert sur le site Internet Fikra (www.fikra.ma) (Idées) pour rassembler les propositions des citoyens en vue de l'amélioration de l'administration.

Les résultats incluent à ce jour :

- la création d'une base de données des procédures administratives et formulaires les plus courants (860 procédures et 84 formulaires)
- la simplification de plus de 630 procédures administratives pour les particuliers et les entreprises, en ligne sur le portail du service public (www.service-public.ma)
- la création d'un service d'orientation et d'information par téléphone et Internet
- la création de programmes de formation destinés aux responsables exécutifs et professionnels chargés de la simplification administration dans tout le gouvernement.

Encadré 1.4. **Faire bénéficier les citoyens et les entreprises marocains de la simplification administrative : Comment une initiative horizontale bien conçue pose les bases du succès** (*suite*)

En plus d'améliorer les services aux citoyens et entreprises, le programme de simplification administrative contribue au renforcement des principes du Gouvernement Ouvert que sont la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans le secteur public ; il promeut la lutte contre la corruption. La mise en place des structures de gouvernance appropriées et des mécanismes de coordination horizontale, en même temps que l'implication accrue de partenaires et des citoyens, créent les conditions d'un succès de cette importante initiative.

Les organisations de la société civile (OSC) peuvent aussi fournir des avis externes importants au gouvernement sur des questions liées à la bonne gouvernance et à d'autres principes du Gouvernement Ouvert. Certaines, comme Transparency Maroc, ont acquis une expertise appréciée et développé des programmes utiles d'éducation et de communication avec les citoyens, ainsi que de surveillance du gouvernement. Leur implication est déterminante pour le succès des efforts en matière d'intégrité.

Le cadre de mise en œuvre : Le Gouvernement Ouvert dans une administration publique ouverte

Une mise en œuvre effective du Gouvernement Ouvert implique une aptitude à déployer deux approches distinctes et complémentaires :

- Des approches fondées sur la règle, qui fournissent une direction, une supervision et une exécution pour promouvoir la conformité au nouveau cadre de gouvernance.
- Des approches fondées sur les valeurs, fondées sur le renforcement du professionnalisme et le changement de la culture de service public, en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la collaboration au sein du gouvernement et avec des partenaires externes.

Ces approches ne peuvent être séparées : compter sur la première sans s'appuyer sur l'autre dans le même temps aurait un coût élevé pour les résultats à long terme de l'OGP.

La manière dont l'initiative OGP est gérée est de la plus grande importance : elle doit être exemplaire en regard des valeurs et principes d'un Gouvernement Ouvert, transparent et inclusif. L'initiative du Gouvernement exige, entre autres choses, la construction de partenariats solides, non

seulement pour satisfaire les critères d'éligibilité de l'OGP, mais aussi et surtout pour poser les bases du succès des réformes du secteur public et faire évoluer la culture qui prévaut en son sein, du secret vers la transparence et l'implication des acteurs. C'est une tâche colossale que d'associer les partenaires de l'administration, et ces derniers et les acteurs externes. Les acteurs internes peuvent résister au Gouvernement Ouvert pour diverses raisons, de la crainte d'une perte de statut, au manque d'intégrité, en passant par la réticence vis-à-vis de nouvelles procédures modifiant les routines, une incompréhension des bénéfices envisageables ou une inquiétude sur le temps et les ressources alloués aux opérations.

La suite de ce chapitre porte sur les exigences en matière de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert ou de toute réforme transversale : la mobilisation du soutien de l'administration, le travail avec des partenaires externes, le renforcement de capacité au sein de l'administration publique, l'adoption d'incitations en rapport avec les comportements attendus, l'impulsion du changement culturel nécessaire dans le secteur public et des interactions public-privé, la responsabilisation des gestionnaires, et la production de données utiles à la décision.

L'expérience suggère que le Gouvernement Ouvert suscite une résistance surtout dans les échelons intermédiaires de la fonction publique. Au niveau politique, l'appui est souvent suffisant, dès lors que les hauts responsables l'appuient. Aux niveaux local et régional et aux guichets, là où les services sont fournis, les employés du secteur public collaborent souvent déjà avec d'autres agences et partenaires ; ils sont donc à l'aise avec l'idée d'un élargissement de cette collaboration (même s'il ne faut pas surestimer le niveau réel de cette collaboration ni exclure l'effet des différents enjeux personnels évoqués).

C'est au niveau intermédiaire, où la consultation et la collaboration entre les agences est une chose nouvelle, qu'un tournant vers le Gouvernement Ouvert apparaît comme le plus coûteux sans produire d'effets immédiatement visibles. Les agents intermédiaires sont généralement rémunérés pour remplir un ensemble prédéterminé de tâches conformément à des orientations et des attentes définies, et non pour être créatifs, imaginer de nouvelles manières de faire les choses ou édifier de nouveaux partenariats. Leur travail implique rarement des contacts réguliers avec les citoyens ou des collègues d'autres organismes ; ils peuvent même avoir été dissuadés de le faire dans le passé. Les inquiétudes de ce personnel administratif intermédiaire, qu'elles soient ou non légitimes, ne peuvent être négligées si l'on veut faire avancer la mise en œuvre du GO de façon continuelle.

Pour leur part, les acteurs externes sont très divers ; on y trouve des associations de la société civile, le secteur privé, les médias et les citoyens. Ils ne partagent aucunement une adhésion au Gouvernement Ouvert ni une conception de son fonctionnement, des orientations politiques à privilégier et de la mise en œuvre du programme. La consultation est donc nécessairement désordonnée, mais l'alternative consistant à choisir librement certains d'entre eux pour former un groupe d'organisations partageant le même esprit en vue de la consultation peut interrompre le processus, comme le Maroc en a fait l'expérience.

À cet égard, les conflits entre les partenaires seront sans doute aussi difficiles à résoudre que les désaccords entre partenaires et administration. Il existe plusieurs solutions en cas de factionnalisation des acteurs externes comparable à celle constatée dans plusieurs pays MENA, dont le Maroc : la tenue d'une série de consultations avec les différents groupes. Sur le long terme, cependant, il est préférable de définir des règles *ad hoc* pour les consultations exigeant un engagement soutenu des parties à un processus inclusif et fondé sur le respect mutuel et l'acceptation de toutes les opinions pacifiques. Généralement, une bonne compréhension et une connaissance précise de l'environnement, des choix transparents et une implication précoce des acteurs, sont les clés d'une gestion efficace du processus de participation.

La capacité du gouvernement de tenir ses promesses, de mettre en œuvre des initiatives stratégiques et de maintenir l'élan, dépend de la capacité de l'administration publique d'exécuter des stratégies de mise en œuvre. Cette aptitude est définie par la capacité (savoir, compétences et motivation) de la fonction publique de réagir aux nouvelles obligations dans un contexte de changement rapide. Au cours des dernières décennies, la plupart des administrations publiques de l'OCDE et d'autres pays ont fait l'objet de profondes réformes. Dans un environnement changeant, caractérisé par les nouvelles technologies, d'importantes incertitudes sociales et économiques, des défis démographiques et des attentes plus fortes des populations, l'administration publique doit naviguer entre toutes ces ambiguïtés et gérer un changement constant, alors qu'elle est elle-même sommée de changer face à des pressions en faveur de transformations et de rénovations majeures, et plus intensément surveillée que jamais auparavant. Le slogan du « rapport qualité/prix » est omniprésent et les fonctionnaires doivent démontrer à leur pays qu'ils produisent une véritable valeur ajoutée.

Il existe une volonté ancienne de réformer l'administration publique au Maroc. La loi qui la régit, le Statut général de la fonction publique[10], a été adoptée en 1958 et a connu de multiples amendements. Il est notoire que l'esprit et la lettre de ce Statut sont obsolètes et qu'un changement radical est nécessaire pour répondre à un contexte et à des attentes de la population

tout à fait nouveaux en ce qui concerne les services publics. La réforme du secteur public a connu plusieurs faux départs, qui ont rendu les problèmes manifestes. Un intérêt renouvelé pour sa modernisation se manifeste aujourd'hui ; l'OGP fournit un élan supplémentaire. L'administration publique marocaine compte de nombreux employés compétents et rigoureux qui veulent contribuer au progrès de leur pays. Une direction forte et un engagement soutenu sont requis pour piloter la transformation et offrir les bonnes conditions pour l'expression et le développement de ces talents.

En 2013, le gouvernement du Maroc a formellement inauguré une stratégie de modernisation de l'administration publique. Un document complet présente le contexte et les objectifs de la réforme, l'approche de la gouvernance choisie et le cadre méthodologique. Un agenda détaillé décrit les actions immédiates. C'est là une étape prometteuse vers une réforme très attendue.

L'édification d'une culture de l'implication, de la transparence, de l'intégrité et de la responsabilité au sein de l'administration publique est un processus laborieux et difficile, mais le résultat en sera largement supérieur à l'investissement, comme le montre l'exemple de l'encadré 1.4. On l'a dit, le problème est double : l'administration publique doit à la fois changer sa propre culture et également favoriser un changement culturel de la société (en appliquant le principe bien connu de « la réforme du réformateur »). S'efforcer de faire évoluer une société vers une culture démocratique sans changer les bases de son administration est vain, et peut encore miner la confiance de la population.

Un changement durable commence par l'examen des valeurs et principes qui régissent le service public et ses partenaires. Les cultures administratives fondées sur les valeurs et la prise en compte des citoyens donnent de meilleurs résultats et bénéficient davantage aux populations que celles fondées sur le contrôle et la conformité. Le programme de réforme de l'administration publique du Maroc donne lieu en ce moment à un code des valeurs et d'éthique. C'est une étape clé de la modernisation de l'administration et du renforcement des principes du Gouvernement Ouvert.

Une réforme fondamentale de l'administration publique implique une révision des fonctionnements de l'emploi public. Le renforcement du principe du mérite au niveau du recrutement et du maintien en poste est une étape importante de la consolidation des principes du Gouvernement Ouvert dans la gestion du secteur. Ces principes supposent en outre le déploiement de nouvelles compétences et savoirs en matière de gestion des ressources humaines. L'exploration de donnés et l'analyse stratégique sont des compétences plus utiles aujourd'hui que jamais, à une époque de grosses bases de données et de déluge d'information. Les compétences en matière de

planification, évaluation et gestion de projet stratégique sont requises par beaucoup d'emplois, pas seulement aux échelons supérieurs et d'encadrement. Un Gouvernement Ouvert est un gouvernement connecté – de toutes les manières possibles – qui fournit des services à tous les citoyens avec des moyens traditionnels et contemporains. Maîtriser les techniques d'implication et de réseau ainsi que les avancées technologiques, dont les médias sociaux, est très utile à la prestation de services publics modernes et ouverts. Les compétences en matière d'encadrement des personnes y sont aussi très valorisées puisque le capital humain est devenu la ressource majeure. La réforme de l'administration publique doit reconnaître cette réalité nouvelle et mettre en place les politiques et les mécanismes adéquats pour pérenniser sa capacité.

Le Gouvernement Ouvert demande une grande transparence en matière de gestion et de résultats du service public. Avoir accès à une information standardisée sur la performance des ministères n'est pas chose aisée aujourd'hui au Maroc. Il n'existe pas d'outil transversal pour mesurer la performance et en rendre compte. Les principes d'intégrité et de responsabilité peuvent être renforcés par la formulation et l'adoption d'un cadre de responsabilité définissant les objectifs et résultats attendus pour chaque étape planifiée, pour une organisation et ses responsables.

Un cadre de responsabilité bien conçu facilite la mesure des résultats de l'organisation en définissant des indicateurs et mesures clés de performances basées sur des données empiriques solides. Il offre aussi l'opportunité d'une comparaison et d'une analyse stratégique transversale facilitant la hiérarchisation des priorités et la planification, aussi bien que la détection et la résolution précoce des problèmes. Ces cadres de responsabilité, comme le Cadre de responsabilisation de gestion du Canada[11], l'Examen de capacité du Royaume-Uni[12] (Civil Service, 2011), le Cadre d'évaluation commun de l'UE[13] (Institut Européen d'Administration publique) et le Cadre d'amélioration de la performance de Nouvelle-Zélande[14] sont autant de bons exemples. Le Maroc a commencé de manière vigoureuse en introduisant une mesure de la performance au niveau local sur la base des contrats, qui contribue à la réflexion sur les mécanismes de responsabilisation à un niveau plus élevé.

Des gouvernements ouverts et transparents rendent publiques des données et une information riches sur l'administration. Les pays de l'OCDE par exemple, comme l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis, publient en ligne des données agrégées sur les ressources humaines du service public (profils démographiques de la main d'œuvre, rémunérations et indemnités, résultats des sondages sur la motivation des employés, etc.) :

- Australie : Australian Public Service Commission : www.apsc.gov.au/stateoftheservice/
- Canada : Conseil du Trésor du Canada : Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux : www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2011/engage-mobil-eng.asp
- Nouvelle-Zélande : Human Resources Capability Survey of Public Service Departments (Sondage sur les compétences des personnels dans les services publics) : www.ssc.govt.nz/sites/all/files/hrc-survey-2011.pdf
- Royaume-Uni : Office for National Statistics, Civil Service Statistics : www.ons.gov.uk/ons/publications/all-releases.html?definition=tcm%3A77-21840
- États-Unis : US Office of Personnel Management : www.opm.gov/feddata/.

L'un des principaux problèmes relevés dans les administrations publics qui mettent en place l'OGP est le manque de temps et de ressources. Les cadres et employés perçoivent la réforme administrative menée parallèlement à l'OGP comme un fardeau supplémentaire. Ces initiatives sont en fait inséparables et représentent une opportunité unique de prendre les bonnes décisions et de sélectionner et hiérarchiser les actions véritablement importantes. L'initiative du Gouvernement Ouvert mène à une efficacité améliorée des services publics, et notamment à un meilleur usage des ressources, ce qui libère de l'énergie pour d'autres évolutions cruciales.

L'approche de l'implication par l'OGP offre un exemple de la manière dont les principes du Gouvernement Ouvert peuvent concrètement influencer positivement l'économie et le bien-être social du pays. Dans le contexte nouveau, très complexe et demandeur d'expertise, dans lequel ils agissent, les gouvernements ne peuvent être la panacée dans tous les domaines. Ils doivent compter sur les connaissances, l'expertise et la créativité des citoyens pour formuler des politiques et des services innovants. Les citoyens qui sont impliqués et soucieux de l'intérêt général représentent un capital précieux pour leur pays, et ce de plusieurs manières, dans la mesure où ils peuvent devenir les créateurs et les exécutants des politiques publiques. Par conséquent, les administrations évoluent aujourd'hui d'une consultation de citoyens conçus comme spectateurs à l'idée d'une co-création et d'une co-production avec la population des politiques, biens et services publics. Impliquer les citoyens dans la co-formulation et la co-prestation des services publics est un excellent moyen de parvenir à l'orientation souhaitée de services axés sur les citoyens,

d'éliminer les doublons possibles, d'améliorer la qualité des services, et d'accroître la satisfaction des usagers.

Le Maroc a déjà lancé diverses initiatives pour impliquer les citoyens dans des efforts de lutte contre la corruption (www.stopcorruption.ma) et la rédaction d'une législation (www.sgg.gov.ma), pour donner deux exemples. Le projet d'élaboration d'une *Charte des services publics*, prescrite par la Constitution, est une autre étape importante pour réduire le fossé entre l'administration et les citoyens. La Charte doit définir un ensemble de règles régissant la bonne gouvernance d'une administration publique centrale, régionale ou autre, ainsi que des organisations publiques (art. 157 de la Constitution).

Il serait très utile de disposer d'une stratégie et d'une feuille de route transition conjointe pour orienter l'initiative du Gouvernement Ouvert et les réformes du secteur public ; elles donneraient à la fois une direction claire et une hiérarchie des priorités pour rationaliser les efforts – tout le monde ne peut pas avoir la même priorité au même moment.

Une meilleure qualité des services publics (notamment leur intégrité et leur responsabilisation) est le tout premier résultat intermédiaire que vise l'initiative du Gouvernement Ouvert. Les résultats des réformes ambitieuses visant à renforcer la gouvernance, la transparence, l'intégrité, la responsabilité et l'implication, pour faire « redémarrer » le service public sur d'autres bases, ne sont pas une fin en eux-mêmes. Ils doivent être un moyen de parvenir à des services publics améliorés et à une confiance accrue dans l'administration et le gouvernement. Le Maroc s'engage avec confiance dans cette voie. Tirer profit de cette dynamique et créer les synergies requises à ces fins est une épreuve décisive, et une belle occasion pour affirmer le volontarisme national vers une transformation démocratique.

Recommandations

Le gouvernement du Maroc est engagé dans une modernisation transversale des institutions et de la vie publique du pays. Les cadres légal, politique et institutionnel solides sont aujourd'hui consolidés pour appuyer la mise en œuvre d'importantes réformes et d'efforts significatifs vers leur concrétisation. Les principes du Gouvernement Ouvert fournissent une base fiable pour la coordination de ces efforts, mais ils doivent se traduire concrètement dans la manière dont l'administration agit et dans la qualité des services qu'elle fournit. Une forte implication des responsables restera décisive pour le succès de l'initiative. L'accélération des réformes permettra de maintenir la dynamique et d'alimenter un progrès continu. Des cadres institutionnels et de mise en œuvre plus efficaces y contribueront. Les

recommandations principales en matière d'application de l'OGP sont les suivantes :

- Envisager la création d'une structure de gouvernance à deux niveaux et d'un Comité directeur sur le Gouvernement Ouvert au sein du Cabinet pour définir stratégie et orientations.
- Renforcer le Comité de pilotage existant en le dotant d'un mandat clair, d'une composition, d'un processus de décision et des structures et mécanismes de responsabilité adéquats. Il s'agit d'impliquer l'administration publique et la société dans un effort important vers des changements culturels et de gestion nourrissant un Gouvernement Ouvert.
- Promouvoir une direction forte et un pilotage stratégique par le cabinet du Chef du Gouvernement ; ces derniers sont déterminants pour la coordination horizontale et la cohérence des actions, et donc pour le succès de l'initiative.
- Renforcer la capacité du centre du gouvernement de conduire des initiatives stratégiques horizontales.
- Formuler une stratégie transversale pour le Gouvernement Ouvert, appuyée par un plan et une feuille de route provisoires, avec une échéance précise.
- Accélérer la réforme du service public comme la base des autres transformations favorisant un Gouvernement Ouvert et une meilleure gouvernance ; communiquer nettement autour des liens stratégiques entre Gouvernement Ouvert et réformes du secteur public.
- Formuler une stratégie globale d'implication et de communication pour associer les partenaires et les citoyens au Gouvernement Ouvert, en incluant organisations de la société civile, institutions constitutionnelles indépendantes, syndicats du secteur public, secteurs privé et non-lucratif, autorités régionales, etc. Les orientations et procédures en matière de consultation pourront être testées et des discussions inclusives et fructueuses suscitées.
- Mettre en place un cadre de responsabilité en vue de la planification stratégique et de la coordination des initiatives horizontales ; définir clairement les rôles et responsabilités des organisations et des individus, et intégrer les changements souhaitables aux procédures et incitations pour faciliter la mise en œuvre.

- Mener des évaluations des risques et des analyses d'impact avant toute nouvelle initiative ou évolution politique, en prêtant attention aux divers aspects concernés (dont l'impact régional, l'évaluation en termes d'inégalités hommes/femmes, les barrières en matière de politique économique, etc.).
- Innover en lançant des projets pilotes pour impulser de nouvelles initiatives – en commençant à appliquer les grands principes et à produire des résultats sans attendre la perfection en ce qui concerne le moment, le cadre légal ou politique.

Notes

1. La doctrine de la responsabilité collective est considérée comme un principe clé de la démocratie parlementaire. Elle se fonde sur le principe que lorsqu'une décision gouvernementale a été prise, elle est considérée comme la décision de la totalité du gouvernement. Un ministre ne doit pas voter contre la décision, ni prendre parti contre elle, de même qu'un haut responsable public ; il est en outre postulé que les membres du parti et de la coalition au Parlement appuient la décision sauf vote de défiance. Voir Gay and Powell (2004).
2. L'OCDE définit un État stratège comme un État dans lequel le gouvernement définit et oriente une stratégie fondée sur une vision nationale de long terme, identifier les problèmes internes et externes au moyen d'un processus de décision et de prévision stratégique fondé sur les faits. Un État stratège recourt aux instruments et pratiques suivants : *i)* une direction par les institutions du centre du gouvernement ; *ii)* une coordination et une cohérence des institutions administratives ; *iii)* l'intégrité et la transparence dans toute l'administration ; *iv)* des réseaux institutionnels au sein du gouvernement et en dehors ; *v)* une prise en compte des initiatives des autorités infranationales et des citoyens ; *vi)* des stratégies de mise en œuvre efficaces, et *vii)* un suivi de la performance pour concrétiser la réforme.
3. www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf.
4. Certaines limitations existent.
5. La dernière version du projet de loi est Projet de loi n°12.133 qui est en discussion au Parlement.

6. www.sgg.gov.ma/.

7. www.pm.gov.ma/fr/fichier.30.48.programme+gouvernemental (consulté le 23 juillet 2013).

8. Vérification interne horizontale de la conformité à la Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats, rédigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, propose des recommandations intéressantes en matière de gestion des initiatives horizontales, www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2013/hiacpmrrs-vihcpsgrrtb-fra.asp (consulté le 27 juin 2013).

9. Ce que font apparaître les entretiens conduits pendant la mission d'examen par les pairs OCDE-MENA en juin 2013.

10 . Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/SGFP.V.Fran%C3%A7aise.pdf.

11. www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp.

12. www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability.

13. www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=67.

14. www.ssc.govt.nz/pif.

Bibliographie

Cabinet du Premier ministre (2011), « Pour un gouvernement responsable : guide du ministre et du ministre d'État », www.pm.gc.ca/fra/nouvelles/2010/12/12/gouvernement-responsable-guide-du-ministre-et-du-ministre-detat (consulté le 24 juin 2013).

Conseil économique et social (2011), « Résumé exécutif du rapport d'étape sur la gouvernance des services publics », 8ème Session ordinaire, 27 octobre, www.ces.ma/Documents/PDF/Gouvernance_Note_de_Synthese_modifiee2_FR.pdf (consulté le 24 juin 2013).

Gay and Powell (2004), « The collective responsibility of Ministers – an outline of the issue », House of Commons Library, *Research Paper*, n° 4, vol. 82, novembre.

Gouvernement du Royaume du Maroc (2012), « Partenariat du Gouvernement Ouvert : État des lieux », document de travail confidentiel non publié.

Gouvernement du Royaume du Maroc (2011), « La Constitution », Documentation Juridique Marocaine, www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf (consulté le 24 juin 2013).

OCDE (2013a), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en.

OCDE (2013b), « 32ème Réunion des hauts responsables des Centres du Gouvernement », Santiago, 23-25 octobre, Notes de Session, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm/a(2013)1/rev1&doclanguage=fr.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2014), « Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux », www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2013/hiacpmrrs-vihcpsgrrtb-fra.asp.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2013), « Vérification interne horizontale de la conformité à la Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats », www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2013/hiacpmrrs-vihcpsgrrtb-fra.asp (consulté le 27 juin 2013).

State Services Commission (2014), « Performance Improvement Framework », www.ssc.govt.nz/pif.

Van der Wal, H., I. Pröpper et J. de Jong (2009), « Developing Professional Standards for Citizen Engagement, the Netherlands », dans OCDE (2009), *Focus on Citizens : Public Engagement for Better Policy and Services*, (Cap sur les citoyens : La participation à l'appui de l'action et des services publics), OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

Chapitre 2

Engagement civique au Maroc

Ce chapitre porte sur le rôle fondamental de l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, implication qui est au cœur du Gouvernement Ouvert. Il présente l'approche du Gouvernement Ouvert par l'OCDE, et analyse l'évolution de l'implication des citoyens au Maroc à travers les deux vagues de réformes qui ont été menées avant et après le Printemps arabe. Différents aspects de l'engagement civique sont passés en revue, tels l'accès à l'information, la société civile et les dialogues nationaux qui ont été organisés pour renforcer la participation citoyenne. Le concours que peuvent apporter les TIC à cette participation est aussi mis en avant. Les recommandations formulées dans ce chapitre appellent à des efforts accrus pour appliquer les principes de la nouvelle Constitution, laquelle définit le Maroc comme une démocratie participative.

Introduction

Une plus grande implication des citoyens dans le processus de prise de décision est décisive pour le Gouvernement Ouvert. La faiblesse des leviers offerts aux citoyens marocains pour influencer les décisions et parvenir à ce que les politiques répondent à leurs besoins, a sans aucun doute contribué à faire émerger le mouvement de protestation du 20 février, lors des premières semaines du *Printemps arabe*. C'est donc une évolution importante et attendue que la révision de la Constitution du Maroc, approuvée par référendum en juin 2011, renforce les garanties en matière de droits humains au Maroc et fournisse une base plus solide à une participation active de la population et de la société civile à la vie culturelle, sociale et politique de leur pays que par le passé. Cependant son impact dépend d'une transformation de ces avancées en pratiques concrètes et en une culture de gouvernance adaptée aux concepts de la constitution révisée.

Étant donné l'importance de ce pas en avant pour l'avenir de l'engagement civique, ce chapitre s'ouvrira sur une brève discussion des dispositions constitutionnelles dans ce domaine, avant d'examiner les principes de l'OCDE en matière de participation citoyenne, la récente expérience marocaine en la matière, et des domaines où les dispositions pourraient être améliorées, notamment l'accès à l'information.

La nouvelle Constitution du Maroc inclut des dispositions majeures qui renforcent les principes d'engagement civique, en commençant par la déclaration du Préambule selon laquelle le processus démocratique est irréversible et fondé sur les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance. Les droits humains universels ainsi que le droit international humanitaire sont aussi explicitement mentionnés par un texte qui appelle à leur promotion et leur protection au moyen d'un effort constant de lutte contre toutes les formes de discrimination. Le Préambule s'achève sur l'affirmation de la supériorité des conventions internationales sur la législation nationale, affirmation unique dans la région MENA.

Parmi les premiers articles de la Constitution, certains renforcent les principes d'ouverture et de participation civique affirmés dans le Préambule. L'article 1 est d'une importance particulière puisqu'il dispose que le régime constitutionnel du Maroc est fondé sur une « démocratie citoyenne et participative », et les principes de bonne gouvernance et de responsabilité. Ces principes sont conformes avec les exigences de la Déclaration de

septembre 2011 du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP). Les articles 6 et 7 précisent que les branches du gouvernement (les « pouvoirs publics », c'est-à-dire l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et les partis politiques promouvront la participation des citoyens dans la vie politique, économique, culturelle et sociale du pays.

L'article 12 sur les Organisations de la société civile et les articles 14 et 15 sur les motions et pétitions populaires établissent ensemble des conditions favorables à un engagement élargi des citoyens marocains à toutes les phases de l'élaboration des politiques publiques. Une si vigoureuse affirmation de l'engagement civique dans la décision politique est sans équivalent dans la région MENA et une source d'inspiration pour tout lecteur. Les constitutions plus anciennes des pays de l'OCDE ne sont pas d'une telle clarté dans la description du rôle et des prérogatives de leurs populations et des institutions publiques qui les appuient. La nouvelle Constitution marocaine attribue en outre à la société civile un rôle direct dans l'élaboration des lois.

Les libertés et droits fondamentaux définis au Titre 2, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, l'accès à l'information, la liberté de presse et la liberté de se rassembler, de manifester et de s'associer, découlent du cadre conceptuel du Titre 1 sur la participation des citoyens en lui donnant une portée concrète. L'article 27, garantissant l'accès à l'information, a donné au Maroc 3 des 4 points potentiels dans la catégorie pertinente des Critères d'éligibilité de l'OGP. Octroyer un tel droit dans la Constitution va au-delà des dispositions de plusieurs pays de l'OCDE. Pour gagner le 4ème point, cependant, le Maroc doit adopter la loi sur l'accès à l'Information, en cours de préparation en vue d'une soumission finale au Parlement.

Le Titre 12 conforte ces principes en insistant sur la Bonne Gouvernance. Il énonce diverses institutions et instances jugées utiles à la protection et la promotion des droits et libertés civiques, de la bonne gouvernance, du développement humain durable et de la démocratie participative. D'une pertinence particulière en regard de l'accent mis par l'OGP sur la qualité des services aux citoyens, l'article 54 affirme l'égal accès de tous les citoyens aux services publics et plaide en faveur de ces normes du Gouvernement Ouvert que sont la qualité, la transparence et la responsabilité. L'article 158 est bien conforme aux principes internationaux d'ouverture puisqu'il donne un statut constitutionnel à l'obligation légale pour tous ceux, élus ou nommés, exerçant une charge publique, de fournir une déclaration de patrimoine. Le Titre 12 de la constitution se conclut sur une liste d'institutions garantissant le respect de ces normes.

Approche du Gouvernement Ouvert par l'OCDE

Les principes de l'OCDE en matière d'élaboration ouverte et inclusive des politiques publiques (énoncés dans l'encadré 1 de l'introduction de ce rapport) sont fondés sur la croyance que les gouvernements, afin de tirer au mieux profit d'une interaction active avec la population, devraient les informer, les consulter et les impliquer activement non comme des sujets mais comme des partenaires. Ces relations sont définies comme suit par l'OCDE (OCDE, 2002) :

- *L'information* est une *relation unilatérale* par laquelle le gouvernement produit et fournit une information à l'usage des citoyens. Elle porte autant sur l'accès « passif » à l'information à la demande des citoyens, que sur les mesures « actives » prises par le gouvernement pour diffuser l'information vers les citoyens. *Les exemples suivants peuvent être mentionnés* : l'accès aux archives publiques, les bulletins officiels, et les sites Internet de l'administration.

- *La consultation* est une *relation bilatérale* dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'opinion au gouvernement. Elle est fondée sur une définition préalable par le gouvernement de la question posée, et exige la garantie d'un retour d'informations. Les gouvernements définissent les questions de la consultation, les posent et gèrent le processus, tandis que les citoyens sont invités à contribuer en livrant leurs avis et opinions. *Les exemples suivants peuvent être mentionnés* : des sondages d'opinion publique, des commentaires sur les projets de loi.

- *La participation active* est une *relation fondée sur un partenariat* avec le gouvernement, dans laquelle les citoyens s'impliquent activement dans la définition du processus et du contenu de la décision politique. Elle place les citoyens sur un pied d'égalité dans la détermination de l'agenda, la proposition des options politiques et l'encadrement du dialogue – bien que la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques reste entre les mains du gouvernement. *Les exemples suivants peuvent être mentionnés* : conférences de consensus, jurys citoyens.

Sur la base d'une décennie d'analyse des politiques publiques, de recueil et de travail sur les données, les pays membres de l'OCDE ont démontré que les politiques du Gouvernement Ouvert peuvent être utilisées avec succès pour améliorer l'efficacité et l'effectivité de l'administration publique, accroître la transparence et la responsabilité du secteur public dans son ensemble (gouvernement et administration publique). Ces améliorations ont

des effets positifs sur la confiance des citoyens et donc sur la qualité de la gouvernance et de la démocratie, la promotion du développement économique et la croissance, notamment en libéralisant l'accès à l'Information du Secteur Public (ISP) au moyen d'initiatives sur les données ouvertes.

Graphique 2.1. **Définir l'information, la consultation et la participation active**



Source : OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr, p. 21.

Encadré 2.1. Cerner les facteurs clés de la participation des citoyens

La participation civique peut prendre de nombreuses formes selon la présence et l'importance de diverses caractéristiques.

- **Ampleur.** L'ampleur du processus peut aller de quelques participants à des centaines, voire des milliers ; les exercices en ligne peuvent même viser des millions de participants.
- **Motivation.** Les processus sont déployés pour diverses raisons : pour explorer une question et permettre de la cerner, pour résoudre des litiges, pour favoriser une action collaborative, ou pour aider à la prise de décision, entre autres (NCDD, 2008).
- **Objectifs.** Les objectifs peuvent être d'informer les participants, de susciter des idées, de collecter des données, de provoquer des retours d'information, d'identifier des problèmes, ou de prendre des décisions, notamment.
- **Participants.** Certains processus n'impliquent que des experts de l'administration, des professionnels ou des profanes, tandis que d'autres impliquent des participants choisis ou variés.

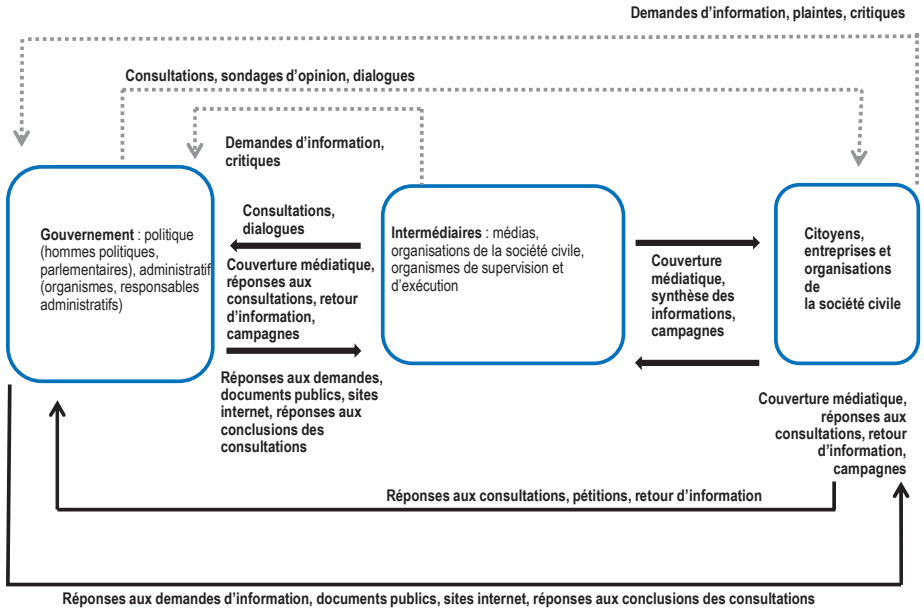
Encadré 2.1. **Cerner les facteurs clés de la participation des citoyens** (*suite*)

- **Le recrutement des participants.** Les processus peuvent recourir à une participation volontaire, à une sélection aléatoire ou ciblée, voire inciter les personnes à participer.
- **Mode de communication.** Les processus peuvent être unilatéraux, bilatéraux ou délibératifs.
- **Mécanismes de participation.** Les processus peuvent être conduits en face-à-face, en ligne ou à distance.
- **Une méthodologie ou non labellisée.** Certains processus sont labellisés, voire sous licence commerciale, d'autres non.
- **Lieu de l'action.** Certains processus sont menés à des fins particulières au niveau d'une organisation ou d'un réseau, d'autres interviennent dans un voisinage ou une communauté, à l'échelle municipale, régionale, nationale voire internationale.
- **Articulation avec l'élaboration des politiques publiques.** Certains processus sont directement articulés aux décideurs et aux politiques (quel que soit le lieu de l'action), tandis que d'autres n'ont que peu de liens avec les politiques, et privilégient l'action ou le changement du fait d'individus ou de groupes.

Source : Nabatchi, Tina (2012), *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, IBM Center for Business of Government*, www.businessofgovernment.org/report/manager%e2%80%99s-guide-evaluating-citizen-participation.

Pour gérer efficacement la consultation et la coopération, il est indispensable que le gouvernement, les OSC, et d'autres acteurs définissent et utilisent un ensemble cohérent de lignes directrices qui traduisent les principes mentionnés en procédures pratiques. L'encadré 2.1 ci-dessus présente divers facteurs qui devraient être pris en considération pour concevoir une consultation particulière et adapter les lignes générales à un cas particulier.

Graphique 2.2. **Sur les flux d'information dans un système de Gouvernement Ouvert**

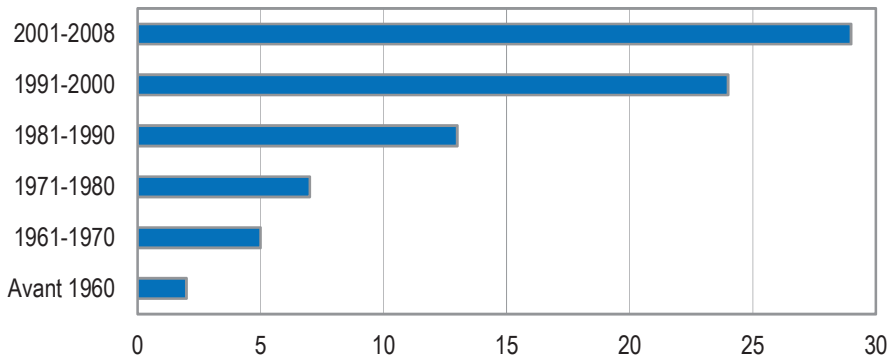


Source : Bremer, J. (2014), « Information flows in an ideal Open Government system », non publié.

Accès à l'information

Le droit d'accès à l'information concernant le gouvernement est considéré comme une base légale indispensable de la transparence, de la responsabilité et de la participation citoyenne dans les affaires publiques ; c'est l'un des critères d'éligibilité de l'OGP. Les lois sur la Liberté de l'Information (LI) ou l'Accès à l'Information (AI) ont pour objectif de permettre aux citoyens, ainsi qu'aux institutions dans de nombreux pays, d'accéder à l'information et aux données détenues par les entités publiques, afin de garantir la plus grande transparence aux activités de l'administration. Il s'agit aussi, dans le cadre du mouvement international récent en faveur de l'ouverture des données, d'encourager leur réutilisation par des particuliers et des entreprises afin de produire de la valeur économique. Le droit d'accès à l'information publique est aujourd'hui garanti par la loi dans tous les pays de l'OCDE.

Graphique 2.3. **Nombre des pays OCDE ayant adopté une législation sur l'accès à l'information**



Source : OCDE (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement du Maroc a adopté un nouveau projet de Loi d'Accès à l'Information. L'adoption de cette loi est l'ultime étape d'un long processus engagé le 26 mars 2013 avec la mise en ligne d'une première version sur le site Internet du Secrétariat général du Gouvernement (www.sgg.gov.ma). Les OSC, les militants et la population l'ont largement commentée, démontrant leur intérêt pour les initiatives de consultation et pour ce projet législatif en particulier, dans le contexte de la transition démocratique. Pour impliquer le plus grand nombre possible d'habitants, et donner de la visibilité aux commentaires et à leur prise en compte dans la loi, le Gouvernement a organisé une réunion publique sur le droit d'accès à l'information le 13 juin 2013 (Colloque national sur le Droit d'accès à l'information), à laquelle l'OCDE a été conviée au côté des organisations internationales et des représentants de la société civile, du milieu universitaire et du secteur privé concernés. Le colloque a débouché sur une série de recommandations au gouvernement acceptées par tous les participants, en vue de les intégrer à la dernière version de la loi.

Le texte du projet de loi n°13-31 du 31 juillet 2014 ne reflète pas les commentaires des première et deuxième versions faits par les acteurs marocains et la communauté internationale. Le processus qui a abouti à sa rédaction a en outre été considéré comme fermé et opaque, contredisant les engagements pris ; plusieurs OSC marocaines et de nombreux observateurs étrangers ont clairement exprimé leur déception.

Les observateurs nationaux et internationaux (dont le PNUD, le Centre for Law and Democracy, Transparency Maroc et le REMDI) s'accordent à considérer ce dernier projet comme un pas en arrière par rapport à la

précédente version. Ils critiquent surtout la portée étroite de la loi, le flou du régime des exceptions, la limitation du droit d'usage de l'information obtenue et la suppression de la Commission nationale sur l'Accès à l'information, remplacée par le Médiateur uniquement pour une part de ses fonctions.

Concernant la portée de loi, il faut insister sur la limitation par l'art. 4 du droit de requête aux seuls citoyens marocains et résidants légaux, ce qui exclut les étrangers et les institutions marocaines. Dans des pays qui connaissent des limitations de ce type, elles sont justifiées par l'allègement de la charge de travail des administrations nationales et par la crainte d'une diffusion d'informations importantes en dehors des frontières du pays. Des années d'application de lois de l'AI plus libérales dans les pays de l'OCDE ont pourtant montré le contraire ; de telles limitations peuvent donc être évitées, d'autant qu'elles envoient un mauvais signal à la population sans pour autant réellement surcharger les administrations ni affecter la sécurité nationale. Une telle approche semble de surcroît en contradiction avec la stratégie actuelle du Maroc pour stimuler son économie en l'ouvrant aux capitaux étrangers et attirer davantage d'investisseurs internationaux.

Tableau 2.1. **Portée des lois sur la liberté de l'information (2010)**

Niveaux du gouvernement / nombre de pays OCDE	
Administration centrale	31
Autorités infranationales	25
Pouvoir exécutif	31
Pouvoir législatif	16
Pouvoir judiciaire	16
Autres organismes	18

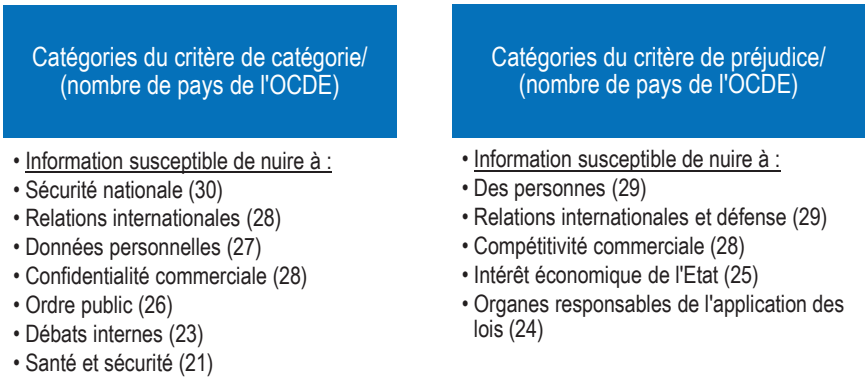
Source : OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

Comme le montre le tableau 2.1, les législations de la liberté de l'information des gouvernements de l'OCDE couvrent inégalement les différentes administrations. L'administration centrale et l'exécutif sont presque toujours concernés, mais seuls cinq pays sur sept affirment le droit d'accéder à l'information des administrations infranationales, comme les provinces, tandis que les pouvoirs législatif, judiciaire et autres ne sont concernés que dans la moitié des cas. La loi marocaine est meilleure de ce point de vue, puisque le droit d'accès à l'information s'applique à l'exécutif,

sans aucune exception, aux administrations infranationales et au législatif. Le pouvoir législatif est toutefois exclu, ce qui est le cas dans moins de la moitié des États membres de l'OCDE.

Une autre critique porte sur la nécessité pour les demandeurs d'être directement concernés par l'information et les données auxquelles ils demandent à accéder. Ils doivent en outre, préciser l'usage qu'ils comptent faire de l'information et des données obtenues, avec d'éventuelles sanctions légales en cas de contradiction. En effet, la loi a des dispositions qui exposent à des sanctions pénales, pouvant aller jusqu'à trois ans de prison, l'utilisation fournie dans un usage autre que celui indiqué dans la demande. Les législateurs semblent y être attachés puisque ces dispositions sont déclinées dans les art. 6, 14 et 15. Ceci limite manifestement le droit d'accès, d'utilisation et de réutilisation de l'information, qui est au cœur des bonnes pratiques internationales et dans l'esprit de l'art. 27 de la Constitution ; ce n'était pas le cas des précédentes versions de la loi. Une telle restriction va en sens contraire de l'effort actuel du Maroc pour concevoir des politiques d'ouverture des données et encourager le secteur privé à en tirer profit.

Graphique 2.4. **Portée de la législation sur la liberté de l'information pour ce qui concerne le gouvernement central**



Source: OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

Le nouveau régime des exceptions défini par les art. 7, 9 et 19 du nouveau projet de loi a lui aussi suscité des réactions négatives. Comme l'illustre le graphique 2.4, il est courant que les pays de l'OCDE appliquent la plupart des sept catégories relevant du critère de la catégorie et des cinq relevant du critère du préjudice. Mais aucun pays ne les prévoit ou les applique toutes. Les pratiques du Maroc à cet égard ne ressortent pas

clairement d'une première lecture du texte de loi. Pour au moins deux des limitations examinées, aucune n'était utilisée. Mais à l'avis général, un régime des exemptions qui est trop flou et *a priori* libéral, peut faire l'objet d'interprétations larges et susceptibles de limiter fortement les droits des citoyens.

Un aspect louable des précédents projets était l'exigence de la création d'un organisme *ad hoc* pour suivre la mise en œuvre de la législation (la Commission nationale d'Accès à l'Information). La disposition a disparu de la dernière version du texte de loi, et certains des pouvoirs, auparavant attribués à la Commission nationale, sont désormais confiés à l'Institution du Médiateur qui, selon son règlement intérieur, dispose d'un Délégué Spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives Ce dernier n'a pas encore été nommé. Le recours au Médiateur pour superviser la législation AI est conforme aux bonnes pratiques de l'OCDE, comme le précise l'encadré 2.2, mais les pouvoirs qui lui sont alloués ne semblent pas suffisants pour remplir pleinement cette fonction. Le Médiateur devrait néanmoins, dans le cadre de ses attributions légales, présenter des rapports spéciaux de propositions et de recommandations au chef du gouvernement afin d'améliorer l'accès à l'information. Dans les précédents projets, la Commission nationale était notamment chargée de formuler une stratégie d'application des dispositions de la loi, et de leur supervision. Il lui était aussi demandé de faire des recommandations pour amender les lois en cas de conflit selon l'esprit et les dispositions de la législation. La disparition de ces attributions semble affaiblir les chances d'une mise en œuvre concluante et homogène de l'AI au sein du secteur public et aux différents échelons de l'administration.

Encadré 2.2. **Commissions/commissaires à l'Information et autres organes et mécanismes de supervision**

À un niveau global, il existe quatre principaux types d'organes de supervision établis par les lois d'accès à l'information, certaines assignant cette fonction à des entités existantes, d'autres créant des entités spécialisées :

Création d'entités spécialisées :

- **Commissaire à l'Information** (Royaume-Uni, Slovénie, Serbie, Hongrie, Écosse).
- **Commission / Institut** (Mexique, France, Portugal).

La tendance globale est favorable à l'une des premières approches, mise en place de Commissaires à l'Information ou de Commissions à l'Information (la différence de fonctions est en fait faible entre les deux ; elle concerne surtout le nombre d'individus jouant ce rôle).

Encadré 2.2. **Commissions/commissaires à l'Information et autres organes et mécanismes de supervision** (*suite*)

Fonction et pouvoirs usuels

Plusieurs fonctions sont communes aux commissaires à l'information interrogés et pris en compte, notamment :

- **le recueil et l'examen des plaintes des requérants :**
  - l'étude de l'information concernée
  - la formulation d'avis sur des questions d'intérêt général
  - la conduite d'inspections sur site.
- **l'injonction de fournir de l'information (contraignante)**
- **le suivi de la conformité à la législation, notamment via la révélation publique**
- **la formation des agents publics**
- **l'orientation des autorités publiques en matière d'interprétation et de mise en œuvre de la loi**
- **la sensibilisation et l'orientation du public**
- **la formulation de recommandations sur le renforcement de l'accès à l'information par la législation existante ou une législation nouvelle**
- **autres prérogatives :**
  - soumettre des mémoires d'*amicus curiae* et faire fonction d'expert dans d'autres processus judiciaires
  - avoir carte blanche pour la coordination d'autres organes d'État pour assurer que les procédures et structures administratives favorisent au mieux la conformité à la législation sur le droit à l'information
  - prendre part à la coopération internationale pour connaître les dernières évolutions législatives et pratiques en la matière.

Source: "Right to Info, Information Commission/ers and Other Oversight Bodies and Mechanism", www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms#_ftn3.

Il est, par ailleurs, important de signaler l'existence de limites au droit d'accès à l'information qui sont prévues par la constitution de 2011, à savoir le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Ces dispositions sont tout à fait conformes à la plupart des pays de l'OCDE.

Selon les OSC et la communauté internationale, le principal défi en matière d'engagement civique est pour le Maroc de traduire les nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de liberté d'expression et d'accès à l'information en pratiques concrètes s'accordant avec ces dispositions. En cas d'adoption de la loi d'accès à l'information – telle quelle ou après intégration de certaines des suggestions des OSCs et d'observateurs internationaux – il est important de renforcer les ressources humaines et financières du Médiateur pour lui permettre de faire face à ces nouvelles attributions. Il devra en outre collaborer étroitement avec toutes les instances ayant un rôle de près ou de loin dans le domaine de l'accès à l'information notamment, la Haute Autorité de la Communication audiovisuelle chargée par la Constitution du suivi de la qualité de l'application du droit de l'information et de la liberté d'expression « dans le domaine de l'audiovisuel ».

Encadré 2.3. **Le droit à la transparence : Modèles normatifs européens et Modèle de loi sur l'Accès à l'Information publique de l'OEA**

La reconnaissance d'un droit des populations à l'information implique que tout un chacun en soit détenteur.

Toute personne déposant une requête par écrit, par un moyen électronique ou oralement auprès d'une autorité publique quelconque, a le droit :

- D'apprendre si l'autorité publique en question détient ou non un dossier contenant cette information ou dont cette information pourrait être déduite.
- De savoir dans les délais utiles si l'autorité publique détient ce dossier.
- De faire appel si cet accès à l'information lui est refusé.
- De faire une demande d'information de manière anonyme.
- De le faire sans devoir préciser ses raisons d'en faire la demande.
- De ne pas faire l'objet de discrimination fondée sur la nature de la demande.
- D'obtenir gratuitement cette information, ou au coût de la reproduction.

L'administration ne peut rejeter une demande pour la seule raison qu'elle n'est pas justifiée par le requérant. La divulgation ne peut être refusée que si l'administration démontre l'existence d'un intérêt prépondérant, public ou privé, imposant que cette information reste confidentielle. La charge de la justification incombe à l'autorité publique.

Encadré 2.3. **Le droit à la transparence : Modèles normatifs européens et Modèle de loi sur l'Accès à l'Information publique de l'OEA** (*suite*)

Portée

- Au premier chef, la liberté d'information devrait en principe concerner tous documents et informations détenus par les autorités publiques, quelle que soit leur pertinence dans le cadre d'une procédure administrative particulière, ou bien aux yeux du pouvoir exécutif, des autorités constitutionnelles et légales, des organismes possédés ou contrôlés par l'État, et des organisations privées dont les activités engagent des fonds ou perçoivent des revenus publics substantiels.
- La règle générale veut que les régimes de transparence s'appliquent à tous les secteurs et domaines d'intervention publics.
- Les règles de transparence constituent un droit fondamental. Par conséquent, elles s'appliquent aussi aux entités régionales et territoriales.

Objet

Certaines législations sur la transparence disposent que le droit d'accès concerne tous les « documents » ; d'autres réglementations font porter le droit d'accès sur « l'information ». Les deux notions sont théoriquement différentes. Le premier droit autorise le requérant à voir un document et à en faire une copie. Le second l'autorise, en outre, à demander à l'administration de divulguer toute information en sa possession, qu'elle soit ou non consignée sur un document.

Exceptions

Le droit d'accès aux documents, comme d'autres droits fondamentaux, connaît des limitations. Le régime des exceptions est l'aspect le plus crucial des législations de la LI. Lorsque des exceptions sont appliquées, elles doivent être claires et bien délimitées, mais aussi être justifiées et s'imposer de manière stricte dans le cadre d'une société démocratique. Le requérant doit être informé de la raison et de la disposition légale qui empêchent la transmission de l'information et se voir offrir la possibilité de faire appel contre cette décision.

L'objectif des exemptions est de garantir que la divulgation d'informations détenues par les autorités publiques ne porte pas atteinte à des intérêts publics ou privés prépondérants. Deux questions doivent être posées :

- *Motifs* : protection d'intérêts publics ou privés légitimes.
- *Encadrement législatif du pouvoir discrétionnaire de l'administration* : exemptions absolues : analyse du préjudice ; exemptions relatives : mise en balance.

Traitement des requêtes

Délai : les demandes d'accès doivent être traitées rapidement ou « sans délai indu » et, dans tous les cas, dans un délai « préalablement déterminé ». Dans la

Encadré 2.3. **Le droit à la transparence : Modèles normatifs européens et Modèle de loi sur l'Accès à l'Information publique de l'OEA** (*suite*)

plupart des législations sur la LI, ce délai est court : 5 jours en Estonie ; 10 jours au Portugal ; 15 jours dans la République tchèque, en Finlande et en Pologne ainsi qu'au niveau de l'UE ; 20 jours en Slovénie et au Royaume-Uni.

Format : l'accès doit être autorisé par des moyens efficaces et appropriés.

Droit à payer : on admet généralement que les administrations peuvent faire payer un droit raisonnable pour la satisfaction d'une requête, une distinction devant être faite entre les documents déjà disponibles et l'accès à l'information qui implique des recherches, une préparation ou un traitement des données de la part de l'administration.

Communiquer les motifs et indiquer les voies de recours : aucune administration ne peut refuser l'accès à un document sans justifier sa décision. Tout refus doit mentionner l'exemption légale sur laquelle cette décision est fondée et préciser en quoi la divulgation de l'information demandée lèse les intérêts publics ou privés prépondérants ainsi protégés.

Publication

Le principe général est que les documents doivent être d'emblée rendus accessibles par les institutions, sauf lorsqu'une exception au droit d'accès s'applique de manière nette. Dans tous les régimes juridiques européens examinés, des dispositions sur la transparence imposent aux administrations une obligation de publier l'information d'intérêt général.

Un prérequis pour l'application de ce principe est l'utilisation de l'Internet. La publication papier dans les bulletins ou gazettes officiels ne suffit pas à promouvoir l'accès à l'information publique qui incombe à l'administration ; une mise en ligne sur des sites institutionnels est en outre nécessaire. La tenue et la publication des registres forment une autre condition importante. Chaque autorité publique doit publier un registre précisant toutes les catégories de documents et d'informations qu'elle met en ligne. Chaque registre doit fournir un « guide d'information », fournissant les détails sur : *i)* l'information habituellement publiée et directement accessible *via* le registre ; *ii)* la manière dont l'information restante peut être obtenue sur demande, et *iii)* l'imputation d'un droit d'accès à l'information.

La sélection de l'information à publier ne doit pas être confiée à la seule administration. Elle implique plutôt un processus de définition et d'harmonisation progressif, sous la supervision unique d'un organe ou d'une unité *ad hoc* compétent de l'administration.

Source: OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement,* OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en.

État de la société civile au Maroc

Le Maroc peut compter sur une société civile dynamique, avec environ 90 000 associations[1]. Conformément aux tendances ailleurs, 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. Malgré leur importance historique dans l'affirmation des droits de l'Homme au Maroc, le nombre d'OSC travaillant sur les droits humains reste relativement faible, même s'il semble s'accroître ces trois dernières années, à la suite du *Printemps arabe* et des réformes adoptées. Dans le sondage Civicus, réalisé en 2010, 1.4 % des répondants disaient appartenir à une organisation de ce type, soit un pourcentage équivalent à celui concernant les syndicats.

Ce résultat fait écho à l'étude conduite pour le Dialogue national sur la société civile de 2013-14 par le Haut-Commissariat au Plan (2011), qui a constaté qu'en 2007 1.9 % des quelque 45 000 associations étudiées (871 associations) travaillaient dans les domaines des droits, de la défense des citoyens et des consommateurs et de la politique. Le taux retenu par l'étude Civicus était toutefois supérieur à celui des adhérents aux partis politiques (1 %), mais inférieur à celui des associations professionnelles (2.3 %). Le Haut-Commissariat au Plan a noté qu'une grande majorité des associations travaillaient au niveau local ou provincial, seulement 5 % intervenant au niveau de la région et 8 % au niveau national.

La croissance de la société civile a été rapide depuis la fin des années 1990, ce qui reflète les différentes vagues d'ouverture politique précédemment décrite. Le Haut-Commissariat au Plan a noté que 4 associations sur 5 avaient été créées depuis 1997, 42 % entre 1997 et 2004 et 40 % entre 2005 et 2007. Seules 0.5 % ont été créées avant l'Indépendance.

Cette étude a aussi montré que les OSC travaillant dans les secteurs des droits et de la politique étaient moins nombreuses mais rassemblaient en moyenne davantage de membres que les organisations d'autres secteurs, avec un total d'environ 500 000 membres et une moyenne de 798 membres, soit deux fois plus que les autres OSC qui en comptent en moyenne 341. La médiane était toutefois à peu près similaire à la moyenne pour toutes les OSC (80 contre 78), ce qui révèle la présence d'un petit nombre de grandes OSC. Mais seulement 18 % de ces ONG comptent des employés rémunérés, employant un total de moins de 500 personnes (478 équivalents temps plein); ils indiquaient l'équivalent temps plein de plus de 7 000 bénévoles.

Les données ne sont pas disponibles pour la période postérieure au Printemps arabe et les dernières réformes, qui ont pu encourager la croissance en nombre et en taille des OSC travaillant sur les droits et la politique. Celles-ci ont indiqué que leurs principaux problèmes concernaient les finances et l'équipement ou autres infrastructures. Seul un tiers de ces OSC a déclaré au moins un ordinateur en 2007, ce qui reflète la faiblesse du recours aux TIC. Parmi les OSC travaillant dans tous les domaines et détenant au moins un ordinateur, seules 35 % ont dit avoir un accès à Internet.

Racines historiques : Le contexte marocain de développement de l'engagement civique

Le Maroc a connu un processus progressif de démocratisation reconnu par les observateurs nationaux et internationaux. Ceux-ci estiment que le processus a son origine dans les dernières années du règne de Hassan II, dans les années 1990. Divers facteurs sont réputés avoir provoqué les premières vagues de réformes, dont l'importance de la préparation d'une succession royale imminente et le climat de démocratisation qui a suivi la fin de la Guerre froide. Dans cet esprit, le Roi Hassan II a concentré ses actions sur un petit nombre de questions majeures : une participation accrue des partis politiques, et notamment de l'opposition et des OSC à la vie politique du pays ; davantage de pouvoir au parlement ; une attention plus grande aux droits humains, en insistant sur la condition des femmes et sur la lutte contre la corruption.

Au cours de cette période, la Constitution a été amendée à deux reprises (en 1992 et en 1996), ce qui atteste la vitalité du mouvement de réforme tout au long de la décennie. Pour ce qui concerne l'engagement civique, il est notable que grâce au concept d'« alternance », qui a permis aux partis d'opposition d'accéder au gouvernement, le rôle et l'influence des mouvements civiques et des OSC ont fortement augmenté, surtout dans le domaine des droits humains et des inégalités hommes/femmes. La première Constitution a débouché sur la création du Conseil consultatif des droits de l'Homme en 1990 (devenu Conseil national des droits de l'Homme, CNDH[2]) et les nouvelles discussions ouvertes sur les enlèvements ordonnés par l'État ont préparé la voie à des efforts de réconciliation nationale plus poussés sous le Roi Mohammed VI et à la création de l'Instance Équité et Réconciliation (IER). La deuxième, notamment grâce au rôle joué par le Parti du Progrès et du Socialisme (PPS) en collaboration avec l'Association Démocratique des Femmes du Maroc (ADFM) et plusieurs autres OSC de femmes, a provoqué une intense discussion sur la réforme de la *Mudawana* (le code de la famille) un Plan d'Action pour l'Intégration des femmes dans le développement.

Les actions entreprises à cette époque ont porté leurs fruits plus tard sous le règne de Mohammed VI. Par la création de l'IER et la reconnaissance publique de l'implication de l'État dans la disparition des adversaires politiques et dans les violations des droits de l'homme commises ces 50 dernières années, le Roi a notamment donné un signal fort à son peuple que la responsabilité et la transparence n'étaient pas seulement des concepts abstraits mais aussi des principes que la monarchie elle-même devait mettre en pratique. La diffusion télévisuelle des témoignages des proches des victimes, la visibilité des indemnités qui leur a été payées (22 000 selon les sources officielles) a confirmé l'impression que l'engagement du Roi Mohammed VI vis-à-vis des principes universels des droits humains a finalement été suivi d'effets concrets. La création de Transparency Maroc, l'association accréditée par Transparency International en 1996 (ayant eu un statut d'utilité publique en 2009) et de l'Instance centrale de prévention de la corruption en 2007, elle aussi promise par Mohammed VI, a contribué au sentiment général que la démocratie marocaine devenait plus ouverte et participative.

Encadré 2.4. **Transparency Maroc (TM)**

Transparency Maroc est une organisation non gouvernementale créée au Maroc en 1996, mais qui n'est reconnue formellement que depuis 2009 en tant qu'association d'utilité publique. TM gère une large gamme de programmes, avec une activité de diffusion intense depuis son site Internet comme Facebook et Twitter. Pour la seule première moitié d'avril 2014, sa page Facebook a mentionné une session de formation pour les journalistes d'investigation, un atelier « Solutions du Week-end » à Rabat, une intention de recruter un expert en finances publiques, un rapport sur une question particulière de corruption posée lors du conseil national de TM en avril, et un lien vers le site de TM en ce qui concerne l'Accès à l'Information. TM occupe aujourd'hui le siège régional MENA du comité de coordination de la Coalition de la CNUCC. Il a élaboré un Plan stratégique pour 2012-16, à partir du plan de Transparency International, qui fixe six priorités :

1. Développer le pouvoir et la capacité des citoyens et partenaires engagés dans la lutte contre la corruption. Il vise à faire de la lutte contre la corruption une cause des gens et des masses. Il vise notamment les objectifs de permettre à un grand nombre de personnes de participer à la lutte contre la corruption et procurer aux personnes plus de soutien et plus d'espace et de sécurité pour dénoncer la corruption.
2. Contribuer à une application efficace des programmes anti-corruption dans les grandes institutions et les entreprises publiques et privées et notamment mobiliser des moyens pour l'amélioration de la transparence dans les marchés publics – la gestion des biens publics – et d'encourager la réception des plaintes des personnes physiques et morales relatives au secteur privé.

Encadré 2.4. **Transparency Maroc (TM)** (*suite*)

3. Orienter l'action pour assurer des progrès par rapport à l'impunité, à la mise en place d'un système judiciaire indépendant et équitable et à l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption. Parmi les principaux objectifs retenus par cette priorité figurent : le développement du plaidoyer pour réformer la justice, le suivi de l'application des normes internationales anti-corruption et particulièrement des dispositions de la CNUCC.
4. Promouvoir les comportements et attitudes d'intégrité parmi les jeunes, les universitaires et les futurs dirigeants, (assurer) le respect des valeurs éthiques chez les populations ciblées, améliorer leurs capacités de résistance à la corruption d'une part, et promouvoir la recherche sur la thématique de la corruption et la mobilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ainsi que les réseaux sociaux dans la lutte contre la corruption.
5. Renforcer la « capacité à travailler ensemble » tant au sein de l'organisation qu'avec d'autres partenaires de la lutte contre la corruption.
6. Développer « la réactivité, la performance et l'impact à tous les niveaux par la promotion de l'interpellation [à l'encontre de la corruption] ».

Source : Site Internet de Transparency Maroc « Stratégie de Transparency Maroc, 2012-2016 », www.transparencymaroc.ma/tm/sites/default/files/strat%c3%a9gie%20de%20transparency%20maroc%202012-2016.pdf.

Si ces changements n'ont pas été simplement superficiels, leur mise en œuvre et – plus important encore – leur impact sur la vie des citoyens marocains n'ont eu l'ampleur souhaitée. Le mécontentement social généralisé à l'égard du rythme et des résultats de la réforme a même été aggravé par le choix du Roi Mohammed VI de revenir sur certains des réformes institutionnelles pourtant modestes impulsées par son père, régressant ainsi à des pratiques non démocratiques. La décision très contestée de ne pas nommer comme chef de gouvernement le responsable du parti qui avait gagné les élections (suivie de la nomination de M. Driss Jettou en 2002) en est un bon exemple (Bladi.net). Le Roi a pourtant montré sa volonté forte d'appuyer un développement socio-économique national fondé sur le principe de participation. Ceci a été attesté par son projet phare, l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) qui a été mise en œuvre localement au moyen de comités tripartite incluant des représentants des OSC en plus des responsables élus et des fonctionnaires. Malgré les investissements financiers importants et les nombreux projets lancés par l'INDH, les opinions sur son impact divergent (Maroc Press,

2013), notamment dans le rapport (Initiative Nationale pour le Développement Humain : Analyse et Recommandations, 2013) du CES (Conseil environnemental, social et économique) qui a jugé les objectifs de l'INDH légitimes mais dénoncé le manque de donnés sur son impact et son intégration dans les activités du gouvernement.

Même si ses résultats ont été davantage soulignés, des inquiétudes similaires ont été exprimées dans le deuxième rapport[3] de l'Observatoire du Développement humain, en 2011. Dans l'ensemble, il faut noter que depuis que l'Initiative a démarré, en 2012, le classement du Maroc dans l'Indice du PNUD pour le Développement humain n'a pas bougé (130); la pauvreté et le chômage restent une priorité nationale, surtout dans les zones rurales, et l'analphabétisme, quoiqu'en diminution, demeure souvent haut, surtout chez les femmes (taux national de 30 % mais de 41 % pour les femmes en 2011 selon l'UNESCO) (UNESCO, s.d.).

La deuxième vague de réformes et l'impact du « Printemps arabe »

Un mélange complexe de mécontentement social et d'impatience face à une transition démocratique lente dans toute la région MENA a provoqué le Printemps arabe, qui a démarré en Tunisie et s'est rapidement diffusé, atteignant le Maroc à la date historique du 20 février 2011, qui a donné son nom au mouvement de protestation au Maroc. Des milliers de citoyens, en particulier des étudiants et des jeunes chômeurs, ont envahi les rues de Rabat, Casablanca, Tanger et Marrakech en demandant la démocratie, en mettant l'accent sur la nécessité d'une nouvelle constitution pour donner au Parlement davantage de pouvoir qu'au Roi, le besoin de créer des emplois, d'élargir l'accès à l'éducation et aux services publics ainsi que de lutter plus efficacement contre corruption. Ces manifestations ont été spontanées, pacifiques et dans une large mesure indépendantes par rapport aux partis politiques, à l'image de ce qui s'est produit en Tunisie et en Égypte.

Le Roi a réagi promptement, le 9 mars 2011, à ces mouvements au travers d'un discours télévisé à la nation (Ministère des Affaires Étrangères du Maroc, 2011) qui s'inscrivait dans le contexte d'un processus en cours de régionalisation, présenté par lui comme une motivation pour amender la Constitution de la nation. Il a annoncé la création d'une commission *ad hoc* (Commission consultative de révision de la Constitution – CCRC) chargée de rédiger un projet inspiré de sept principes :

1. l'identité plurielle du Maroc
2. l'État de droit et une revalorisation des libertés civiles et des droits humains
3. l'indépendance du système judiciaire

4. la séparation des pouvoirs, la démocratie parlementaire, un rôle accru pour le Parlement et le Premier ministre devenu Chef du gouvernement
5. le rôle des citoyens au travers des partis politiques, du pluralisme, du rôle de l'opposition et de la société civile
6. la moralisation de la vie publique
7. la bonne gouvernance, les droits humains et la protection des libertés civiles.

Le discours s'est conclu sur un accent mis sur le lancement d'un processus participatif et inclusif de rédaction d'une nouvelle constitution, et la commission compétente a été invitée à discuter avec les partis, les syndicats, les organisations de jeunesse et des OSC en général. Bien que critiquée pour avoir outrepassé les institutions démocratiques nationales, comme le Parlement, et pour le manque de transparence dans la sélection des membres de la commission, la CCRC a inclus des professeurs d'université renommés spécialisés en droit constitutionnel, des membres des OSC spécialisées dans la protection des droits de l'homme (Organisation marocaine des droits de l'homme – OMDH, et Fédération internationale des ligues des droits de l'homme – FIDH) et le groupe a abordé de façon professionnelle la mission confiée.

Le résultat de ce processus a été annoncé par le Roi le 17 juin 2011 puis soumis à un référendum national le 1er juillet 2011. Les Marocains ont approuvé le nouveau texte à 98.49 % des suffrages et avec un taux de participation de 72.65 % du corps électoral, selon les déclarations du Conseil Constitutionnel du 18 juillet 2011. Il existe un consensus sur le fait que la nouvelle Constitution répond à diverses questions du mouvement de protestation puisqu'elle affirme l'attachement du Roi à une transition démocratique en cours, reconnaît la centralité des droits humains universels, et formalise le rôle et les prérogatives des citoyens marocains (au Maroc et à l'étranger). Le texte tente aussi d'ajuster l'équilibre des pouvoirs entre la monarchie et le gouvernement pour revaloriser celui-ci, par exemple en affirmant le principe selon lequel le Roi nomme comme Chef du gouvernement le responsable du parti politique qui a gagné les élections. Au même moment, la nouvelle Constitution réaffirme le rôle central du Roi dans la vie institutionnelle du pays, en confirmant son pouvoir de démettre discrétionnairement un membre quelconque du gouvernement, de dissoudre le Parlement et de nommer les juges du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Initiatives actuelles d'échange avec les citoyens et les OSC

Le Maroc a une longue histoire de dialogue entre le gouvernement et la société civile, qui a donné lieu à des avancées appréciables comme la loi sur les Associations de 2002. Pour certains observateurs, elle est l'une des explications du caractère pacifique des manifestations de février 2011. Cependant, le nombre des organisations impliquées dans le cycle d'élaboration des politiques publiques semble assez restreint et concentré dans la capitale. Le fossé numérique et l'analphabétisme, plus important dans les zones rurales, ne favorisent pas la participation, et le gouvernement n'a pas encore lancé la régionalisation très attendue, qui donnerait davantage de possibilité aux autorités locales d'atteindre leurs populations.

Encadré 2.5. **Bénéfices tirés d'une consultation**

- **Transparence et accès à l'information :** La consultation publique peut accroître la transparence du processus de prise de décision, puisque les partenaires ont accès au processus même, ainsi qu'à une information pertinente, dans les délais utiles, sur la législation proposée. La consultation contribue donc à un égal accès à l'information.
- **Valeur ajoutée :** Le public est une riche source d'information immédiate et actualisée. C'est le moteur de l'innovation, et la consultation publique permet aux décideurs de tirer profit de ces précieuses expériences et connaissances.
- **Aliénation et connexion** : L'implication du public dans la prise de décision peut renforcer l'appui à la réglementation, dans la mesure où les citoyens se sentent reliés au processus d'élaboration des politiques. Le désenchantement à l'égard de la politique peut délégitimer les réformes et miner la confiance de la population dans les institutions politiques nationales.
- **Un respect accru des règles** : Impliquer le public et rechercher le consensus peut renforcer l'acceptation sociale des règles. Cela peut contribuer à un respect plus ferme de la loi, et donc réduire les coûts de l'exécution.
- **Connaissance de la loi** : Les partenaires prennent conscience des complexités de la définition des règles, cherchent des compromis et acceptent des arbitrages. Le Gouvernement Ouvert fait comprendre à la population les contraintes et les limites auxquelles sont confrontées les autorités. La consultation publique contribue donc à l'éducation publique à la production des règles, et donne aux partenaires une occasion de mieux connaître les lois.

Encadré 2.5. **Bénéfices tirés d'une consultation** (*suite*)

- **Anticiper l'impact** : La consultation publique est nécessaire si on veut anticiper l'impact probable de la réglementation sur les partenaires, envisager les conséquences imprévues et examiner d'autres options réglementaires
- **Gérer le conflit** : La consultation publique fournit un mécanisme de gestion des conflits à un stade précoce. Impliquer le public dans la prise de décision est un outil de médiation entre les différents intérêts en lice, ainsi que de sensibilisation aux compromis.
- **Un intérêt général mieux suivi** : La qualité de la réglementation dépend de l'intérêt général. Celui-ci n'est cependant pas fixe ; il s'agit d'un concept évolutif qui doit être redéfini en permanence. Cette redéfinition de l'intérêt général n'est possible qu'au travers d'un dialogue avec la société.

Source : OCDE (2014), « Consultation Réglementaire : Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif », OCDE, Paris.

Dans le contexte actuel de transition, certains événements récents confirment la volonté du Maroc d'évoluer vers une prise de décision plus inclusive, d'autres illustrent une évolution inverse selon la société civile marocaine. Il est crucial de souligner le besoin d'un plus grand consensus parmi les différents acteurs de la société civile, et entre ceux-ci et le gouvernement, sur la meilleure manière de procéder.

Le récent changement des titres et fonctions du ministère des Relations avec le Parlement visant à intégrer les Relations avec la société civile, qui est devenu ainsi ministère chargé des Relations avec le Parlement et la société civile est un signe positif. Le ministère (ministère chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile) a pris la direction de l'initiative du dialogue avec la société civile qui a commencé en mars 2013 et a formellement pris fin en mars 2014 par un Comité national qui a mené ses travaux. Ses résultats ont été présentés en juin 2014. L'ensemble du processus a été supervisé par le Comité national du dialogue avec la société civile qui a été créé pour organiser des réunions et sessions régionales ainsi qu'une consultation publique avec les organisations de la société civile et partenaires clés. Ce Comité comprend 64 membres au total (dont 36 membres issus de la société civile et des institutions universitaires). Il est chargé de recueillir les opinions et les idées des partenaires sur le rôle de la société civile dans le nouveau cadre constitutionnel, particulièrement les dispositions constitutionnelles sur la démocratie participative et l'environnement favorable aux organisations à but non-lucratif et les organisations internationales travaillant au Maroc. Le Comité doit en outre

préparer un projet de charte nationale sur la démocratie participative qui contribuera à l'institutionnalisation d'un partenariat entre société civile et gouvernement.

Les fonctions du Comité national sont les suivantes :

1. Gérer le dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles.
2. Préparer un rapport général sur les progrès du dialogue national.
3. Adopter et affirmer les conclusions finales du document issu du dialogue national.

Il est intéressant de noter que ces fonctions ne vont pas jusqu'à la mise en œuvre du processus de dialogue, ce qui laisse les termes de la participation indéterminés. Le travail du Comité est appuyé par trois comités de travail :

1. Le comité sur les dispositions de la Constitution : suit et supervise l'organisation des missions d'évaluation et l'analyse des dispositions de la Constitution en relation avec l'activité de société civile. Ce comité est par ailleurs responsable de l'identification des principes, de la définition des cadres et de la formulation de recommandations sur l'application de ces dispositions.
2. Le comité sur la politique de réglementation : supervise les missions d'étude des droits et des rôles des organisations de la société au Maroc dans les domaines légal et réglementaire, et conformément à la nouvelle Constitution. Il est aussi responsable de l'identification des mesures permettant de garantir la transparence et l'égalité d'accès de la société civile à l'information.
3. Le comité sur la charte nationale pour la démocratie participative : il est chargé de la formulation de cette charte, au travers de l'identification des principes, valeurs et bonnes pratiques. Ce comité s'assurera en outre que la charte est conforme aux droits de l'homme affirmés par la Constitution et aux conventions internationales sur les droits humains ; il fera le lien entre la démocratie représentative et la démocratie participative afin de favoriser une participation plus large des citoyens aux affaires publiques.

Encadré 2.6. **Résultats du Dialogue National avec la société civile**

Le dialogue national en chiffres :

- Plus de 7 000 associations ont participé aux différentes activités du dialogue.
- Plus de 10 000 acteurs associatifs, experts ont participé au dialogue national.
- 18 rencontres régionales ont été organisées dans le cadre du dialogue.
- 10 rencontres au niveau des provinces à l'initiative des organisations de la société civile.
- 13 rencontres académiques et scientifiques, dont 5 à caractère international.
- 4 rencontres avec la diaspora marocaine.

Sur la base des plateformes et des recommandations produites par le dialogue national, le Ministère Chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile a élaboré trois projets de lois permettant de consacrer les nouveaux droits constitutionnels et de garantir à la société civile une forte implication dans les affaires publiques et d'instaurer les principes de démocratie participative énoncée dans la Constitution Marocaine, à savoir : un projet de loi organique relative au droit aux pétitions, un projet de loi organique relative au droit aux motions législatives et une loi-cadre sur la consultation publique.

Dans la même mesure, une revue globale du cadre juridique en vigueur régissant la liberté d'association (notamment le Dahir de 1958 tel qu'il a été modifié) a été engagée suite aux recommandations du dialogue national sur la société civile et ses nouvelles prérogatives constitutionnelles. En conséquence, le Ministère a élaboré un projet de loi (code des organisations de la société civile), qui vise la réforme de l'environnement juridique, la consolidation et le renforcement de la gouvernance de la société civile afin de promouvoir la liberté d'association et d'initiative civile, conformément aux dispositions de la nouvelle constitution.

Ces textes ont été transmis au Secrétariat Général du Gouvernement en août 2014.

Il convient également de souligner que suite aux recommandations du dialogue national, le Ministère Chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile a veillé sur la mise en place des mécanismes suivants :

- L'élaboration du projet du décret relatif à la constitution d'un comité interministériel permanent chargé de coordonner l'action gouvernementale, de suivre et d'évaluer les politiques publiques relatives à la société civile (examiné par le conseil de gouvernement du 5 novembre 2014).

Encadré 2.6. **Résultats du Dialogue National avec la société civile** (*suite*)

- L'élaboration d'une charte nationale de la société civile sur la base des recommandations du dialogue national.

Suite aux orientations du Roi Mohamed VI, la date du 13 mars a été déclarée journée nationale de la société civile. Cette journée, faisant partie des recommandations du dialogue national et qui sera célébrée chaque année, constitue une occasion pour honorer les acteurs et les organisations de la société civile et valoriser leurs actions et réalisations dans ce cadre.

Source : Ministère marocain chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile, 2014.

Les objectifs de ce ministère sont très ambitieux, ce qui laisse supposer que les ressources humaines et financières ne seront pas suffisantes pour garantir leur pleine satisfaction. En outre, le dialogue national dans son ensemble pourrait bénéficier d'une intégration plus franche de tous les acteurs sociaux dans le processus. Il est crucial de noter qu'une large part des OSC marocaines boycotte actuellement (Forum des Alternatives Maroc) le dialogue national organisé par le ministère ainsi que les journées nationale de la société civile. Ces associations, réunies autour d'une *Dynamique de l'Appel de Rabat des Associations Démocratiques*, accusent le gouvernement de diverses choses, parmi lesquelles la remise en cause de l'indépendance du troisième secteur marocain et une sélection des OSC à impliquer dans le dialogue, en marginalisant les organisations les plus critiques de son agenda politique.

Pour marquer leur désaccord sur les méthodes utilisées, et non sur le principe de la consultation publique et de l'engagement civique, la *Dynamique* a organisé un dialogue parallèle avec la société civile, qui exclut le gouvernement. Selon les organisateurs, 20 réunions régionales ont été tenues, auxquelles 5 000 militants et plus de 3 500 associations et réseaux issus de tous les domaines (des questions d'inégalités hommes/femmes à celles des minorités culturelles et linguistiques en passant par celles des jeunes et de l'environnement) ont assisté ; toutes les régions les ont soutenues. Ces réunions ont débouché sur une conférence nationale (E-Joussour, 2014) avec la participation de plus de 2 500 personnes le 15 avril 2014; un document a été rédigé qui contient des propositions détaillées sur la manière d'améliorer la capacité des citoyens et des OSC de jouer un rôle indépendant, démocratique et constructif vis-à-vis du gouvernement (Libération, 2014).

Encadré 2.7. **La Dynamique de l'Appel de Rabat**

Le livre *Dynamique de l'Appel de Rabat pour une société civile forte et indépendante* synthétise les discussions et les conclusions du dialogue organisé d'avril 2012 à avril 2014.

Le rapport exprime les opinions des participants à ce dialogue alternatif (parmi lesquels Transparency Maroc et le Forum des Alternatives Maroc) sur les grandes questions suivantes :

1. les valeurs démocratiques et les droits de l'homme, en insistant sur le rôle des OSC dans la construction d'un Maroc démocratique
2. la mise en œuvre des dispositions de la Constitution en ce qui concerne les OSC
3. les cadres légal, budgétaire et financier des OSC.

Au moment où le gouvernement du Maroc et ses partenaires parmi les OSC s'apprêtent à installer les mécanismes du dialogue, l'exemple de l'approche par le Brésil d'un dialogue continu peut être particulièrement éclairant. Sa longue expérience, sur plus de 50 ans, a vu croître l'usage des conférences nationales comme mécanisme de dialogue tant du point de vue des questions couvertes que de leur utilisation par le gouvernement dans l'élaboration des politiques.

Encadré 2.8. **Des conférences nationales pour impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques : L'exemple du Brésil**

Les conférences nationales sont anciennes au Brésil : la première Conférence nationale sur la santé a été organisée en 1941. Depuis 1988, les conférences sont devenues plus délibératives que seulement consultatives. Les types de politiques et programmes concernés par les conférences nationales sont en outre allés au-delà des questions de santé, conditions sociales et droits humains (mentionnés par la Constitution fédérale de 1988). Entre 1988 et 2009, les conférences nationales ont porté sur 33 secteurs des politiques publiques. Elles sont précédées par des conférences aux niveaux des États, des municipalités ou régions, et sont généralement organisées par les ministères fédéraux concernés et leurs conseils politiques respectifs. Les résultats des conférences infranationales nourrissent les conférences nationales, au sens où elles fournissent des contributions débattues localement ou régionalement. Au niveau municipal ou régional, les personnes directement concernées par les services sont entendues, ainsi que la société civile, et les conseils locaux participent en nommant des délégués aux conférences nationales.

Encadré 2.8. **Des conférences nationales pour impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques : L'exemple du Brésil** (*suite*)

Les conférences nationales sont classées au Brésil en deux catégories : consultatives ou délibératives (lorsque leurs décisions sont suivies et se traduisent par des amendements législatifs du gouvernement). Une étude de la participation à 34 conférences nationales entre 2003 et 2006 indique que 68 % d'entre elles sont consultatives et 32 % délibératives. Ces 34 conférences ont rassemblé plus de 43 500 personnes, soit en moyenne 1 450 personnes par conférence – mais environ 3 000 personnes lors de la 1ère Conférence nationale sur les politiques en faveur des femmes et la 12ème sur la santé. Dans la mesure où les conférences nationales sont précédées par des événements infranationaux sur la même question, le nombre réel de participants est en effet nettement supérieur. Pour ce qui est de la composition des conférences nationales, 55 % des participants représentent les citoyens, 37 % les administrations et 8 % sont des observateurs, membres du Congrès national ou d'organisations internationales. La majorité (88 %) des participants sont élus dans le cadre des conférences infranationales sur le même thème, le reste (12 %) participant au titre de leur fonction au sein du gouvernement ou ailleurs. Un total de 8 047 décisions ont été prises nationalement entre 2003 et 2006, soit une moyenne de 270 décisions par conférence. Sur ces décisions, 45 % ont été mises en œuvre par un seul ministère fédéral et 55 % par deux ministères ou plus (da Silva, 2009).

Pogrebinschi et Santos (2010) ont étudié les questions soumises à discussion par la société civile dans une douzaine de conférences nationales entre 1988 et 2009. Ils ont estimé que celles-ci fournissaient environ 20 % des lois ordinaires ou complémentaires (2 629 sur 13 245). Sur les 369 projets d'amendements constitutionnels aujourd'hui soumis à délibération au Congrès national, 179 (49 %) sont des propositions issues des conférences nationales. 566 projets (4 % du total) et 46 (13 %) projets d'amendements constitutionnels mentionnent explicitement les rapports finaux des conférences. Le Système unifié de sécurité sociale (*Sistema Único de Assistência Social*) a par exemple été directement créé après la 4ème Conférence nationale sur le bien-être social en 2003. Le Plan culturel national a été intégré en 2005 à la Constitution fédérale de 1988 après la 1ère Conférence nationale sur la culture. La 13ème Conférence nationale sur la santé (*Conferência Nacional de Saúde*) de 2007 a conduit à l'adoption du Plan national de santé 2008/2009-11 (*Plano Nacional de Saúde* 2008/2009-11) et fixé les objectifs et les critères à atteindre et les pratiques globales du ministère fédéral de la Santé.

Source: OCDE (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en.

Les Dialogues nationaux sur la réforme générale du système de la justice sont un autre exemple pertinent de la mise en œuvre par le

gouvernement du Maroc de processus de réforme inclusifs et des problèmes que cela soulève. Une caractéristique notable de ce processus est la volonté de faciliter l'implication de tous les partenaires pertinents, des citoyens aux responsables publics, en passant par les experts juridiques et les associations professionnelles. Ceci s'est traduit par une structure assez complexe, dirigée par une *Haute Instance du dialogue national sur la réforme profonde et globale du système de la justice*, composée d'experts renommés du secteur public et la société civile. Leur travail est appuyé par un organe opérationnel, l'instance chargée du dialogue et par des comités thématiques devant nourrir la discussion avec des propositions concrètes. L'ensemble du processus est encadré par un Code d'éthique et une liste de conditions prédéfinies, pour toutes les réunions, afin de garantir une pleine participation de tous les invités, des critiques constructives et des résultats tangibles. Une plateforme en ligne (Royaume du Maroc, ministère de la Justice et des Libertés) permet aux citoyens de donner leurs opinions même lorsqu'ils ne peuvent assister aux réunions officielles.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le dialogue est en cours et n'a pas débouché sur des recommandations. La méthodologie utilisée, largement inspirée par les bonnes pratiques internationales, est globale par sa nature et inclusive dans ses termes. Le test le plus probant sera, pour ce dialogue et les autres tentatives pour mettre en œuvre des processus de réforme ouverts et inclusifs, leur capacité de produire des recommandations applicables, reflétant les contributions des citoyens et transparentes, de manière à convaincre les participants et ceux qu'ils représentent que leurs voix ont été entendues.

De nombreux représentants d'OSC et militants ont commencé à exprimer leurs inquiétudes concernant l'objectif réel de ces initiatives et leur valeur ajoutée. C'est la responsabilité du gouvernement de prouver leur validité, en gardant à l'esprit que la confiance que les Marocains placent dans le processus de réforme post-constitutionnel forme un capital politique et social qui a très vite bénéficié l'adoption unanime de la Constitution, qui peut disparaître aussi vite si le gouvernement ne tient pas ses promesses.

Encadré 2.9. **Pays-Bas : Un code de conduite pour la consultation professionnelle**

En 2006, une réunion d'orientation du Cabinet intitulé "Inspraak Nieuwe Stijl" a défini un code de conduite pour la consultation professionnelle, qui inclut 10 principes :

1. Indiquer qui est la personne responsable du résultat final et s'assurer qu'elle est pleinement impliquée dans le processus.
2. Définir une procédure bien à l'avance et la rendre publique.
3. Connaître et mobiliser toutes les parties concernées par la politique.
4. Rassembler l'information pertinente et la rendre transparente.
5. Être un partenaire digne de confiance dans la discussion.
6. Communiquer de manière claire, dans les délais utiles, et utiliser les outils récents.
7. Être clair sur les rôles et les résultats attendus des conseillers.
8. Les exigences à l'égard des conseillers doivent être fortes sur le plan de la qualité et de l'énergie.
9. Garantir un suivi.
10. La consultation ne doit pas être une fin en elle-même. Une valeur ajoutée doit être attendue ; sinon, si le gouvernement s'abstient d'entrer dans une consultation, il doit le justifier.

Source : OCDE (2009), *Focus on Citizens : Public Engagement for Better Policy and Services* (Cap sur les citoyens : La participation à l'appui de l'action et des services publics), Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

Cette expérience montre l'importance de définir pour la consultation, physique et en ligne, un ensemble de lignes directrices adaptées à chaque situation nationale. Ces lignes directrices doivent elles-mêmes être définies en recourant à une approche consultative qui inclut la mise à l'épreuve concrète dans des contextes variés, à des fins de commentaires. Une réelle consultation implique des occasions répétées pour amener un même groupe à travailler sur une question de manière durable. Si l'occasion est unique, les retours d'opinion et le suivi sont peu vraisemblables, ce qui affectera la confiance. Un dialogue par étapes permet en outre aux participants de se connaître et d'appuyer des discussions plus fructueuses, sur la base du travail effectué entre les sessions, idéalement dans le cadre de petits groupes de travail incluant des participants de différentes institutions.

Disposer d'un ensemble de lignes directrices et procédures connues et acceptées de tous fait gagner du temps, puisque les parties savent comment les dialogues vont se dérouler, ce qui est attendu d'elles et ce qui peut en être attendu. Ceci autorise de nouveaux dialogues plus efficaces sans que soit nécessaire une nouvelle présentation liminale. L'encadré 2.10 décrit les procédures formulées pour la consultation en ligne aux États-Unis et en France, mais des procédures sont requises aussi pour les consultations physiques.

Encadré 2.10. **Procédures de consultation**

Aux États-Unis, la loi de procédure administrative de 1946 exige que les agences soumettent les projets de réglementation à un processus d'avis public et commentaire à tous les membres du public concerné. Avant que les agences produisent une réglementation finale, elles doivent répondre aux commentaires du public, s'assurer que cette réglementation est un produit en droite ligne des propositions faites et enregistrées, et non un choix arbitraire. Le registre public est utilisé par les tribunaux pour résoudre les contestations de la règle déposées par le public affecté. L'information réglementaire en ligne est actuellement difficile d'accès, notamment parce que plusieurs sites Internet publient des portions de cette information à différentes étapes du processus législatif. Pour promouvoir la transparence et aider à rassembler l'information, l'OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*) a rédigé un mémorandum enjoignant les agences d'utiliser le Numéro d'identification de la législation (*Regulation Identifier Number*, RIN) sur tous les documents pertinents tout au long du « cycle de vie » d'une règle. Les États-Unis espèrent que cette obligation aidera les membres du public à trouver l'information réglementaire à chaque étape du processus et promouvra une participation informée. L'objectif est de parvenir à un mode d'accès plus commode, centré sur l'intérêt du public, aux propositions de réglementation.

L'Office of Management and Budget envisage de recourir aux technologies du Web 2.0 (un programme intitulé *eRulemaking Programme and Regulations.gov*) pour faciliter les commentaires publics. La Grèce a mis sur pied un site Internet de délibération électronique (www.opengov.gr). Tous les projets de loi sont postés sous un format *blog*, et le public peut les commenter, article par article. Plusieurs pays MENA publient aussi les projets de loi *via* l'Internet. Le site Internet de l'Assemblée nationale du Koweït publie toutes les propositions de loi (www.kna.kw/clt/tenders_suggestion.asp). Le public peut suivre le travail des différentes commissions en ligne. Au Bahreïn, la consultation *via* l'Internet permet aux citoyens d'accéder à tous les règlements. Le site Internet répond aux questions les plus couramment posées et publie les rapports d'activités du Parlement (www.nuwab.gov.bh/Pages/default.aspx). Ce portail permet en outre aux membres du public de donner leurs opinions sur les services fournis par le site.

Encadré 2.10. **Procédures de consultation** *(suite)*

En France, la consultation *via* l'Internet relève de l'initiative de chaque ministère, qui est responsable de son contenu, de ses modalités et, le cas échéant, de la publication d'un résumé des résultats. Les forums de discussion sur l'Internet ont porté sur des projets de réforme de grande ampleur, davantage que sur des textes particuliers. Ils associent généralement à la consultation, des conseils ou commissions *ad hoc*. En 2008 un portail dédié à l'évaluation des forums passés et en cours (incluant un résumé de toutes les contributions) a été créé pour faciliter l'accès à ces forums. En outre, tous les débats publics en cours et prévus peuvent être suivis sur le site Vie-publique.fr, qui intègre des dispositions pour cartographier les activités dans toute la France. C'est une possibilité récemment établie qui doit encore faire la preuve de son utilité.

Source : Hunt, A. (2008), « ERulemaking : Promoting Transparency and Participation in the U.S. », papier présenté devant l'OCDE, octobre ; OCDE (2010), *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087170-fr.

Dans ce contexte complexe, l'engagement du Maroc à rejoindre l'OGP pourrait être une très bonne occasion pour le gouvernement et le tiers secteur au complet, de construire un dialogue plus constructif et inclusif. L'une des obligations des membres de l'OGP est en effet de concevoir un plan d'action national en vue des réformes du Gouvernement Ouvert en consultation avec la population, les OSC et le secteur privé. Le Maroc pourrait saisir cette opportunité de lancer une nouvelle initiative visant à raviver les pratiques existantes de consultation et à établir un pacte de collaboration avec les citoyens.

La Tunisie a suivi cette voie pour son premier Plan d'Action OGP ; elle a utilisé les recommandations contenues dans la Revue du Gouvernement Ouvert que lui a consacrée l'OCDE, pour définir un premier ensemble de propositions de réforme, ensuite discutées dans le cadre de plusieurs consultations en ligne et réunions publiques. Ce processus avait pour objectif de s'assurer que toutes les contributions étaient réellement prises en compte et éventuellement intégrées au Plan final. Les experts de l'OCDE et de l'OGP, les décideurs d'autres pays de l'OGP et des représentants d'OSC qui avaient pris part aux consultations nationales ont été incités à prendre part à ce processus et ont fourni des suggestions utiles. Le Maroc pourrait s'inspirer de cette bonne pratique issue de la région MENA et profiter du processus d'accession à l'OGP pour améliorer la perception globale de la volonté du gouvernement d'impliquer ses citoyens et les OSC dans les réformes du secteur public, de manière ouverte et transparente.

Les réseaux de la société civile

L'expérience de l'OCDE, précédemment évoquée, a montré que la formation de réseaux au sein de la communauté des OSC renforçait l'influence de ces dernières et facilitait le dialogue avec le gouvernement. Une expérience notable au Maroc est le REMDI, le Réseau Marocain pour le Droit d'Accès à l'Information (voir encadré 2.11). Celui-ci, formé en 2010, rassemble 16 organisations promouvant le droit d'accès à l'information.

Encadré 2.11. **REMDI (Réseau Marocain pour le Droit d'Accès à l'Information)**

Le REMDI est un réseau qui ressemble les plus grandes organisations de la société civile marocaine promouvant le droit d'accès à l'information au Maroc. Ses principales activités portent aujourd'hui sur la promotion de l'adoption d'une loi d'exécution des dispositions de la Constitution de 2011.

Le REMDI inclut les organisations suivantes (par ordre alphabétique) :

- l'Association marocaine pour le journalisme d'investigation
- l'Association marocaine de la presse régionale (AMPR)
- le Centre de la liberté de l'information et des médias pour le Moyen Orient et l'Afrique du Nord (CMF-MENA)
- le Centre de démocratie
- la Fédération des associations de Kenitra
- le Forum des alternatives Maroc / Portail E-*Joussour*
- le Forum marocain du consommateur
- le Forum *Al Ghad* pour la démocratie, la citoyenneté et le développement
- la Justice pour le droit à un procès équitable (*Adala*)
- l'Observatoire marocain de l'enseignement
- le Portail *Tanmia*
- l'Organisation pour les libertés d'information et d'expression (OLIE)
- le Réseau marocain des associations des parents d'élèves
- le Réseau marocain de défense des biens publics

Encadré 2.11. **REMDI (Réseau Marocain pour le Droit d'Accès à l'Information)** *(suite)*

- le Syndicat national de la presse marocaine (SNPM)
- Transparency Maroc.

Source : REMDI (2014), www.remdi.org/ (consulté le 16 août 2014).

Ces réseaux facilitent beaucoup la discussion entre le gouvernement et la société civile, et protègent les organisations d'une exclusion. L'encadré 2.12 fournit un exemple de réseau de ce type dans l'Union européenne. Dans ce cas, le réseau comporte deux niveaux, chaque pays gérant son propre réseau et envoyant un représentant au niveau européen.

Encadré 2.12. **CONCORD**

Grâce à son organisation en réseau, divisée selon les pays et les domaines thématiques, Concord parvient à réunir et rassembler les contributions de tous ses membres[4] et à les mobiliser pour influencer les décisions politiques prises par toutes les institutions communautaires qui interviennent dans l'aide et la coopération au développement.

Le travail de la Confédération est effectué par ses membres, répartis dans des groupes de travail selon leur expérience. Ces groupes nourrissent le débat politique et contribuent à l'amélioration des politiques communautaires en matière d'aide humanitaire et de coopération au développement.

Source: Concord (2014), « Concord, The European NGO confederation for relief and development », www.concordeurope.org/.

Sur ce plan, l'étude du Haut-Commissariat au Plan parvient à la conclusion encourageante que la société civile marocaine compte en 2007 plus de 40 % d'OSC travaillant dans le domaine des droits de l'homme et la politique disent appartenir à un réseau (354 des 871 étudiées), contre seulement 22 % pour l'ensemble de la société civile. L'action collective des OSC est moins marquée, cependant, avec seulement 3 % de toutes les organisations mentionnant des partenariats avec d'autres OSC et 12 % un partenariat quelconque.

L'utilisation des TIC en faveur de l'engagement civique

Le Maroc s'appuie par ailleurs très fortement sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) en fournissant aux citoyens un accès à l'information et aux documents, mais aussi en élargissant les échanges avec eux. Le site www.fikra.ma en est un bon exemple : il permet aux Marocains d'exprimer leurs idées et de faire des propositions sur la simplification administrative, les services administratifs en ligne, et l'amélioration de l'administration publique en général. Le décret n° 2.08.229, promulgué en mai 2009, dispose que les projets de loi du gouvernement sont publiés électroniquement sur le site Internet du Secrétariat général du gouvernement (SGG) en vue d'une consultation avant leur soumission au Parlement (www.sgg.gov.ma). Le Maroc est l'un des rares pays de la région MENA qui met en ligne de manière systématique et centralisé tous les projets de loi pour commentaires. La question a été récemment discutée de savoir comment et quand les projets révisés devaient être diffusés alors que le processus législatif est encore en cours. Le site central du gouvernement marocain maroc.ma rassemble toutes les voies de participation ouvertes aux citoyens sous la rubrique « participation en ligne » (en incluant le site *fikra*, le site du SGG, des liens vers le dialogue national, etc.). Actuellement, un groupe multipartite informel (dont des représentants des ministères et de la société civile) met au point les principes et définit les principaux acteurs responsables pour un seul portail d'e-participation.

Un autre exemple illustrant les efforts menés par l'administration marocaine en matière d'accès à l'information, est le système d'information du Ministère de l'Économie et des Finances. Ce dernier a connu des efforts de modernisation aboutissant à la constitution d'une banque de données économique, financière et sociale (MANAR) ouverte sur les différents partenaires et sur le grand public. Cette banque de données dispose des fonctionnalités et caractéristiques suivantes : l'accès des utilisateurs externes par simple inscription en ligne après complétude d'un formulaire basique ; la possibilité d'accès à partir de la page d'accueil aux dernières mises à jour et aux nouveautés de MANAR ; la gestion des favoris dans le module « mon espace » ; la possibilité d'envoi et de suivi de traitement des demandes d'information. Cette fonctionnalité permet de cibler et connaître les besoins évolutifs des utilisateurs et la facilité d'accès, de recherche et d'extraction de données.

Le recours aux médias sociaux pour atteindre le public s'accroît dans le monde arabe, et notamment au Maroc. La pénétration de Facebook y est moyenne, avec environ 16 % de la population connectée au site, soit moins de la moitié de la pénétration en Tunisie (DSG, 2013). La plupart des

utilisateurs de Facebook ont une préférence pour les échanges en français ou en arabe, même si 14 % indiquent d'autres langues (hormis l'anglais), ce qui pointe un problème même pour les familiers du numérique d'organiser la prestation adéquate de services publics. Dans l'ensemble, bien que les plateformes des médias sociaux apparaissent de plus en plus comme des vecteurs d'implication au Maroc, elles demeurent très sélectives et doivent être considérées comme des compléments des autres plateformes d'engagement.

Si ces initiatives sont louables, notamment parce qu'elles atteignent non seulement les résidents mais aussi les Marocains vivant à l'étranger, leur impact reste affecté par le manque de mécanismes permettant de surmonter les barrières de l'analphabétisme et de l'accès à Internet, qui touchent encore une large part de la population, pour aboutir à une participation inclusive. Diffuser les compétences adaptées parmi les citoyens, organiser les processus facilitant l'engagement, et adapter les canaux de communication à des besoins et des situations très différents parmi la population marocaine – hommes et femmes, urbains et ruraux, riches et pauvres, plus ou moins éduqués – exige à la fois une observation et des progrès graduels. L'adaptation des canaux de communication aux contextes locaux a impliqué dans certains pays de l'OCDE de recourir à des intermédiaires comme les chaînes de commerces alimentaires locaux, les bibliothèques ou les bureaux de poste pour n'évoquer que quelques-uns des partenariats entre les secteurs. D'autres pays ont utilisé les téléphones portables, conjointement avec l'organisation de réunions, et des initiatives éducatives comme la mise en place de « bus d'information circulant dans le pays » pour atteindre les populations (OCDE, 2013).

En outre, le suivi doit être amélioré pour s'assurer que les contributions des citoyens sont réellement prises en compte mais aussi que cette intégration est rendue publique. Ceci renforcerait la confiance des citoyens et contribuerait à favoriser une culture plus ouverte et participative dans le pays.

Encadré 2.13. **YourSAy Une implication active des citoyens dans l'élaboration stratégique des politiques en Australie**

En 2010, le gouvernement d'Australie du Sud a utilisé comme prétexte une révision du Plan stratégique de l'État pour favoriser une approche large de l'inclusion des communautés locales et des citoyens dans un des plus grands programmes australiens de consultation de la population, sous le nom de *YourSAy* (« votre mot à dire »). L'utilisation d'Internet et des médias sociaux a joué un rôle clé. Si *YourSAy* a été conçu comme une expérimentation, le gouvernement

Encadré 2.13. **YourSAy Une implication active des citoyens dans l'élaboration stratégique des politiques en Australie** *(suite)*

considère aujourd'hui qu'une interaction étroite avec les populations est une composante indispensable du processus politique.

En 2010 les discussions – menées par un Conseil communautaire de l'engagement nommé – ont ciblé un échantillon représentatif de 10 000 personnes. Aujourd'hui, plus de 12 000 personnes font partie de la communauté en ligne, soit près de 1 % de la population de l'État. Cette communauté a mis en place de nouvelles modalités d'échange avec le gouvernement – faisant de cet échange une expérience sociale incitative. Le projet a en outre impliqué des champions ou « ambassadeurs » locaux dans différents domaines, comme la santé, la culture ou l'environnement au travers de conversations vidéo transmises par Internet, afin de renforcer l'intérêt pour le Plan stratégique.

L'équipe qui organise le processus de consultation a d'abord entrepris de comprendre les personnes qu'elle voulait impliquer, pour savoir comment les encourager à le faire. L'élément majeur a été de démontrer que ce projet était dans l'intérêt des personnes et qu'il pouvait avoir une influence sur leur avenir. La capacité de faire converger les manières de communiquer aux différents groupes a été cruciale. Mais atteindre de « nouveaux groupes », auparavant inatteignables, exige davantage que de les scinder en segments. L'équipe dirigeante doit avoir la capacité d'analyser les données, de gérer le projet et de créer une culture de communication de prestation de services efficaces.

L'implication en ligne s'est avérée utile. L'administration a ainsi reçu, à l'occasion d'une conversation en ligne avec le ministère de l'Éducation, quantité d'avis inédits et éclairants, qui ont contribué à l'amélioration des politiques et du Plan stratégique. Le dialogue sur le web, par l'entremise de plusieurs médias sociaux comme Facebook, s'est prolongé après la fin des consultations officielles. Le gouvernement d'Australie du Sud semble avoir tiré des leçons utiles sur la manière de progresser dans ce domaine largement inexploré de l'inclusion par l'entremise des médias sociaux.

Source: South Australia's Strategic Plan Audit Committee (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, http://saplan.org.au/yoursay et www.unpan.org/PublicAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleID/1467/articleId/35360/default.aspx.

Encadré 2.14. **Consultation virtuelle**

Le Maroc compte une grande communauté en diaspora, qui compte environ 3.5 millions de personnes selon le ministère des Marocains résidant à l'étranger et des Affaires de la migration (MMREAM), soit plus de 10 % de la population

Encadré 2.14. **Consultation virtuelle** *(suite)*

nationale (Marocains du Monde). Les mécanismes existants pour impliquer la diaspora, quoique positifs, sont insuffisants s'ils ne sont pas intégrés dans une stratégie plus large, appuyée sur un cadre légal inclusif favorisant un engagement positif. Le ministère a formulé une stratégie et un plan d'action structuré en cinq domaines d'action stratégiques, dont la communication.

Selon le site du ministère, pour « mieux cibler et satisfaire les attentes de la Communauté marocaine résidant à l'étranger (CMRE), une stratégie de communication sera mise en œuvre dont le contenu, les formes, les méthodes et les moyens reflètent les besoins, les aspirations et le système de valeurs de la CMRE. Cette stratégie a des objectifs de renforcement des liens entre les citoyens marocains à l'étranger et leur mère patrie, la réalisation d'une politique pour la communauté, la prestation de services comme l'information essentielle et un suivi régulier des événements et changements intervenus dans notre pays dans différents secteurs ».

Dans ce contexte, la Commission marocaine sur le dialogue national et les nouvelles prérogatives constitutionnelles (http://hiwarmadani2013.ma) a lancé des consultations en ligne des organisations de la société civile des Marocains expatriés. C'est une occasion sans précédent d'encourager le dialogue avec elles au sujet de l'application de la Constitution pour favoriser un processus législatif fort et équitable, et, finalement, une confiance accrue dans la Constitution comme cadre d'une réforme législative à venir grâce à une participation inclusive.

Source : Ministère chargé des relations avec les Marocains résidant à l'étranger (2012), http://en.marocainsdumonde.gov.ma/.

L'encadré 2.15 aborde d'autres domaines dans lesquels les TIC pourraient favoriser une coopération plus étroite avec la communauté expatriée.

Encadré 2.15. **Les TIC au service de l'implication des citoyens expatriés via le vote et la coopération**

Environ 3.4 millions de Marocains résident à l'étranger, ce qui représente environ 10 % de la population résidente du pays (MMREAM, 2014). L'Internet pourrait être un outil efficace pour accroître leur engagement politique et les impliquer dans la stimulation de la croissance économique et le développement sociétal.

Les Marocains expatriés (CMRE) désireux de voter à l'élection parlementaire en novembre 2011 ont été appelés à voter par procuration à l'ambassade marocaine s'ils ne sont pas capables de se déplacer au Maroc. Le vote électronique pourrait simplifier les processus et stimuler les taux de participation. Pour donner l'exemple de la France, les élections législatives de 2013 ont introduit la possibilité du vote par Internet pour les citoyens expatriés. Le moyen a été très utilisé : plus de 65 % des Français qui ont voté à l'étranger l'ont fait par

Encadré 2.15. **Les TIC au service de l'implication des citoyens expatriés via le vote et la coopération** (*suite*)

Internet[1]. L'adoption de cet outil serait conforme au plan existant, qui évoque « la volonté royale d'adopter une approche par étapes en ce qui concerne les Marocains vivant à l'étranger pour qu'ils puissent exercer pleinement leur citoyenneté et garantir leur participation effective dans différents domaines de la vie nationale ».

Les Marocains expatriés envoient des mandats financiers dans leur pays qui représentent 6.8 % du PIB marocain (estimations 2013 de la Banque mondiale, Données sur la migration et les envois de fonds, avril 2014). La majeure partie de cet argent est utilisée pour acheter des biens de consommation, mais elle pourrait être l'occasion de donner aux expatriés davantage de possibilités d'investir dans des projets d'entreprises innovants ou de favoriser le développement des organisations de la société civile. Une variante nationale des d'investissement comme Kickstarter (EU), KissKissBankBank (FR), Seedmatch (ALL) ou Kiva.org (international) pourrait donner aux entrepreneurs nationaux une occasion alternative de mobiliser des fonds et à la CMRE l'opportunité d'investir directement les entreprises marocaines prometteuses. Si elle était concluante, ceci permettrait de détourner des dépenses nationales des biens de consommation en faveur des investissements.

De la même manière, il serait possible de financer des projets caritatifs grâce à l'appui de la CMRE. Les plateformes existantes comme Betterplace.org (ALL) diffusent de manière ouverte les bonnes pratiques et offrent un appui à la création de liens privilégiés entre bailleurs et projets. Les plateformes de levée de fonds ne devraient pas être régies par le secteur public, à la fois du fait des risques commerciaux, qui ne peuvent être supportés par le public, et parce qu'il n'est pas sûr que les Marocains aient une confiance suffisante dans la volonté du gouvernement de gérer et de canaliser ces ressources financières d'une manière convenable et transparente. Bien que la mobilisation de ces contributions volontaires ne doive pas être gérée par le gouvernement, ce dernier devrait néanmoins jouer un rôle de facilitateur du dialogue avec les acteurs non gouvernementaux, par exemple, pour promouvoir cette plateforme, notamment au travers du ministère des Marocains résidant à l'étranger et des Affaires de la migration.

Les approches évoquées en matière de promotion de l'implication de la CMRE dans l'investissement et les projets sociaux au Maroc sont conformes au plan stratégique du ministère, débouchent sur une priorité 3 : « la mobilisation de la CMRE dans le développement du Maroc », et appelle à agir dans ces domaines.

Source : Ministère chargé des relations avec les Marocains résidant à l'étranger (2012), http://en.marocainsdumonde.gov.ma/ ; Morocco World News (2011), « The vote of Moroccans living abroad : Unfulfilled expectations », www.moroccoworldnews.com/2011/10/12148/the-vote-of-moroccans-living-abroad-unfulfilled-expectations/.

Recommandations

- Traduire les nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de liberté d'expression et d'accès à l'information en pratiques concrètes.
- L'adoption d'une loi sur l'accès à l'information est une étape décisive, non seulement parce qu'elle permettra au Maroc de rejoindre l'OGP, mais aussi et surtout parce qu'elle renforcera le cadre légal de la participation civique.
- Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de la capacité de la version actuelle de la loi de garantir le droit des citoyens d'accéder à l'information publique. Une révision de la loi serait judicieuse, sur la base des suggestions des OSC et des observateurs internationaux.
- Le nouveau projet de loi sur l'accès à l'information ne prévoit plus de structure institutionnelle forte pour superviser sa mise en œuvre. Le rôle et les pouvoirs conférés au Médiateur semblent insuffisants. Il sera important de lui allouer les ressources humaines et financières appropriées à ces tâches. Le Maroc pourrait aussi envisager de les étendre en incluant des responsabilités dans la mise en œuvre de la législation et en s'assurant que l'institution concernée a les capacités et les moyens techniques lui permettant de répondre aux demandes des citoyens.
- Une telle structure (actuellement l'Institution du Médiateur) devrait se coordonner avec la Haute Autorité de la communication audiovisuelle pour mieux définir leurs domaines respectifs de compétences afin d'éviter les chevauchements.
- Le Maroc devrait aussi se fonder sur l'initiative récente d'élargissement des responsabilités du ministère des Relations avec le Parlement et la Société civile en consolidant ses capacités de remplir ses nouvelles fonctions. Le Maroc devrait notamment renforcer le nombre et les compétences de ses agents et formaliser ses liens institutionnels avec d'autres ministères d'exécution pour lui permettre d'appuyer les processus de consultation en cours. Cela accroîtrait l'impact et la crédibilité de ses initiatives.
- Définir un ensemble de principes et de lignes directrices pour gérer la consultation avec la société civile marocaine, afin de susciter des attentes et de construire des mécanismes consensuels de dialogue effectif.

- Travailler avec la société civile pour renforcer la capacité de dialogue inclusif, afin qu'elle permette la représentation d'opinions diverses et favorise la confiance et le respect mutuel nécessaires à une collaboration de long terme, au sein de la société civile comme entre elle et le gouvernement.

Notes

1. Ce chiffre est fourni par le Centre International pour le secteur à but non lucratif ; d'autres sources donnent cependant des estimations plus basses. Le rapport Civicus/Espace Associatif de 2011 donne des estimations de 30 à 50 000, sur la base des données du Secrétariat général du gouvernement et du site Internet de l'organisation Tanmia, Index de la Société Civile pour le Maroc (Azzedine, 2011).
2. www.ccdh.org.ma/fr/presentation/presentation-du-cndh.
3. www.ondh.ma/sites/default/files/documents/synthese_fr.pdf.
4. Pour les membres voir : www.concordeurope.org/members.

Bibliographie

Association démocratique des femmes du Maroc (2014), http://adfm.ma/index.php?lang=fr (consulté le 5 août 2014).

Bladi.net (2002), « Pourquoi Driss Jettou a été nommé Premier ministre », www.bladi.net/pourquoi-driss-jettou-a-ete-nomme-premier-ministre.html (consulté le 5 août 2014).

Conseil Économique, Social et Environnemental (2013), « Initiative Nationale pour le développement humain : Analyse et recommandations », www.ces.ma/Documents/PDF/Avis-INDH-VF.pdf.

Conseil National des Droits de l'Homme (2013), « Présentation du CNDH », www.ccdh.org.ma/fr/presentation/presentation-du-cndh (consulté le 16 août 2014).

Concord (2014), « The European NGO confederation for relief and development », www.concordeurope.org/.

Dynamique de l'appel de Rabat (2014), www.dynamiqueappelrabat.org/fr et www.facebook.com/DynamiqueAppelRabat (consulté le 12 août 2014).

E-Joussour, Portail de la Société Civile Maghreb/Machrek (2014), www.e-joussour.net/node/13453 (consulté le 5 août 2014).

Forum des Alternatives Maroc (2014), « La Dynamique de l'appel de Rabat des associations démocrates confirme la continuité de son boycott du dialogue sur la société civile organisé par le gouvernement », Communiqué de presse, www.forumalternatives.org/ (consulté le 12 août 2014).

Instance Équité et Réconciliation (s.d.), www.ier.ma/?lang=fr (consulté le 26 juillet 2014).

Libération (2014), « L'Appel de Rabat présente le bilan du dialogue non gouvernemental », www.libe.ma/L-Appel-de-Rabat-presente-le-bilan-du-dialogue-non-gouvernemental_a49239.html.

Maroc Press (2013), « INDH : 11 milliards de dirhams pour quels résultats ? », www.marocpress.com/fr/lakome/article-50431.html (consulté le 23 juillet 2014).

Ministère chargé des relations avec le Parlement et la société civile (2014), « Program of the closing conference of the national dialogue on civil society and the new constitution », http://hiwarmadani2013.ma/eng/news/30.html (consulté le 16 août 2014).

Ministère chargé des relations avec les Marocains résidant à l'étranger (2012), http://en.marocainsdumonde.gov.ma/.

Ministère de la Justice et des Libertés (2012), *Dialogue National sur la Réforme du Système de la Justice,* http://hiwar.justice.gov.ma/qcmhiwar/fr/default.aspx (consulté le 5 août 2014).

Ministère des Affaires Étrangères du Maroc (2011), « Discours de Sa Majesté le Roi du 9 mars », www.diplomatie.ma/LarevisiondelaConstitution/DiscoursdeSaMajestedu9mars2011/tabid/222/language/fr-FR/Default.aspx (consulté le 5 août 2014).

Moroccan Network for the Right of Access to Information (2014), REMDI, https://www.facebook.com/Remdires/info?tab=page_info ; www.remdi.org/ (consulté le 16 août 2014).

Morocco News Board (2014), www.moroccoboard.com/our-events/34-news-release/159-morocco-from-top-down-reform-to-democratic-transition (consulté le 23 août 2014).

Morocco World News (2011), « The vote of Moroccans living abroad: unfulfilled expectations », www.moroccoworldnews.com/2011/10/12148/the-vote-of-moroccans-living-abroad-unfulfilled-expectations/ (consulté le 5 août 2014).

Nabatachi, Tina (2012), « Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, IBM Center for Business of Government », www.businessofgovernment.org/sites/default/files/A%20Managers%20Guide%20to%20Evaluating%20Citizen%20Participation.pdf.

National Initiative for Human Development (2014), www.indh.gov.ma/index.php/fr/.

OCDE (2014), *Consultation réglementaire : Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif*, www.oecd.org/mena/governance/Guide-Praticien-MENA-OCDE.pdf.

OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

OCDE (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en.

OCDE (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr.

OCDE (2009), *Focus on Citizens : Public Engagement for Better Policy and Services*, (Cap sur les citoyens : La participation à l'appui de l'action et des services publics), OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr.

Open Government Partnership (2014), « Eligibility Criteria », www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria (consulté le 16 août 2014).

Right to Info (2014), « Information Commissioners and Other Oversight Bodies and Mechanism », www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms#_ftn3.

Royaume du Maroc, Haut-Commissariat au Plan (2011), « Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ISBL) », www.hcp.ma/file/129275/, Les données ont été recueillies en 2008 pour l'année 2007 (consulté le 12 août 2014).

South Australia's Strategic Plan Audit Committee (2012), « South Australia's Strategic Plan », *Progress Report 2012*, http://saplan.org.au/yoursay ; www.unpan.org/PublicAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleID/1467/articleId/35360/default.aspx.

Transparency Maroc (2014), http://transparencymaroc.ma.

Transparency Maroc (s.d.), « Stratégie de Transparency Maroc 2012-2016 », www.transparencymaroc.ma/tm/sites/default/files/strat%c3%a9gie%20de%20transparency%20maroc%202012-2016.pdf.

UNESCO (s.d.), « UNESCO Confucius Literacy Prize – Honourable Mention – Morocco », www.unesco.org/new/en/education/themes/education-building-blocks/literacy/literacy-prizes/2012/morocco/.

Wikipedia (2014), « Moroccan Constitutional Referendum 2011 », http://en.wikipedia.org/wiki/Moroccan_constitutional_referendum,_2011 (consulté le 12 août 2014).

Chapitre 3

Transparence budgétaire au Maroc

Étant donné l'importance du budget de l'État dans la conduite des politiques publiques, la transparence budgétaire est un aspect crucial du Gouvernement Ouvert. L'OCDE a formulé des principes en la matière et identifié des bonnes pratiques pour la préparation du processus budgétaire. Ce chapitre évalue la transparence budgétaire au Maroc en regard de ces normes et principes, en commençant par un panorama des réformes qui ont été progressivement introduites lors de la dernière décennie et ont débouché sur une nouvelle Loi de finances, laquelle doit encore être approuvée. Cette section examine aussi la performance du Maroc dans l'Enquête sur le Budget ouvert et évalue les institutions marocaines du point de vue de la manière dont elles contribuent à une gestion budgétaire transparente. Les recommandations finales identifient des réformes qui pourraient encore accroître la transparence du processus budgétaire marocain et consolider les efforts entrepris.

Introduction

La transparence budgétaire, fondée sur une publication complète et rapide des principaux documents du budget et des comptes rendus réguliers sur les dépenses, la performance et les contrôles, est un élément indispensable de la responsabilité budgétaire et d'un système de budget ouvert. Elle peut en effet contribuer de manière importante à l'objectif plus large du Gouvernement Ouvert, et aider à satisfaire des visées plus immédiates comme la participation au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP) en répondant à ses cinq « grands défis ».

La transparence budgétaire est un facteur déterminant d'un bon fonctionnement du système de gestion des finances publiques, autant que de la restauration de la confiance des citoyens et des entreprises dans les institutions. Les citoyens peuvent en effet évaluer par ce moyen la capacité de leur État d'agir stratégiquement, et l'usage des données du Gouvernement Ouvert pour anticiper d'éventuelles crises économiques. La Loi de finances annuelle est un document crucial dans le renforcement du Gouvernement Ouvert. Fournir aux décideurs une information budgétaire fiable, pertinente, dans les délais utiles, peut donc améliorer la qualité des décisions et remplir les objectifs du système de gestion financière, tels le contrôle global du processus budgétaire, de meilleurs choix politiques et une allocation mieux pensée des ressources. Tout ceci facilite la satisfaction des objectifs économiques et sociaux du gouvernement, renforce l'efficacité du fonctionnement administratif et améliore son rapport coût-bénéfice. La transparence budgétaire peut en outre être un outil utile pour rendre le gouvernement davantage responsable devant les citoyens, le Parlement et les contribuables.

Ce chapitre analyse les principales caractéristiques de la transparence budgétaire au Maroc, en réfléchissant aux pratiques et principes passés, présents et futurs. La transparence est étroitement liée aux mécanismes tant de participation active des ministères d'exécution que du Parlement, de l'Inspection générale des Finances, des Inspections Générales Ministérielles, de la Cour des Comptes et des OSC et citoyens dans le processus budgétaire, et à la responsabilité, c'est-à-dire à la manière dont les agents publics sont tenus pour responsables de leur politique et de leur gestion budgétaires. Comme le mentionnent Khagram et al. (2013), une participation et une responsabilisation larges sont des objectifs ambitieux et exigeants qui tirent profit d'une base solide de transparence budgétaire.

Au cours de la dernière décennie, le Maroc a entamé des efforts pour mettre en place un système efficace de bonne gouvernance budgétaire. Plusieurs revues de la gestion des finances publiques (ROSC, CFAA, PEFA, etc.) ont confirmé l'ampleur de ces réformes et pointé leurs effets potentiels. Le pays a évolué vers la création des institutions et d'un système juridique capable d'assurer un fonctionnement démocratique et une bonne gestion des finances publiques. Comme l'atteste l'amélioration de la performance du Maroc dans l'Enquête sur le Budget ouvert, évoquée plus bas, ces réformes ont amélioré la transparence du processus budgétaire marocain. Le Maroc pourrait cependant tirer profit de la nouvelle Constitution et de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF), pour améliorer sa transparence budgétaire. De ce point de vue, les conséquences d'une faible transparence budgétaire peuvent être un contrôle insuffisant du processus budgétaire ainsi qu'un usage inefficace ou inapproprié des fonds publics, dont la corruption et d'autres malversations. Une transparence insatisfaisante peut aussi entamer la volonté des bailleurs internationaux de fournir leur appui financier aux pays en développement.

Le Maroc s'est engagé depuis plusieurs années sur la voie des réformes structurelles en vue de moderniser l'économie, renforcer sa compétitivité ainsi que la solidarité sociale. La nouvelle Constitution implique une série de réformes, du fait de la consécration des principes de séparation et d'équilibre des pouvoirs, d'une décentralisation plus poussée et d'une réaffirmation des principes de bonne gouvernance. La promulgation de la LOLF, qui matérialise les dispositions de la Constitution en matière de gestion des finances publiques, est le point culminant du processus de réformes budgétaires des dernières années, qui sera présenté en détail plus loin dans ce rapport.

En regard des critères d'éligibilité de l'OGP, la performance du Maroc évaluée par l'Enquête sur le budget ouvert organisée par International Budget Partnership (IBP), correspond au critère d'examen formel de la composante de transparence budgétaire. L'IBP a lancé cette Enquête pour parvenir à une analyse globale évaluant la manière dont les gouvernements donnent un accès public à l'information budgétaire et fournissent des occasions de participer au processus budgétaire à un niveau national. Pour mesurer aisément l'adhésion globale à la transparence des pays examinés et rendre possibles des comparaisons entre pays, l'IBP a créé l'Indice de Budget Ouvert (OIB) sur la base de l'Enquête. L'OIB attribue un score à chaque pays selon l'information qu'il rend disponible tout au long du processus budgétaire.

La discussion propose ici une approche plus large de l'évaluation de la transparence budgétaire au Maroc, qui va au-delà du score de l'OIB pour prendre en considération le code de bonnes pratiques du FMI et les bonnes

pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire, pour fournir un point de départ plus complet au renforcement de la transparence budgétaire au Maroc.

Il faut remarquer que ces différents systèmes sont totalement convergents, même s'ils valorisent un peu plus certains points ou d'autres, ou présentent l'information un peu différemment. Dans tous les cas, l'OGP reconnaît explicitement les variations dans les efforts des pays en vue de promouvoir l'ouverture dans l'administration publique, selon les priorités nationales et les circonstances, ainsi que les aspirations de la population. Dans le cas du Maroc, la nouvelle Constitution et la LOLF doivent être considérées comme des fenêtres d'opportunité pour renforcer encore l'adhésion du pays à la transparence budgétaire et à la matérialisation des intentions.

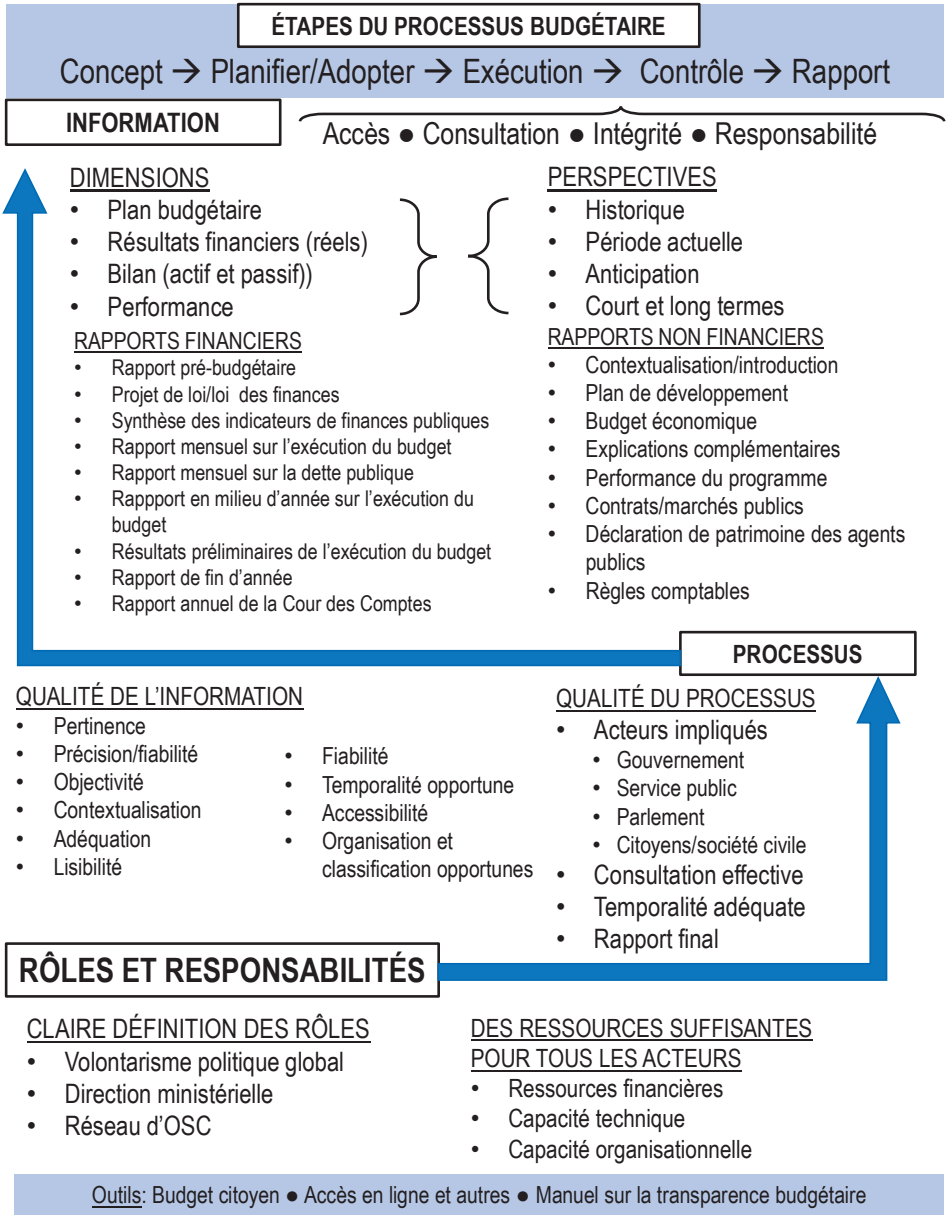
Principes de l'OCDE en matière de transparence budgétaire

Principes de l'OCDE pour un processus budgétaire transparent

La gestion du cycle du budget, de la formulation jusqu'à l'exécution et au contrôle, a été l'un des premiers thèmes de travail pour l'OCDE depuis sa création il y a plus de 50 ans. Ce travail a débouché sur une analyse étendue des différents systèmes budgétaires nationaux, et sur une expérience permettant de distinguer les meilleures pratiques et les principes les plus centraux sur la manière de remplir les grandes fonctions budgétaires. Cette section résume brièvement les principaux points, à partir des Bonnes pratiques de l'OCDE en matière de Transparence budgétaire (OCDE 2002). Celles-ci sont regroupées en quatre catégories pour faciliter la discussion : *i)* la préparation du budget national, *ii)* la préparation des autres rapports budgétaires, *iii)* la présentation publique et les pratiques comptables du budget, et *iv)* les pratiques de promotion de l'intégrité, du contrôle et de la responsabilité dans ce domaine. Les principaux points pour chacune des catégories sont résumés dans un encadré puis brièvement discutés.

Pour favoriser l'intégration du processus global de préparation d'un budget ouvert, un schéma des Principes de l'OCDE en matière de Budget ouvert est fourni dans le graphique 3.1. Il s'ouvre sur les cinq principales étapes du cycle du budget jusqu'au contrôle final, en soulignant l'importance de l'accès à l'information, la participation des citoyens au travers de la consultation, et l'intégrité à chaque étape du processus, ainsi que la responsabilité globale des partenaires à la fois pour ce qui est du processus et des résultats.

Graphique 3.1. **Les Principes de l'OCDE en matière de Budget ouvert**



Le graphique met en avant les bonnes pratiques en ce qui concerne les trois principaux aspects du processus budgétaire, en commençant par les exigences fondatrices de rôles et de responsabilités précisément définis, de ressources adéquates pour les divers acteurs, et d'outils favorisant l'ouverture, par exemple le budget citoyen. Des rôles bien définis contribuent à un processus ouvert débouchant sur une information de grande qualité alimentant la décision et remplissant des critères de qualité en ce qui concerne le processus lui-même.

Poser de telles fondations permet au gouvernement de conduire un processus budgétaire répondant à des normes de qualité, à la fois du point de vue de l'information produite et de la manière dont elle l'est, notamment le niveau et la qualité de l'implication des partenaires. Un processus budgétaire de grande qualité est la base de la production des documents variés requis par l'ouverture du budget tout au long du cycle. Ces documents sont de deux grands types : ceux présentant les opérations financières en cours, planifiées et projetés du gouvernement, à l'instar du rapport de fin d'année, et les documents non financiers, comme l'information sur les résultats du programme, le contexte économique et la déclaration des patrimoines des responsables publics.

Aperçu des bonnes pratiques de l'OCDE en ce qui concerne le processus de préparation du budget national

Les orientations de l'OCDE en matière de préparation du budget mettent l'accent sur deux principaux points. D'une part, il serait opportun d'amplifier le rôle du Parlement pendant le cycle budgétaire. Le Parlement devrait disposer à cette fin de suffisamment de documents budgétaires et d'explications ainsi que d'un délai suffisant – d'au moins trois mois –.pour pouvoir examiner complètement le projet de Loi de finances. L'information financière et non financière doit être fournie, et inclure autant les explications donnant leur sens aux chiffres du budget que l'information complémentaire, par exemple les liens entre le plan de développement économique du gouvernement et les hypothèses macroéconomique sous-tendant le budget, qui font parler les chiffres et alimentent la décision. Un débat préalable à la préparation du projet de Loi de finances par le gouvernement devrait en outre être organisé. Il examinerait les grandes lignes d'action que le gouvernement entend intégrer au projet, fournirait une perspective pluriannuelle et un tableau complet de la situation économique du pays, y compris le bilan du financement de la sécurité sociale, les niveaux d'endettement, de découvert et de déficit, ainsi que la situation financière des administrations locales et des entreprises publiques. L'incorporation du budget dans la politique économique plus large, autorisée par l'articulation entre le budget et le Plan de Développement

Économique et Social, peut être poussée plus avant ; la programmation de moyen terme, outil clé du processus, et le passage d'une perspective annuelle à une perspective pluriannuelle, peuvent y contribuer.

D'autre part, les bonnes pratiques en ce qui concerne le budget national reconnaissent de plus en plus le besoin d'une information sur les résultats du programme et la performance, habituellement fournie au travers d'un budget axé sur la performance. Bien que les pratiques budgétaires habituelles continuent de favoriser une présentation du budget en fonction des moyens, le Parlement devrait pouvoir voir le lien entre ces dépenses et les résultats qu'elles produisent finalement, qui seuls intéressent la population. Cet accent mis sur les résultats du programme (la réduction de l'analphabétisme, les familles relogées dans de meilleures conditions, etc.) concerne tout le cycle du budget, comme on le montre de manière plus détaillée ensuite. Il culmine dans des contrôles de la performance qui viennent compléter les audits financiers pour mesurer et vérifier les résultats affichés ainsi que les dépenses et les marchés passés.

La mise en place d'un budget fondé sur la performance, telle celle qui a lieu aujourd'hui dans la Tunisie voisine, renforcerait l'efficacité des politiques publiques, en stimulant le rythme de développement projeté dans le cadre des équilibres économiques et financiers, en promouvant une meilleure allocation des ressources et en améliorant la performance des dépenses publiques et la clarté des objectifs budgétaires, clarifiant de ce fait les orientations du gouvernement. Il sera aussi important d'élaborer et d'utiliser une information sur la performance dans le cadre du processus budgétaire, de manière à mesurer les résultats, à améliorer la qualité de l'information et à convaincre les acteurs politiques d'en tenir compte lorsqu'ils prennent des décisions.

La nouvelle LOLF propose de déployer la Loi de finances dans le cadre d'un plan triennal glissant, actualisé chaque année, de renforcer le cadre de la gestion publique financière (GPF), d'accroître la cohérence entre les stratégies sectorielles tout en préservant la stabilité de l'État. Par ailleurs, pour progresser dans cette direction, elle propose une définition et une allocation des responsabilités, tout en expliquant les objectifs de fonctionnement et le résultat attendu des opérations. Elle donne davantage de marge de manœuvre dans la gestion des fonds dès lors qu'ils servent des objectifs préalablement définis.

Pour favoriser la responsabilisation et évaluer les résultats en regard d'objectifs de performance, des contrôles de la performance seront réalisés et communiqués au Parlement. À cette fin, l'administration publique va concevoir une évaluation de la performance des ministères annexé au projet de Loi de finances, qui rassemble des données sur leurs stratégies,

programmes, objectifs et indicateurs de performance. Chaque ministère devra en outre préparer un Rapport sur la Performance annexé à la Loi de règlement annuelle, qui compare les résultats de chaque programme aux projections initiales. Ces rapports seront consolidés dans le cadre du Rapport Annuel de Performance préparé par le ministère des Finances et présenté au Parlement lors du processus d'examen du budget. Le processus devra revenir sur les prévisions, ce que permettent les contrôles et évaluations de la performance. Le cadre de contrôle de la performance devra être actualisé, en privilégiant de plus en plus les indicateurs de résultat, et mieux intégré à la Loi de finances annuelle.

Le processus budgétaire exige que chaque partie joue son rôle. Reconnaissant que la loi nationale de finances est le document politique clé du gouvernement, celui-ci devrait préparer un budget global intégrant tous les revenus et dépenses du gouvernement, pour permettre une évaluation des arbitrages entre différentes options. Il doit soumettre le projet de budget au Parlement bien en avance pour permettre à ce dernier un examen rigoureux, et en aucun cas moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire.

Pour sa part, le Parlement doit, au minimum, étudier et approuver le budget avant le début de l'année budgétaire.

La préparation du budget exige du gouvernement, de ses partenaires et du Parlement, qu'il soit préparé d'une manière claire et cohérente. Cette information devrait être soumise au Parlement au titre de la proposition de budget ou des documents qui en accompagnent la soumission, et devrait comporter :

- un commentaire détaillé de chaque programme de revenus et de dépenses
- des données non financières sur la performance, dont, les objectifs de performance pour les programmes de dépenses, lorsque cela est possible
- une perspective de moyen terme indiquant comment les revenus et dépenses évolueront au cours des deux années postérieures à l'exercice à venir, au minimum ; ceci prend la forme d'un document de programmation national incluant les informations budgétaires pertinentes. À l'échelle internationale, les gouvernements privilégient généralement les trois années à venir ou davantage, et incluent une information sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires, les objectifs globaux de développement, les stratégies et les allocations budgétaires sectorielles ; les projets d'immobilisation sont parfois privilégiés au détriment des dépenses de fonctionnement

- une consolidation en regard des prévisions des précédents rapports budgétaires expliquant tous les écarts significatifs
- une comparaison des revenus et dépenses actuels lors de l'année passée et une prévision actualisée pour l'année en cours, pour chaque programme, ainsi qu'une information comparative pour toute donnée de performance non financière
- les montants des revenus et des dépenses autorisés par la législation permanente, avec d'autres revenus et dépenses
- les dépenses en termes bruts (et non déduction faite des impôts connexes)
- une comptabilité bien séparée des recettes affectées et des charges pesant sur l'utilisateur, sans tenir compte de la nature des systèmes de contrôle et d'incitation et de leurs effets sur la capacité de l'agence de collecte de retenir tout ou partie de ces recettes.

Les gouvernements qui respectent les bonnes pratiques pour la présentation du budget et de l'information complémentaire classent les dépenses par unité administrative (ministère, agence), intègrent un classement des dépenses par catégories fonctionnelles et économiques, affichent les hypothèses économiques qui sous-tendent le rapport, et incluent une discussion globale des actifs et passifs du gouvernement, des actifs non financiers, des obligations de retraite des agents et des passifs éventuels.

Ces pratiques élémentaires sont adaptées à chacun des grands rapports budgétaires. Étant donné que les membres du Parlement, leurs attachés, la société civile et les membres du public ont une connaissance et une compréhension très inégales du budget, les documents soumis en même temps que la proposition formelle (ou projet de loi) de budget ou au cours de l'année pour fournir une information actualisée au Parlement et à la population, doivent fournir une information de contexte et des explications nécessaires à la compréhension et à l'interprétation du budget.

La préparation du budget d'un Gouvernement Ouvert suppose une large consultation et un débat approfondi des sources comme des usages des fonds publics, afin de permettre à la population et au Parlement de faire les choix décisifs en matière de finances. La documentation doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes et les principaux risques identifiables. Il est enfin nécessaire que les termes de la collecte des recettes et du suivi des dépenses acceptées soient bien établis.

L'information requise dans chacun des grands rapports budgétaires, qui doivent être soumis au Parlement à l'instar de la Loi de finances, doit inclure les éléments de contexte et explications nécessaires à la compréhension et à

l'interprétation du budget au gré de son évolution au cours de l'exercice. Six documents budgétaires fondamentaux fournissent cette information, chacun d'entre eux ayant son utilité particulière pour l'élaboration des politiques et le suivi de la mise en œuvre du programme du gouvernement au cours de l'année : le rapport préalable au budget, les rapports mensuels, le rapport en milieu d'année, le rapport de fin d'année, le rapport pré-électoral et le rapport de long terme. D'autres documents peuvent être requis pour faire face aux changements du programme gouvernemental, de la situation économique et financière du pays ou à d'autres événements ayant un impact matériel sur le budget et sur sa mise en œuvre.

Le **rapport préalable au budget,** sous la forme de rapports préliminaires à la Loi de finances ou d'autres rapports contextuels, précise le contexte et stimule le débat sur les stratégies et les priorités. Il présente un aperçu concis et accessible des grandes questions et priorités du budget. Ce document encourage le débat sur les agrégats budgétaires et la manière avec laquelle ils affectent l'économie et suscitent les attentes souhaitées. Il doit être produit au plus tard un mois avant de soumettre le projet de budget au Parlement, expliciter les objectifs politiques de long terme du gouvernement en matière économique et fiscale, ainsi que ses intentions pour le budget à venir et les deux prochains exercices budgétaires au moins. Il doit en outre indiquer les revenus, dépenses, déficit et excédent et la dette, totaux; préciser les hypothèses économiques sous-jacentes.

Les **rapports mensuels** donnent une idée de l'exécution du budget et devraient être produits dans les quatre semaines qui suivent la fin de chaque mois. Ces rapports incluent les revenus et les dépenses pour chaque mois et pour l'ensemble de l'exercice, comparent les prévisions de revenus et dépenses mensuels pour la même période et, de manière distincte, mettent en avant les ajustements en cours d'exercice par rapport aux prévisions initiales. Le cas échéant, ils commentent brièvement et expliquent toute différence importante entre les prévisions et les montants réels. Ils reproduisent le niveau de détail de la loi de finances, en classant les dépenses par unités administratives principales (ministère, organisme) et en donnant une information complémentaire sur les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles, ainsi que des éléments sur l'activité d'emprunt de l'État.

Le **rapport en milieu d'année** fournit un état actualisé et global de l'exécution du budget, incluant une actualisation des prévisions du résultat budgétaire pour l'année budgétaire en cours et les deux prochains exercices au moins. Il devrait être fourni dans les six semaines qui suivent la fin du semestre. Il réexamine les hypothèses économiques qui sous-tendent le budget et vérifie l'impact de tout changement sur le budget, intègre une discussion globale des actifs et passifs financiers du gouvernement, des

actifs non financiers, des obligations de pensions des personnels et des passifs contingents, et indique l'impact de toute autre décision gouvernementale, ou circonstance, qui peuvent avoir des conséquences matérielles sur le budget.

Le **rapport financier de fin d'année** est le principal document assurant la responsabilité de l'État. L'exécution du budget fait l'objet d'une déclaration financière annuelle vérifiée. Cette déclaration permet au Parlement et aux citoyens de savoir comment le budget a été mis en œuvre dans les faits. Elle est souvent fournie en retard du fait du temps requis par la préparation et la vérification. Idéalement, ce rapport devrait être produit dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice, et être contrôlé par l'institution supérieure de contrôle. Il devrait attester du respect des niveaux de revenus et de dépenses autorisés par le Parlement et préciser tous les ajustements en cours d'exercice du budget initial. Il devrait par ailleurs refléter le format de présentation du budget et intégrer des éléments sur la performance non financière, y compris une comparaison entre les objectifs de performance et les résultats obtenus, lorsque c'est possible. Une information comparative sur les revenus et les dépenses pendant l'exercice précédent, ainsi que des données sur la performance non financière devraient être incluses, en même temps qu'une présentation des dépenses en termes bruts, une comptabilisation séparée des revenus non affectés et des charges pesant sur les utilisateurs. Comme les autres documents, il doit classer les dépenses par unités administratives principales (ministère, organisme) et donner des éléments complémentaires sur les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles. Il peut enfin intégrer une discussion globale des actifs et passifs financiers du gouvernement, des actifs non financiers, des obligations de pensions des personnels et des passifs contingents.

Le **rapport budgétaire actualisé préalable à des élections** éclaire l'état général des finances publiques immédiatement avant une élection afin d'informer l'électorat et de stimuler le débat public. Sa faisabilité dépend des dispositions constitutionnelles et des pratiques électorales. De manière optimale, ce rapport doit être fourni au plus tard deux semaines avant les élections, intégrer la même information que pour le rapport à mi-exercice, et bien vérifier l'honnêteté du rapport. Ces actualisations peuvent être rendues obligatoires par la loi de responsabilité budgétaire ou une législation similaire. Leur objectif est habituellement d'améliorer la qualité du débat électoral en fournissant un état objectif de la situation financière de l'État et un panorama avant les élections. Ils incombent généralement au ministère des Finances, sans implication formelle des autres ministères.

Le **rapport sur le long terme**, enfin, vérifie la viabilité de la dette et des politiques publiques menées sur le long terme. Il doit être produit au moins tous les cinq ans, ou lorsque des changements majeurs et importants sont intervenus sur le plan des revenus et des programmes de dépenses. Il évalue les implications budgétaires des évolutions démographiques, comme le vieillissement de la population et d'autres évolutions possibles de long terme (10-40 ans). Toutes les hypothèses majeures qui sous-tendent les projections du rapport doivent être explicitées, et des scénarios éventuels être esquissés. L'analyse de la soutenabilité de la dette menée par les institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale en est un exemple. L'équité entre les générations ou le fardeau que représente la dette pour les générations futures sont au cœur de ces rapports.

Bonnes pratiques en matière de préparation et de présentation du budget

Des politiques de présentation publique et des normes comptables spécifiques conditionnent un processus budgétaire sain et ouvert. Diverses exigences en matière d'intégrité et de responsabilité devraient être parallèlement respectées dans un processus transparent. Six domaines se sont avérés particulièrement complexes et appellent donc une attention particulière en ce qui concerne la présentation et la politique comptable : les hypothèses économiques, les dépenses fiscales, les créances et engagements, les actifs non financiers, les obligations liées aux pensions des agents publics et les engagements conditionnels. Ils peuvent être résumés comme suit :

- **Hypothèses économiques** : expliciter toute déviation par rapport au prévisionnel des hypothèses économiques clés qui fondent le budget, dont la croissance du PIB, la composition de la croissance, le taux d'activité et de chômage, le taux d'inflation, les taux d'intérêt et le balance courante ; inclure une analyse de sensibilité cernant l'impact d'un changement des hypothèses économiques sur le budget.
- **Dépenses fiscales** (coûts fiscaux estimés d'un traitement fiscal préférentiel pour des activités spécifiques) : indiquer le coût estimé des principales dépenses fiscales et, dans la mesure du possible, discuter les dépenses fiscales en même temps que les dépenses pour certains domaines fonctionnels.
- **Créances et engagements :** Indiquer tous des créances et des engagements dans le budget, dans le rapport de milieu d'année et dans le rapport final ; indiquer les emprunts mensuels dans les rapports mensuels ; classer les emprunts par devise, profil des

échéances, type d'intérêts (fixes ou variables) et exigibilité ; classer les actifs financiers par type (liquidités, titres négociables, investissements dans des entreprises et prêts) ; dresser la liste détaillée des investissements dans les entreprises ; dresser la liste des prêts consentis à d'autres entités par grandes catégories, selon leur nature ; fournir un historique sur les défauts de paiement pour chaque catégorie ; valoriser les actifs financiers à leur valeur de marché ; préciser les instruments de gestion de la dette, comme les contrats à terme et l'échange de créances ; intégrer une analyse de sensibilité montrant l'impact des taux d'intérêt et de change sur les coûts de financement.

- **Actifs non financiers** : Indiquer les actifs non financiers, y compris les biens fonciers et d'équipement ; mentionner tous les actifs non financiers qui, dans le cas d'une comptabilité d'exercice intégrale, exigeront une valorisation et un amortissement approprié ; sinon, tenir un registre des actifs et fournir une information sommaire à ce sujet dans le budget et dans les rapports semestriels et de fin d'exercice.

- **Obligations liées aux pensions des agents publics** : Indiquer les obligations liées aux pensions des agents publics dans le budget et les rapports en milieu d'année et de fin d'année, en montrant la différence entre les droits acquis du fait d'un service effectué, et les contributions faites par l'administration en anticipation de ces indemnités ; indiquer les hypothèses actuarielles qui sous-tendent ce calcul et valoriser les actifs détenus sur les plans de pension à leur valeur de marché.

- **Engagements conditionnels** (engagements conditionnels dont l'impact sur le budget dépend d'événements futurs incertains, comme les garanties des prêts de l'État, les programmes d'assurance et les demandes de dommages en réparation à l'encontre de l'administration) : Indiquer tous les engagements conditionnels importants dans le budget et les rapports en milieu d'année et de fin d'année ; lorsque c'est possible, indiquer le total des engagements conditionnels et les classer par grande catégorie ; donner un historique des défauts de paiement par catégorie ; dresser une liste descriptive des engagements conditionnels qui ne peuvent être quantifiés.

Sur la base de processus comptables et de divulgation sains, les processus budgétaires doivent répondre directement et de façon effective aux questions d'intégrité et de responsabilité. La capacité du Parlement et d'autres acteurs d'appuyer ce mouvement dépend du personnel et des

ressources dont ils disposent pour cerner l'évolution du budget tout au long du cycle budgétaire. Il est impératif de ce point de vue que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (la Cour des comptes, au Maroc) joue un rôle actif, en fournissant au Parlement l'information nécessaire pour évaluer le contrôle et l'intégrité. Des propositions pour renforcer cette relation au Maroc sont formulées dans cette section sur les actions envisageables, sur la base des bonnes pratiques, d'une analyse approfondie de la transparence budgétaire récemment achevée par l'OCDE (OCDE 2013), et de l'examen qui suit des institutions budgétaires marocaines.

Les bonnes pratiques en matière d'intégrité, de contrôle et de responsabilité doivent porter sur quatre domaines :

- Les **politiques comptables** fournissent un résumé des politiques comptables pertinentes pour tous les rapports, en décrivant la base de la politique appliquée (comptabilité de caisse ou d'exercice), et indiquent toutes les déviations par rapport aux pratiques comptables généralement admises. Elles utilisent les mêmes politiques comptables dans tous les rapports; lorsqu'un changement de la politique comptable a lieu, elles précisent la nature du changement et ses raisons et si besoin ajustent l'information par rapport aux périodes antérieures, pour faciliter la comparaison.

- Des **systèmes et mécanismes de responsabilité** sont mis en place au travers d'un système dynamique de vérifications financières internes, notamment un contrôle interne. Chaque rapport intègre une déclaration de responsabilité du ministre des Finances et du haut responsable administratif, dans laquelle le ministre certifie que toutes les décisions du gouvernement qui ont un impact budgétaire sont indiquées, et le responsable administratif certifie que le ministère a fait preuve du plus grand discernement possible dans le rapport.

- Le **contrôle** du rapport de fin d'année est préparé par l'institution de contrôle suprême et soumis au Parlement.

- L'**examen public et parlementaire** est facilité si le Parlement a l'opportunité et les ressources d'examiner tout rapport budgétaire, et si tout rapport est rendu public, notamment gratuitement *via* Internet. Le ministère des Finances devrait promouvoir activement la compréhension du processus budgétaire par la population.

Dans la même idée, mais plus récemment, l'OCDE a rendu public pour consultation une version provisoire des principes de gouvernance budgétaire (2013) qui inclut un principe déclarant que les documents et données

budgétaires doivent être ouverts, transparents et accessibles. Dans cette perspective :

- Des rapports budgétaires clairs doivent être disponibles pour nourrir toutes les étapes de la formulation, de l'examen et de la discussion des politiques publiques, ainsi que celles de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Le document de Loi de finances lui-même est d'une importance décisive, puisqu'il précise les fonds alloués à chaque domaine de service public et l'usage des recettes pour chaque rubrique fiscale. L'information budgétaire doit en outre être présentée dans un format comparable avant la loi définitive de manière à rendre possible une discussion et un débat réels des choix de politiques publiques (par exemple un projet de budget et un rapport budgétaire), pendant la phase de mise en œuvre (un rapport budgétaire à mi-exercice) et à la fin de l'exercice (rapport de fin d'année), pour promouvoir une prise de décision efficace, la responsabilité et le suivi.

- Tous les rapports budgétaires doivent être publiés intégralement, immédiatement et systématiquement, de manière à les rendre accessibles aux citoyens. Dans le contexte actuel, l'« accessibilité » exige une mise en ligne et l'utilisation de formats ouverts aisément téléchargeables, analysables, utilisables et reformulables, par les citoyens, les organisations de la société civile et d'autres partenaires.

- Le processus budgétaire rassemble toutes les entrées et les sorties financières de l'État ; l'utilisation de données ouvertes, normalisées, contribue donc à la satisfaction d'importants objectifs du gouvernement comme le Gouvernement Ouvert, l'intégrité et l'évaluation des programmes.

Le rapport *Budgeting practices and procedures in OECD countries* (OCDE, 2014), fait état des tendances récentes en matière de transparence budgétaire, à partir des résultats d'une enquête.

Avant d'examiner les institutions budgétaires marocaines, et les voies de leur renforcement, il faut noter qu'il n'existe pas une norme contraignante unique mais une gamme de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire. Les États et les organisations internationales divergent dans l'accent mis sur les différents aspects de la transparence budgétaire, par exemple, ou du point de vue des mesures spécifiques qu'ils privilégient.

L'encadré 3.1 ci-dessous présente par exemple les quatre principes généraux présentés par le Fonds monétaire international comme la base de la pratique des finances publiques, à partir de leur Code et de leur Manuel sur la transparence des finances publiques (FMI, 2007a ; 2007b).

Encadré 3.1. **Le Code des Bonnes pratiques pour la transparence des finances publiques du FMI est fondé sur quatre principes généraux**

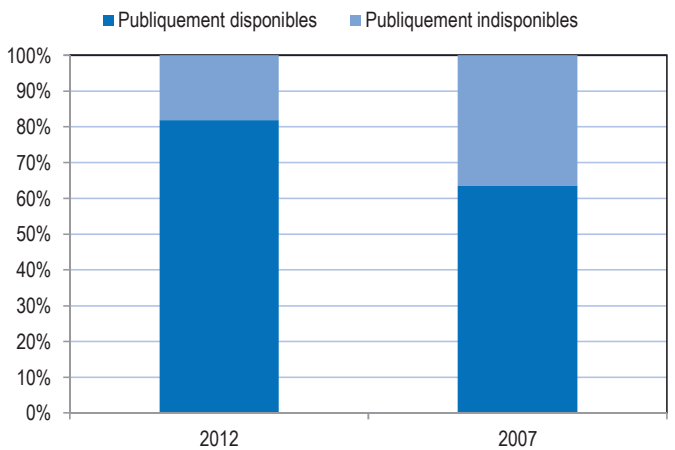
Une définition claire des rôles et des responsabilités. Il doit exister une distinction claire entre les activités du secteur public et les activités commerciales. Les finances publiques doivent être inscrites dans un cadre légal et institutionnel bien défini. Au sein du secteur public, la division des fonctions de décision et de gestion doit être claire, et portée à la connaissance du public.

La transparence des procédures budgétaires. Les données budgétaires doivent être présentées de manière à faciliter l'analyse et à permettre aux autorités publiques d'être tenues pour responsables de la performance du budget. La documentation doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses qui la sous-tendent et les principaux risques identifiables. Les procédures approuvées de collecte des revenus et de suivi des dépenses doivent être bien définies.

L'accès du public à l'information. Le public doit être bien informé des activités passées, présentes et à venir des administrations publiques en termes de budget. Le pays doit s'engager à diffuser l'information sur les finances publiques dans les délais utiles.

Garanties d'intégrité. L'information budgétaire doit satisfaire des normes courantes de qualité et faire l'objet d'un examen par une autorité indépendante.

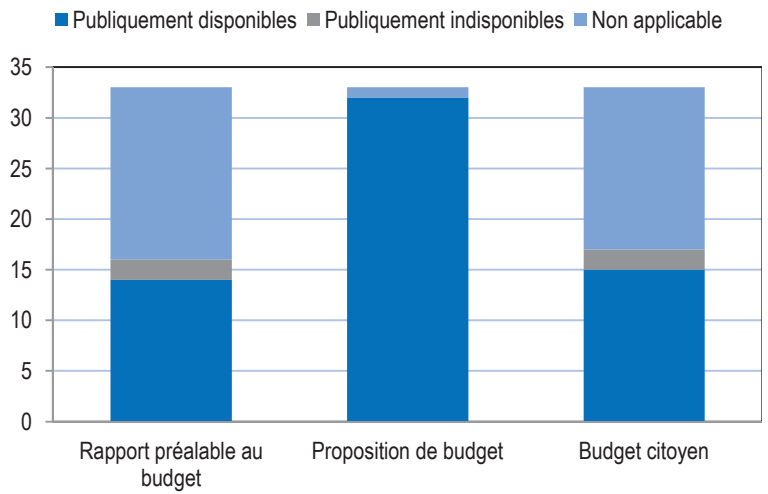
Graphique 3.2. **Les hypothèses économiques qui fondent le budget et la méthodologie utilisée pour les formuler sont-elles rendues publiques ?**



Note : Pourcentage de pays de l'OCDE participants (33 en 2012 et 33 en 2007).

Source: OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en.

Graphique 3.3. **Documents budgétaires rendus publics**



Source: OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en.

L'International Budget Partnership (IBP) définit la transparence budgétaire comme la publication dans les délais utiles de huit documents budgétaires essentiels, qui sont les fondations de la responsabilité budgétaire et d'un système de budget ouvert tout au long du cycle :

- Le **rapport préalable au budget**, qui devrait préciser les hypothèses utilisées pour l'élaboration du budget, les recettes attendues, les dépenses prévues et les niveaux de dette, ainsi que les allocations approximatives entre secteurs.
- Le **projet de budget de l'exécutif**, qui devrait fournir une déclaration détaillée des politiques et des priorités que le gouvernement entend poursuivre au cours de l'année budgétaire à venir, y compris les allocations aux ministères et organismes.
- Le **budget approuvé**, qui est le document légal autorisant l'exécutif à exécuter les mesures de politique budgétaire.
- Les **rapports en cours d'année** trimestriels ou mensuels, qui rendent compte des recettes collectées, des dépenses faites et de l'évolution de la dette.

- La **revue de milieu d'année** devrait révéler tout changement intervenu dans les hypothèses économiques qui affectent les politiques budgétaires adoptées.
- Le **rapport de fin d'année** devrait résumer la situation financière en fin d'exercice, y compris par un état actualisé des progrès faits du point de vue des objectifs politiques du budget promulgué.
- Le **rapport d'audit annuel** devrait être préparé par une institution indépendante et couvrir toutes les activités de l'exécutif.
- Le **budget citoyen** devrait fournir un résumé simplifié de chacun des documents budgétaires.

En plus de la mise à disposition dans les délais utiles des documents cités, d'autres aspects participent de la qualité de la transparence budgétaire comme la clarté, la fiabilité, le caractère complet et l'accessibilité des documents. Les processus de production de ces derniers sont aussi fondamentaux pour la gouvernance ouverte; ils devraient offrir des opportunités larges au parlement, aux citoyens, et aux groupes de la société civile, de participer de manière pertinente. Le recours à des budgets fondés sur la performance qui intègrent des méthodes reliant dépenses et produits et résultats commence à faire partie intégrante de la transparence budgétaire. Les citoyens doivent savoir non seulement ce qui a été dépensé, mais aussi comment et pour quel résultat.

Les impacts d'une transparence budgétaire renforcée sont multiples. Ils peuvent inclure une légitimité démocratique accrue, une participation et une responsabilité renforcées, ainsi qu'une confiance plus grande tant sur le plan national qu'international. Les sections qui suivent étudieront la manière dont le Maroc satisfait ces différents éléments de la transparence budgétaire.

Évaluation de la transparence budgétaire au Maroc : Succès et problèmes

Le Maroc a lancé de nombreuses réformes dans le domaine des finances publiques au cours de la dernière décennie. Plusieurs études de la gestion publique financière (par exemple ROSC, CFAA, PEFA, etc.) confirment leur vaste portée et pointent leur impact potentiel. Comme l'a montré l'amélioration de la performance du Maroc selon l'Enquête sur le budget ouvert, évoquée plus loin, ces réformes ont renforcé la transparence budgétaire, mais beaucoup reste à faire.

Réformes progressives au cours de la dernière décennie : un panorama

En 2005, le FMI a produit un Rapport sur le respect des normes et des codes (ROSC) pour le Maroc (FMI). Ce rapport a fait l'éloge du système budgétaire marocain du point de vue de sa fiabilité et des garanties légales. Le FMI a valorisé en particulier les dispositions législatives et réglementaires incluses dans la *Loi Organique relative aux Lois de Finance de 1998 (*LOLF), et la clarté plus grande des normes budgétaires et comptables, l'accessibilité de l'information financière, le contrôle de la préparation et de l'exécution des dépenses, et la qualité des données financières.

Le ROSC a aussi désigné des points d'amélioration : la nature très centralisée du système budgétaire, l'accent mis sur le contrôle, et la limitation de la consolidation budgétaire au niveau de l'administration centrale principalement, au détriment de différentes institutions et agences de sécurité sociale, ou l'omission de la situation des administrations locales dans les déclarations globales. La coordination entre les activités budgétaires et extra-budgétaires a été identifiée comme un souci particulier, dans la mesure où ces dernières, par exemple les comptes spéciaux de trésorerie, étaient négligées dans la loi de finance[1].

En outre, le FMI a noté que le format utilisé dans les ventilations budgétaires était peu clair et lisible, que seule une partie des actifs financiers du gouvernement central était révélée, et que l'engagement formel d'une diffusion rapide des données budgétaires (consolidées) n'était pas suivi d'effets, ne couvrant que la période du projet de loi de finances et de la loi de révision (bien que ces délais légaux ne soient pas toujours respectés, mais de vrais efforts étaient faits pour corriger ce problème). Par ailleurs, le budget n'était pas intégré à un cadre de dépenses à moyen terme et aucune évaluation de pérennité budgétaire à moyen terme n'était préparée.

Les priorités susceptibles d'améliorations à court terme étaient l'élargissement progressif de la couverture du budget, la modernisation de la comptabilité, la reddition de comptes sur l'exécution budgétaire et l'évaluation des risques budgétaires. La budgétisation axée sur la performance et le recoupement des contrôles *ex ante* et *ex post* étaient présentés comme des objectifs de long terme.

L'Évaluation de la responsabilité financière nationale (CFAA) du Maroc réalisée par la Banque mondiale (2007) a confirmé l'échelle des réformes de

1. Dans ses lois de finances les plus récentes, le pays a intégré un rapport séparé sur les Comptes spéciaux de trésorerie.

la gestion publique financière à l'époque, notamment un usage accru des données liées à la performance et des TIC, la déconcentration, une reddition de comptes plus rapide, un meilleur équilibre de l'utilisation des contrôles *ex ante* et *ex post*, et un contrôle renforcé – autant d'étapes importantes qui renforcent la transparence budgétaire. Le rapport a recommandé une attention continue à une consolidation de fin d'année rapide, domaine dans lequel des progrès avaient été constatés, et le besoin d'une collaboration plus étroite entre les deux institutions de contrôle du gouvernement central : l'Inspection générale ministérielle, IGM, qui réalise les contrôles au sein des ministères, et l'Inspection générale des finances (IGF). Pour rendre cette coordination possible, le rapport recommandait l'attribution d'un rôle de coordination et de catalyseur à l'IGF. Enfin, le rapport appelait à une révision de la Loi organique des finances de 1998 pour intégrer les réformes adoptées jusqu'alors, pour garantir un cadre légal général et actualisé.

Le Rapport 2009 sur les Dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA), rédigé par la Banque mondiale (Banque mondiale et Union européenne, 2009)), reconnaissait lui aussi un certain progrès, notamment sur le plan de la disponibilité de l'information budgétaire et détaillée à destination du public, par exemple sur les sites Internet du ministère des Finances et du Parlement. Un progrès régulier était relevé en matière de transparence grâce à la réduction de la part des Comptes spéciaux de trésorerie affectés dans le budget de 13 % en 2003 (FMI, 2005) à 10 % en 2008. Étaient aussi mentionnées les initiatives en vue d'étendre et de formaliser une perspective budgétaire pluriannuelle globale et par secteurs, dont la désignation de ministères pilotes pour l'application de cadres de dépenses à moyen terme; les négociations des questions budgétaires dans le cadre pluriannuel souhaité restaient cependant limitées. Le rapport a en outre enregistré peu d'avancées sur les questions mentionnées plus haut, comme la consolidation des données budgétaires et les retards dans l'information financière sur les entreprises publiques.

Des améliorations significatives au niveau de la mise en œuvre des contrôles internes, leur fréquence et les méthodes utilisées ont par ailleurs été réalisées entre 2005 et 2007. La Cour des Comptes satisfait les normes internationales INTOSAI en termes de mandat, de prérogatives et d'indépendance; elle s'est de plus en plus impliquée dans son rôle de contrôleur externe de la gestion et de l'utilisation des fonds publics, en rendant des comptes au Roi et au Parlement. Des cours régionales ont été créées en 2004. Les difficultés restantes en ce qui concerne la fonction de contrôle incluaient l'accessibilité restreinte aux rapports de contrôle obligatoires et l'insuffisance du débat parlementaire ainsi que des dispositifs formels de suivi.

Le rapport relevait en outre que les retards dans la préparation des déclarations financières annuelles avaient été fortement réduits en 2008, mais que l'information disponible sur les dépenses liées aux programmes restait limitée et que les litiges portant sur les marchés publics n'étaient pas systématiquement enregistrés. Dans le rapport économique et financier qui accompagne la Loi de finances, une analyse structurée de la sensibilité des recettes à l'évolution de l'activité économique est présentée depuis 2012.

Plus récemment, l'ouverture du budget de l'État aux citoyens a gagné en importance dans l'agenda de réforme et les études. Un blog récent de la Banque mondiale (Banque Mondiale, 2013) identifie une participation accrue des citoyens comme l'un des piliers du programme actuel de réforme de la gouvernance. Il est important de souligner que la nouvelle Constitution du Maroc, adoptée en 2011, affirme explicitement les principes élémentaires de la démocratie participative et du droit d'accès à l'information. Des lois et politiques officielles sont en cours d'élaboration dans ce domaine; elles constituent une contribution prioritaire à la consolidation de la transparence budgétaire, comme mentionné plus loin.

La performance du Maroc dans le cadre de l'Enquête sur le Gouvernement Ouvert

Le score du Maroc sur l'indice de l'International Budget Partnership le place dans la deuxième moitié du classement. Des améliorations indiscutables ont été cependant faites entre 2006 et 2012, haussant le score de 28 en 2010 à 38 en 2012. Entre 2006 et 2012, le Maroc est passé du 8ème percentile au 37ème.

L'IBP juge de la première importance la publication rapide de huit documents budgétaires essentiels, qui sont les fondations de la responsabilité budgétaire et d'un système de budget ouvert. Le Maroc a publié six de ces documents en 2012, dont l'un à usage interne seulement (le rapport de fin d'année). Il n'a pas publié de rapport préalable au budget ou de revue de milieu d'année. L'IBP a jugé de bonne qualité le budget approuvé et le rapport en cours d'année compte tenu de l'information complète qui était fournie.

Ces conclusions mettent au jour trois étapes qui accroîtraient la transparence budgétaire pour un coût assez faible : la publication du rapport de fin d'année, la réalisation et la publication d'un rapport préalable au budget et d'une revue de milieu d'année, et une portée plus générale du projet de budget exécutif.

Quoique souhaitables, ces mesures ne donneraient pas au Maroc les points supplémentaires nécessaires à la qualification à l'OGP. Le Maroc a

déjà atteint le score maximal de 4 points pour la composante de transparence budgétaire grâce à la publication de deux documents essentiels, le Projet de budget de l'exécutif et le Rapport d'audit.

Dans l'ensemble, la performance du Maroc à l'indice OBI 2012 montre de vrais progrès dans plusieurs domaines depuis 2006:

- la classification du budget (administratif, fonctionnel et économique)
- l'identification des revenus fiscaux et non fiscaux
- la prévision macro-économique (quoiqu'une analyse de sensibilité manque)
- l'articulation entre objectifs budgétaires et politiques.

Au même moment, avec un score global de 38 à l'indice, la performance du Maroc révèle de multiples voies d'amélioration de la transparence budgétaire :

- renforcer les techniques budgétaires pluriannuelles et au niveau des programmes
- inclure davantage d'information sur les fonds extra-budgétaires, les transferts et les actifs (non) financiers du gouvernement, les arriérés de dépenses, les passifs contingents
- accroître la qualité globale et la disponibilité d'une information complète dans différents rapports budgétaires, particulièrement la déclaration pré-budgétaire, l'étude à mi-exercice et le rapport de fin d'année
- renforcer la qualité du budget citoyen (par exemple la variation des outils de diffusion, la disponibilité des budgets citoyens aux différentes étapes du cycle budgétaire et la consultation systématique de la population)
- responsabiliser l'organe législatif en renforçant sa capacité d'analyse budgétaire
- élargir la consultation entre l'exécutif et les législateurs
- renforcer les ressources et le mandat des institutions supérieures de contrôle marocaines, la diffusion de leurs rapports et un suivi approprié.

Un processus budgétaire sensible au genre (BSG)

À l'initiative du ministère des Finances, le Maroc a acquis une expérience en matière de Rapports sur l'impact sur le genre. La prise en compte de genre dans la formulation du budget vise à progresser vers l'égalité, et à améliorer et uniformiser les politiques publiques au moyen d'une meilleure allocation des ressources. L'objectif est de mettre les politiques, stratégies, programmes et budgets en cohérence avec les engagements politiques sur l'égalité des sexes, le développement humain durable et la lutte contre l'exclusion.

Sur le plan opérationnel, l'approche progressive qui a été adoptée a permis au Maroc d'acquérir les instruments d'analyse, issus de guides budgétaires particuliers et nourris par une batterie d'indicateurs synthétiques permettant le suivi et l'évaluation des politiques publiques en matière de genre.

Le programme a obtenu le premier prix des Nations Unies pour le service public en 2014, dans la catégorie « promotion de genre dans les services publics » en Afrique, ce qui récompense les efforts du ministère des Finances. Cette distinction consacre la dynamique constante amorcée en 2002 avec ONU Femmes pour développer l'intégration de la prise en compte du facteur genre dans le processus budgétaire.

Premières conclusions de l'étude

On peut dire en somme que le Maroc a fait des efforts constants pour mettre en place une bonne gouvernance budgétaire, au moyen de diverses initiatives de modernisation du budget au cours de la dernière décennie. Toutes ont contribué de manière significative à une transparence budgétaire accrue, grâce à un caractère plus systématique, une exécution et une reddition de comptes plus efficaces, et des mécanismes de contrôle progressivement améliorés. En outre, plusieurs initiatives de modernisation sont encore en cours d'application.

Deux défis clés peuvent être distingués. D'une part, afin de consolider l'avancement des réformes, après l'adoption en 2014 de la LOLF, bien ancrée dans la nouvelle Constitution, sa mise en œuvre est nécessaire, au moyen de la réglementation utile. La LOLF révisée représente une base solide pour dynamiser les bonnes pratiques de transparence budgétaire. D'autre part, le développement continu de réformes politiques pragmatiques devrait être encouragé, de même que leur traduction en lignes directrices et pratiques opérationnelles et leur facilitation au travers de capacités techniques et de gestion suffisantes pour assurer une mise en œuvre large.

Par ces deux actions, le gouvernement du Maroc peut garantir des pratiques de transparence budgétaires efficaces tout au long du cycle budgétaire.

En conclusion, le Maroc a fait un effort soutenu au cours de la dernière décennie pour évoluer vers une transparence budgétaire accrue, même si certains retards peuvent être constatés.

La nouvelle LOLF

La mise en œuvre de la LOLF sur la période 2014-2017 était déjà prévue dans le cadre du programme Hakama, géré par le ministère des Affaires étrangères et de la Gouvernance et financé par la Banque mondiale. L'agence française Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières (ADETEF) appuiera elle aussi le processus.

Une nouvelle Loi Organique des Finances a été adoptée au Parlement en novembre 2014. Le projet a été adopté après amendements par la Chambre des représentants en juillet 2014, et par la Chambre des conseillers en septembre 2014. Son entrée en vigueur sera effective le 1er janvier 2016 (en dehors de certaines dispositions qui entreront progressivement en vigueur jusqu'en janvier 2020).

La mise en œuvre de la LOLF doit ensuite être progressive sur les cinq prochaines années pour s'accommoder de la capacité de gestion de l'administration publique et installer les conditions nécessaires au succès de la réforme.

La reformulation de la LOLF est au cœur de la réforme des finances publiques, puisqu'elle constitue un élément crucial de l'évaluation des politiques publiques. Cette révision est fondée sur l'adoption d'une approche cohérente de l'évaluation des responsabilités et des résultats de l'action publique au moyen d'indicateurs. Ceci produira un renforcement du contrôle par le Parlement des dépenses publiques, grâce à l'information sur la réalité de l'exécution du budget et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Il faut insister sur le fait qu'avant l'adoption de la nouvelle Loi, une réforme pilote a été lancée dans **quatre ministères**, ceux de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture, de l'Éducation et le Haut-Commissariat aux Eaux, Forêts et à la Lutte contre la Désertification. Ces ministères ont été encouragés à organiser leurs budgets par programme, à faire état de la performance sur la même base et à concevoir des projets en regard de la performance. Selon le gouvernement, une deuxième vague de préfiguration est lancée au niveau de cinq nouveaux départements ministériels, à savoir des ministères des Affaires étrangères et de la coopération ; de la justice et

des libertés ; de l'équipement, du transport et de la logistique ; de la santé et du département de la formation professionnelle.

Les principaux objectifs stratégiques de la réforme de la LOLF sont les suivants :

- Actualiser le contenu de la LOLF pour permettre son adaptation aux nouvelles dispositions constitutionnelles dans le domaine des finances.
- Renforcer le rôle de la Loi de finances annuelle, en tant que principal outil de mise en œuvre des politiques publiques et de stratégies sectorielles visant un développement économique et social durable.
- Améliorer l'équilibre financier, la transparence budgétaire et la simplification de la lisibilité budgétaire.
- Accroître le rôle du Parlement dans le contrôle financier, en évaluant les politiques publiques et en améliorant la qualité du débat sur le budget.
- Rendre les politiques publiques plus efficaces et cohérentes, améliorer la qualité des services publics fournis aux citoyens et la responsabilité des gestionnaires en regard des objectifs atteints, pour justifier les ressources financières allouées.

Le projet de LOLF a été rédigé sur la base des bonnes pratiques internationales dans le domaine de la modernisation de la gestion publique, adaptées au cas national. Les réformes proposées tiennent compte de ces trois enjeux :

- le renforcement de la performance de la gestion publique
- l'affirmation des principes et règles en matière financière, et l'approfondissement de la transparence budgétaire
- l'amplification du contrôle parlementaire sur les finances publiques.

Pour servir la transparence budgétaire, la réforme propose d'introduire explicitement le principe de sincérité budgétaire afin de renforcer la validité des hypothèses qui gouvernent la préparation du Budget, de confirmer la qualité des prévisions et des allocations de ressources effectuées sur la base de l'information alors disponible. Les comptes doivent en outre être confortés par l'introduction d'une comptabilité d'exercice et d'une analyse de coût afin d'assurer un suivi du coût global des services publics.

La Loi, qui compte plus de 70 articles, est organisée en huit titres :

- de la définition et du contenu des lois de finances
- de la présentation des Lois de finances
- de l'examen et du vote des Lois de finances
- du règlement du Budget
- dispositions diverses
- dispositions particulières
- entrée en vigueur
- dispositions finales.

Les premiers articles reprennent certains principes généraux des lois de finances, comme l'unité, l'universalité et l'annualité. Malgré ce dernier principe, la Loi prévoit aussi, dans son article 5, que le budget soit préparé sur la base d'un scénario macroéconomique et d'une programmation du budget triennaux à partir de 2018. Cette programmation doit être révisée chaque année en regard de son adéquation à la situation sociale, financière et économique du pays. L'objectif est de déterminer l'évolution des ressources et dépenses de l'État sur trois ans totales, sur la base d'hypothèses économiques fondées sur des faits et justifiées.

La loi fait en outre référence (article 10) à l'évaluation de la crédibilité des prévisions de ressources et de dépenses portées au budget annuel, sur la base des données disponibles lors de sa préparation et des projections réalisées depuis. Aucun détail n'a cependant été donné concernant l'instance responsable de cette évaluation, ou son mandat. Dans de nombreux pays, cet exercice est confié à des Institutions budgétaires Indépendantes, comme précisé dans l'encadré 3.2.

Encadré 3.2. **Installer de nouvelles Institutions budgétaires indépendantes (IBI)**

Le Réseau de l'OCDE des Responsables budgétaires des parlements et des Institutions budgétaires indépendantes (réseau PBO) se réunit pour partager des expériences sur des questions budgétaires de fonds, ainsi que sur les dispositifs institutionnels et les méthodes de travail. Ses membres ont constamment pris l'initiative d'identifier les bonnes pratiques, de construire un consensus autour d'elles et de les diffuser – ce qui a permis la formulation d'un premier ensemble de *Principes de l'OCDE pour les Institutions budgétaires indépendantes*. Préparés avec la contribution du Groupe de travail des Hauts responsables budgétaires et approuvés par le Comité de l'OCDE pour la Gouvernance publique en mai 2013, ces Principes sont aujourd'hui mis en œuvre par des IBI établies et

Encadré 3.2. **Installer de nouvelles Institutions budgétaires indépendantes (IBI)** (*suite*)

émergentes dans les pays membres et non membres.

Ces Principes sont regroupés en neuf rubriques larges :

1. le volontarisme local (prendre en compte les besoins locaux, les contraintes qui pèsent sur les capacités, le cadre légal, le système politique et la culture budgétaire du pays)
2. indépendance et impartialité politique (processus de sélection et durée des mandats, liberté de recruter et de licencier le personnel, etc.)
3. mandat (des liens clairs avec le processus budgétaire)
4. ressources (en rapport avec le mandat)
5. rapports avec l'assemblée législative (ex. mécanismes pour encourager la responsabilité devant le législatif)
6. accès à l'information (garanti sur le plan législatif)
7. transparence (rapports et analyses publiés et gratuitement accessibles, site Internet)
8. communication (conforter les groupes informés qui valorisent la transparence budgétaire et la responsabilité)
9. évaluation extérieure (revue de divers documents de travail ; évaluation annuelle de la qualité d'une analyse ; groupe ou comité consultatif permanent ; ou revue des pairs organisée par une IBI dans un autre pays).

Plus généralement, les principes soulignent les grandes valeurs que les IBI veulent promouvoir et faire fonctionner – indépendance, neutralité partisane, transparence et responsabilité – tout en montrant une compétence technique et en produisant un travail de la plus grande qualité, qui résiste à la surveillance publique et nourrisse le débat public. Ces Principes visent en outre à aider les pays à surmonter les problèmes de mise en place d'un environnement favorable à une bonne performance d'une IBI et à garantir une viabilité à long terme.

Les Principes ne se veulent pas trop prescriptifs pour ce qui est des fonctions des IBI, qui varient selon les besoins locaux, même si certaines d'entre elles sont répandues, comme le rôle dans les projections économiques et budgétaires, l'analyse des propositions de budget de l'exécutif, le suivi du respect des règles budgétaires et objectifs officiels, ou l'évaluation du coût des principales propositions législatives.

L'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni

L'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni (OBR) a été créé en 2010

Encadré 3.2. **Installer de nouvelles Institutions budgétaires indépendantes (IBI)** (*suite*)

et emploie 20 à 25 agents. Il est chargé de produire les prévisions officielles en matière de finances publiques. Ces prévisions incombaient auparavant au Trésor de sa Majesté, le ministre britannique des Finances. Mais elles étaient jugées excessivement « optimistes » et peu fiables. La création de cet organisme indépendant répond notamment à la volonté d'assigner une indépendance plus grande au domaine des prévisions économique et budgétaires.

L'OBR est placé sous la tutelle du pouvoir exécutif mais est une entité juridiquement distincte, dotée de son propre comité de supervision. Elle bénéficie de l'appui administratif des services du Trésor (dont des ressources humaines et des services financiers, prévus par un accord de service) ainsi que du Bureau du Procureur Général avec lequel il partage des locaux (et un appui TI, là encore prévu par un accord de service).

Les fonctions clés de l'OBR sont définies par la loi ; y figure donc la mission de fournir des prévisions économiques et budgétaires officielles au Chancelier de l'Échiquier. Cependant, ni le gouvernement ni le Parlement ne peuvent influencer l'analyse de l'OBR, qui est seul responsable du contenu de ses publications et avis. Son travail implique une communication étroite avec les ministères, notamment pour obtenir l'information et les données requises pour établir les prévisions. Pour protéger son indépendance, l'OBR rend ces échanges publics.

Source : OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, Éditions, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en.

L'article 20 dispose qu'en vue de préserver l'équilibre des finances de l'État prévu à l'article 77 de la Constitution, le produit des emprunts ne peut pas dépasser la somme des dépenses d'investissement et du remboursement du principal de la dette au titre de l'année budgétaire. Dans de nombreux pays, dont le Royaume-Uni, le la « règle d'or » est appliqué. Celle-ci est une ligne directrice pour la conduite de la politique budgétaire, qui pose que le gouvernement ne peut emprunter que pour investir et non pour financer des dépenses de fonctionnement. Beaucoup l'appliquent non à l'année mais à tout le cycle économique. Cela rend possible une stabilité et une prévisibilité plus grandes de l'investissement public, en permettant d'éviter les politiques pro-cycliques.

Les articles 21 à 24 régissent le statut budgétaire particulier des services de l'État gérés de manière autonome, et les articles 25 à 30 renforcent les règles en matière de comptes spéciaux. Il s'agit dans les deux cas d'exceptions aux règles générales qui s'appliquent au budget. La Loi améliore les règlementations existantes, en incluant notamment des

dispositions explicites sur la soumission des programmes de dépenses prévus et des projets de budgets des ministères concernés au Parlement.

Des règles générales sont établies en matière de comptabilité, dont la distinction entre les trois systèmes comptables (budgétaire, financier et de comptabilité analytique). Plusieurs principes sont énoncés, parmi lesquels celui d'une image fidèle de l'état des comptes (art. 31.4), celui de la comptabilité d'exercice (art. 33) et celui du mandat de contrôle confié à la Cour des Comptes.

L'article 36 précise que la Loi de finances de l'année comprend deux parties. La première arrête les données générales de l'équilibre financier et comporte l'autorisation de perception des recettes publiques et d'émission des emprunts ; les dispositions relatives aux ressources publiques que la loi de finances peut créer, modifier ou supprimer ; les dispositions relatives aux charges de l'État, aux services de l'État gérés de manière autonome et aux comptes spéciaux du Trésor ; les dispositions relatives au recouvrement des créances publiques, au contrôle de l'emploi des fonds publics et à la responsabilité pécuniaire et personnelle des gestionnaires des services de l'État, le cas échéant ; l'évaluation globale des recettes du budget général, des budgets des services de l'État gérés de manière autonome et des catégories des comptes spéciaux du Trésor ; les plafonds des charges du budget général, par titre, de l'ensemble des budgets des services de l'État gérés de manière autonome groupées par dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement et des comptes spéciaux du Trésor, par catégorie. Le tableau d'équilibre est présenté de manière à faire ressortir l'intégralité des éléments de l'équilibre budgétaire et des besoins de financement. La deuxième partie arrête les dépenses du budget général par chapitre, les dépenses des services de l'État gérés de manière autonome par service, et les comptes spéciaux du Trésor par compte.

Les ressources du budget général sont présentées en chapitres subdivisés, s'il y a lieu, par service et par nature de recettes (art. 37). Les dépenses sont déclinées en dépenses de fonctionnement, d'Investissement et de dépenses relatives au service de la dette publique (art. 38), mais aussi présentées par programmes (art. 38). Un responsable par programme, désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, est chargé de définir les objectifs et indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Les objectifs et indicateurs d'un programme donné doivent être précisés par le projet de rapport sur la performance préparé par le ministère ou l'institution concernés. Ce projet doit être soumis à un comité parlementaire en même temps que le projet de Loi de finances. Les programmes sont répartis en projets et actions (art. 40). Ces derniers sont déclinés en lignes budgétaires (art. 41). Une section particulière du budget doit couvrir toute dépense imprévue pour répondre à une urgence ou omise

lors de la préparation du budget. Ce type d'allocations, habituellement appelées Dépenses imprévues et dotations provisionnelles, doit être soumis à des conditions strictes. Une Dotation Provisionnelle, nécessaire au maintien de la dépense à des niveaux prédéterminés, est un mécanisme prudentiel pour gérer les risques budgétaires, même en cas d'événements inattendus ou de changements de priorités au cours de l'exercice. C'est aussi un élément essentiel d'une budgétisation descendante « top-down »). Une Dotation Provisionnelle peut néanmoins induire un risque d'aléa moral, si les ministères y voient un moyen d'obtenir des ressources complémentaires en cours d'année. Pour minimiser ce risque, les règles d'affectation à la Dotation Provisionnelle doivent être clairement établies et appliquées, en définissant précisément les éventualités acceptables. Une procédure d'analyse des propositions, qui évalue la véritable nature des éventualités et garantisse l'impossibilité d'une réaffectation préalable au sein du budget sectoriel, est tout particulièrement souhaitable, et conforme aux pratiques recommandées par l'OCDE.

La loi régit aussi la soumission de la Loi annuelle de finances au Parlement, en précisant la documentation qui doit être fournie et le processus d'approbation, comme précisé plus loin.

Enfin, en ce qui concerne la liquidation du budget, une Loi annuelle spécifique doit être approuvée. Cette Loi doit inclure le bilan comptable de l'année et être soumise au Parlement lors du premier trimestre de la deuxième année postérieure à l'exécution du budget. Ce décalage apparaît excessif pour garantir une responsabilité. Ce rapport devrait idéalement être prêt avant la fin de l'année consécutive à l'exécution. À la Loi doivent être annexés notamment les documents suivants :

- Un rapport annuel sur la performance préparé par le ministère de l'Économie et des Finances, résumant et intégrant les rapports sur la performance des différents ministères et institutions.
- Un rapport sur l'évaluation de la performance.
- Un rapport sur les ressources réservées à des collectivités locales.

Institutions utiles à la transparence budgétaire

Pour atteindre la transparence budgétaire, des institutions fortes et capables sont la contrepartie nécessaire de lois et procédures saines. Dans la perspective d'un Gouvernement Ouvert, ces institutions vont au-delà du gouvernement pour intégrer le Parlement, la société civile et d'autres partenaires, mais aussi le rôle d'appui joué par les bailleurs internationaux. Au sein du gouvernement central, le cabinet du Chef du Gouvernement et

d'autres acteurs du centre du gouvernement jouent un rôle décisif, comme évoqué au chapitre 1. Cette section se centrera donc sur le ministère des Finances, l'Inspection générale des Finances, et la Cour des Comptes, pour parachever l'examen des institutions publiques fondamentales à la transparence budgétaire, puis sur le Parlement, la société civile et le rôle des bailleurs internationaux.

Des institutions publiques volontaristes

Le ministère de l'Économie et des Finances (MinFi) peut s'appuyer sur un site Internet déjà étoffé, qui met à disposition des documents liés à la Loi des finances pour 2014, des documents de contexte portant sur la révision de la LOLF (bien que les derniers datent de mai 2012), et une gamme de données économiques et de statistiques financières. Si l'information diffusée est volumineuse, les documents les plus récents ne sont pas toujours disponibles et le format des données n'est pas toujours le plus pratique (principalement en .pdf) mis à part quelques informations concernant des statistiques économiques et financières qui sont disponibles en format de tableur Excel. Le site Internet fournit aussi un aperçu des directions du ministère, et une description succincte du rôle et des responsabilités de chaque direction et dans certains cas des documents de contexte et rapports complémentaires. Le MinFi a aussi pris des initiatives louables telles le budget citoyen et la publication d'un guide introduisant à la Loi de finances à l'attention des citoyens, à partir de 2012.

En ce qui concerne la transparence budgétaire, la Direction du budget du MinFi, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale ministérielle (IGM), et la Cour des Comptes indépendante, sont les acteurs clés.

La direction du budget du MinFi est responsable de la gestion des dépenses publiques. Elle joue un rôle important dans le renforcement de la transparence budgétaire du fait de ses efforts permanents au cours des dix dernières années pour élargir l'information budgétaire disponible, consolider les données, intensifier le recours aux TIC pour la gestion du budget, et fournir un apport technique à la révision de la LOLF. La direction du budget a reçu un appui technique considérable pour l'introduction des innovations qui ont permis au Maroc d'évoluer vers une plus grande transparence. Parmi les initiatives récentes de la part de la direction du budget, on peut mentionner une rationalisation plus poussée du budget, grâce à l'élaboration de critères plus stricts régissant les Services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA), une limitation du nombre des Comptes de trésorerie spéciaux et le développement d'un budget citoyen, à partir de 2012.

Le corps de l'Inspection générale des finances a été créé par une loi de 1960, qui définit ses attributions, missions et prérogatives en matière de contrôle. Elle compte aujourd'hui 85 employés. Elle a autorité pour :

- Mener des contrôles des services comptables, des liquidités et des actifs, des comptables publics et plus généralement des exécutifs d'État, des conseils locaux, des entreprises d'État et des institutions publiques.
- Surveiller la gestion des comptables publics, des ordonnateurs, contrôleurs et autres administrateurs de fonds, pour s'assurer que leurs opérations soient menées conformément avec la loi et les réglementations, que leurs rapports sont exacts, et que toute l'information matérielle est fournie avec leurs comptes.
- Évaluer la manière dont les opérations sont gérées, si elles atteignent leurs objectifs, les moyens utilisés pour atteindre les objectifs assignés, le coût des produits et des services, et leurs effets économiques et financiers.
- Contrôler les institutions et entreprises d'État sous gestion publique.
- Contrôler la gestion de tout conseil central ou local fournissant un service public.
- Contrôler les entreprises, syndicats, associations ou entreprises, et plus largement toute personne bénéficiant d'un appui financier de l'État ou d'une autorité locale.
- Contrôler et publier les examens des projets financés par des gouvernements étrangers ou des institutions financières internationales ou régionales, dans le cadre d'accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux.
- Mener des évaluations des politiques budgétaires et finances publiques, à la demande du gouvernement ou du ministre des Finances.

La planification des contrôles de l'IGF dépend de l'importance des activités à contrôler (comme l'éducation ou la santé), par les précédentes conclusions des contrôles, les demandes spéciales du MinFi ou du gouvernement, ou des questions soulevées par les médias ou le débat parlementaire.

L'Inspection Générale Ministérielle (IGM), est l'un des mécanismes de suivi et de contrôle du gouvernement, responsable devant le ministre concerné. Son mandat est de rendre régulièrement compte du

fonctionnement des services, de réaliser des missions de contrôle, des évaluations de la performance, des enquêtes et des études, afin d'améliorer la qualité des services publics. Elle a la responsabilité verticale des contrôles au sein des ministères.

Son mandat consiste en particulier à :

- Contrôler la mise en œuvre de la gestion administrative et financière, pour promouvoir la rationalisation et la protection de l'intérêt général, en luttant contre les abus de pouvoir et le gaspillage des fonds publics. En pratique, les contrôles et évaluations sont peu nombreux, et le suivi des recommandations n'est pas systématique.
- Promouvoir une culture de transparence, l'éthique, l'équité, l'efficacité et l'esprit civique au sein de l'administration publique, en même temps que les valeurs morales.
- Coopérer avec la Cour des Comptes, l'IGF et l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC).

Compte tenu de l'interaction entre les IGM, la Cour des Comptes (qui comme l'IGF a un mandat transversal) et l'IGF, un accord de coopération entre cette dernière et la Cour des Comptes est en cours de rédaction en vue d'améliorer leur coordination.

L'IGF est très conscient du besoin de renforcer sa capacité technique, notamment dans la perspective d'un renforcement du contrôle *ex post* et des contrôles de performance, alors que les résultats et la performance des programmes suscitent un intérêt de plus en plus vif. À cette fin, elle a noué des alliances stratégiques avec des organismes internationaux comme la Banque mondiale et d'autres organisations internationales, notamment via des jumelages de processus (par exemple avec leurs pairs en France et au Portugal); formulé un plan stratégique organisationnel sur 5 ans comprenant un volet formation, et conduit le développement des « pôles d'excellence » au sein de l'organisation, en renforçant la spécialisation technique des fonctions de contrôle, d'inspection, d'évaluation et de recherche. Afin d'accroître son impact, l'organisation construit aussi des matrices de suivi de ses recommandations.

L'IGF investit par ailleurs dans des alliances stratégiques plus larges au Maroc. Un mémorandum de coopération a par exemple été récemment signé avec l'Instance centrale de prévention de la corruption ; une formation sur les infractions à la législation budgétaire a été prodiguée à la police et au ministère de la Justice. L'IGF reconnaît en outre l'impact de la nouvelle Constitution et l'évolution de ses échanges avec le Parlement qui pourrait en

résulter. Un projet est par exemple formulé pour intégrer les résultats d'un contrôle de la performance dans les documents liés à la Loi de finances transmis au Parlement. L'IGF considère que la prochaine grande étape est le développement de l'organisation pour améliorer son accessibilité aux citoyens, au moyen d'un meilleur partage de l'information, des opportunités offertes aux citoyens pour divulguer des anomalies potentielles, etc.

La Cour des Comptes est l'institution de contrôle suprême du pays. Elle a été créée en 1979 et a été reconnue par la Constitution depuis 1996. Son mandat couvre le contrôle tant financier que de la performance. Son indépendance est formellement reconnue par la Constitution, qui impose la publication du rapport annuel de la Cour et la transmission de ses conclusions au Parlement. Les juges de la Cour sont nommés par décret royal et l'organisation dispose de son budget propre ; son autonomie financière et son indépendance sont donc très marquées. Depuis 2003, elle a aussi eu comme mandat de réaliser des visites de terrain lorsque c'est nécessaire. Neuf Cours des comptes régionales ont été installées en 2004 pour améliorer le contrôle des autorités et entreprises publiques locales. On compte un total de plus de 300 juges, dont la moitié agit au niveau local.

Depuis 2008, l'accent est mis sur le suivi des recommandations de la Cour. Depuis 2011, par ailleurs, elle a non seulement publié un rapport résumant son travail mais aussi des rapports de contrôle spécifiques complets. La Cour travaille encore à l'intégration des exigences de la Constitution de 2011 dans ses lignes directrices opérationnelles, comme le contrôle des finances des partis politiques, la déclaration des patrimoines, et un accent placé sur le contrôle de la performance et l'évaluation des politiques publiques. La Cour reconnaît que, de manière générale, les innovations sont contraignantes pour elle, et la placent face à des problèmes réels de renforcement de capacité. Pour répondre à ces besoins, des alliances internationales sont en voie de conclusion avec des contreparties (comme les institutions équivalentes du Royaume-Uni et de France) pour renforcer les capacités de la Cour et explorer la manière dont les compétences des agents pourraient être revalorisées pour satisfaire des besoins et des missions plus larges.

La Cour des Comptes comme l'Inspection générale fait preuve d'un volontarisme certain pour ajuster leurs stratégies à leurs nouveaux rôles et responsabilités élargis, ce qui est très louable. La coordination entre eux en tant qu'acteurs majeurs demeure un problème, qui requiert un renforcement continu des capacités. L'impact de la régionalisation appelle aussi un meilleur suivi.

Le rôle que peut jouer le Parlement

La Constitution de 2011 renforce le rôle du Parlement pour le mettre en conformité avec ce qui est attendu d'une monarchie constitutionnelle, même au Maroc où le Roi continue de jouer un rôle significatif dans la supervision de la législation et du gouvernement, que traduit le pouvoir de dissoudre le Parlement. Les responsabilités de ce dernier en matière d'examen et d'approbation de la loi annuelle de finances, ou de surveillance des dépenses publiques, figurent parmi les principales voies d'action pour ouvrir l'administration publique. Regarder plus loin que le rôle législatif central du Parlement, ses échanges constants avec le gouvernement, la population, la Cour des Comptes et d'autres interlocuteurs, permet de concentrer l'attention sur la performance de l'État et de tenir le gouvernement responsable de la performance de son budget.

Mais s'il veut jouer pleinement ce rôle, le Parlement dépend de documents et d'autres informations que lui fournissent le gouvernement, des citoyens ou d'autres acteurs. Les documents du budget présentés au Parlement ont été progressivement élargis et sont aujourd'hui de portée assez large, bien que l'OBI précise à juste titre qu'il reste une marge d'amélioration, comme on l'a dit. Au-delà de la quantité d'information, assez satisfaisante, son accessibilité est importante. Ceci dépend de la normalisation de la présentation des données, de l'analyse accompagnant le budget (comme une perspective pluriannuelle sur les données budgétaires), de la rapidité de la diffusion et d'autres facteurs. Certains domaines peuvent encore être renforcés.

En plus de cela, il faut souligner l'importance de sa capacité d'agir dès qu'une information est disponible. La capacité d'analyse du budget des parlementaires et de leurs équipes pourrait être renforcée, et les ressources allouées augmentées, pour lui permettre de jouer ce rôle fondamental.

Il sera utile de renforcer la capacité des équipes parlementaires en menant une série de programmes de formation et en allouant des financements permettant de recourir si besoin à des experts et d'acquérir le matériel requis par les analyses et examens parlementaires du budget. Un renforcement du rôle des comités parlementaires serait rendu possible par l'affectation de ressources matérielles et humaines plus en rapport avec leur mission. Encourager activement les membres du Parlement à s'investir dans ces comités contribuerait à la construction d'une réelle culture de la surveillance parlementaire des activités de l'exécutif, par exemple en pénalisant financièrement le manque d'assiduité.

Il est important, aussi, de donner la plus grande visibilité possible au travail parlementaire, par tous les moyens adéquats (presse, Internet, radio et

télévision), en fournissant une information claire et permanente aux citoyens.

Bien que l'examen et l'adoption de la Loi annuelle de finances soient au cœur du rôle du Parlement en matière de transparence et de responsabilité budgétaires, il est un acteur clé tout au long du cycle du budget. Comme mentionné précédemment, un changement politique progressif implique un rôle élargi du Parlement dans plusieurs domaines, parmi lesquels la gestion des finances publiques. Il accroît le rôle formel du Parlement de manière continue et modifie les attentes de la population vis-à-vis de lui.

Le Maroc devrait amplifier le rôle du Parlement durant la totalité du cycle budgétaire. Dans cet objectif, compte tenu du temps alloué à l'examen du projet de Loi de finances, il devrait rendre impérative la date de dépôt en prévoyant que, en cas de retard de la soumission au Parlement, un débat parlementaire puisse avoir lieu et déboucher sur une vote de défiance. La date de soumission du projet de Loi doit valoir aussi pour les documents annexés.

L'examen parlementaire du projet de Loi de finances doit porter sur le détail des revenus et dépenses proposés, une fois les prévisions macroéconomiques et agrégats budgétaires étudiés – une approche souvent désignée sous l'expression de budgétisation descendante (« top-down »).

Il existe divers facteurs d'un exercice effectif du rôle du Parlement :

En premier lieu, la pertinence et la mise à disposition dans les délais utiles de l'information rassemblée dans la documentation budgétaire soumise au Parlement. En deuxième lieu, le Parlement doit disposer d'un temps suffisant pour examiner le projet de budget. Troisièmement, le Parlement doit pouvoir s'appuyer sur le cadre adéquat pour remplir ses fonctions. Un tel cadre inclut :

- Un système de commissions ou de comités permettant un examen détaillé du budget. Un comité des finances doit examiner les prévisions macroéconomiques et les politiques budgétaires globales, tandis que des comités sectoriels spécialisés examinent les dépenses dans les domaines de compétence respectifs des ministères.
- La capacité d'examiner les politiques budgétaires générales aussi bien que le détail des recettes et des dépenses.
- La capacité du Parlement de remettre publiquement en question les ministres et les responsables publics.
- Des agents compétents qui l'assistent dans l'analyse du projet de budget ou des rapports d'exécution du budget.

Les débats au Parlement et les rapports des comités parlementaires doivent être rendus publics. Plus généralement, les études réalisées par l'OCDE et l'Institut de la Banque mondiale pointent le fait que l'efficacité des comités parlementaires dans l'accomplissement de leurs rôles d'examen et de contrôle, dépend d'une combinaison de facteurs liés à l'organisation institutionnelle, d'une part, et des compétences et comportements des membres du comité, d'autre part. Ces comités semblent plus efficaces lorsqu'ils travaillent dans un environnement peu polarisé politiquement.

Si la Constitution ouvre la voie à un Parlement plus fort, c'est encore un simple objectif, plus qu'un fait. Ses pouvoirs accrus vont au-delà de sa fonction de contrôleur, chargé du suivi des dépenses gouvernementales et de la performance budgétaire (bien qu'il reste une marge d'amélioration sur la manière dont il remplit cette mission).

Le rôle du Parlement intègrera de plus en plus celui d'évaluateur de la performance budgétaire de l'exécutif, examinant non plus les seuls chiffres du budget, mais s'assurant que le gouvernement de manière adéquate les services publics et remplit ses fonctions dans le respect des principes d'une bonne gestion financière et en prenant en compte les attentes des citoyens.

Ce nouveau rôle s'intéresse en outre aux politiques que financent le budget et la répartition des ressources de l'État, en se demandant si le budget est dépensé au profit des services et biens appropriés, pour remplir les objectifs stratégiques et politiques du gouvernement, et non plus seulement si les dépenses sont conformes au budget. Assumer ces responsabilités nouvelles exige une transformation profonde, qui demande du temps, mais avec un échéancier fixé. Une transformation concluante aurait indiscutablement un impact tout aussi réformateur de la transparence budgétaire et de la responsabilité du gouvernement au Maroc. L'adoption de la LOLF constitue la principale réforme du budget par le Parlement en 2014.

Harakat (2011) considère que les défaillances principales du Parlement sont institutionnelles, humaines et logistiques. Au niveau institutionnel, quatre facteurs ont contribué à la faiblesse de l'institution : un environnement politique changeant, le décalage historique entre ses pouvoirs formels et réels, le manque d'une réelle opposition parlementaire, et l'histoire des déséquilibres entre le pouvoir de l'exécutif et celui du Parlement. Ces facteurs ont empêché le complet déploiement du potentiel rôle du Parlement dans le processus budgétaire. En ce qui concerne le niveau technique ou des ressources humaines, ou encore la capacité logistique, la connaissance des questions budgétaires par les législateurs et l'équipement (par exemple un bureau de recherche spécialisé en analyse budgétaire) de la commission parlementaire des finances sont notamment insuffisants. Un échange plus régulier d'information entre les institutions de

contrôle et le Parlement serait une autre opportunité de renforcer le rôle de ce dernier.

Le site Internet du Parlement fournit aujourd'hui aux électeurs certaines informations en matière de transparence budgétaire. La mise en ligne de tous les documents liés au projet de budget de l'exécutif (dont le projet actuel et des rapports et analyses supplémentaires soumis au Parlement) et les projets de loi de finances ou les lois promulguées sur plusieurs années (même si ces dernières manquent pour 2013 et 2014). Cette information pourrait être élargie de manière fructueuse, par exemple en diffusant les minutes des débats parlementaires, les contrôles et autres rapports reçus par le Parlement.

La nouvelle LOLF (2014) précise l'investissement et le rôle accrus du Parlement dans le processus budgétaire à partir de 2015, au travers d'une information plus fournie transmise par le Gouvernement, de la révision des procédures de vote de la Loi annuelle de finances et de la clarification du droit d'amendement. Dans ce contexte, le projet propose que le Parlement soit impliqué dès les premières étapes de la préparation du budget et que lui soient transmises des données précises et de qualité pour lui permettre d'assumer son rôle de surveillance des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre. Il propose aussi de simplifier la pratique du processus d'amendement de la Loi par le Parlement.

Concrètement, le MinFi devra soumettre aux deux comités des finances du Parlement, avant la fin juillet de chaque année, les éléments généraux en vue de la préparation de la Loi de finances, c'est-à-dire :

- la situation économique
- l'exécution du budget en cours avant la fin juin
- les données sur la politique économique et budgétaire
- la programmation globale du budget au cours des trois prochaines années (à partir de 2018).

Ce cadre général sera soumis à la discussion, mais sans vote. Dans de nombreux pays, une procédure comparable d'approbation du budget en deux étapes existe, le processus semestriel européen par exemple. Mais l'absence de vote peut affaiblir le rôle du législatif dans ce processus.

Le MinFi, sous l'autorité du Chef du Gouvernement, est responsable de la préparation des projets de Lois de finances, conformément aux lignes directrices discutées en Conseil des ministres, comme le prévoit l'article 49 de la Constitution. Le projet doit être soumis à la Chambre des représentants au plus tard au 20 octobre. Les deux Chambres du Parlement ont alors à peine deux mois pour l'examiner, le modifier et l'approuver, avant la fin de

l'année. Cet échéancier est contraignant en regard des pays étrangers, qui tendent à octroyer au moins 3 mois pour cet examen, ce qui modifie le temps alloué à l'analyse de la documentation annexée.

Dans les termes de l'article 48, le projet de Loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours. Il est accompagné des documents suivants :

- note de présentation de la loi de finances comportant les données concernant les investissements du budget général ainsi que les impacts financiers et économiques des dispositions fiscales et douanières proposées
- le rapport économique et financier
- un rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics
- un rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome
- un rapport sur les comptes spéciaux du Trésor
- un rapport sur les dépenses fiscales
- un rapport sur la dette publique
- un rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre
- un rapport sur les ressources humaines
- un rapport sur la compensation
- une note sur les dépenses relatives aux charges communes
- un rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement
- une note sur la répartition régionale de l'investissement.

Le projet peut aussi être assorti d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public. Il doit être communiqué au comité des finances pour examen.

Le vote porte sur les dispositions de la Loi de finances, article par article. Cependant, l'une des deux Chambres du Parlement peut procéder à un vote global sur la deuxième partie, à la demande du Gouvernement ou du Bureau de la Chambre (art 53). Les dépenses du budget général font, quant à elles, l'objet d'un vote par titre, qui à son tour fait l'objet d'un vote par chapitre (art. 55). Tout article ajouté et tout amendement doivent être justifiés. Dans les termes de l'article 77 de la Constitution, le Gouvernement

peut refuser, en en expliquant les raisons, des articles supplémentaires ou amendements ayant pour effet de réduire les recettes ou d'augmenter les dépenses.

L'article 75 de la Constitution prévoit que, si le vote de la Loi de finances de l'année n'a pas lieu avant le 31 décembre, le Gouvernement peut, par décret, prendre les mesures nécessaires au fonctionnement des services publics, sur la base des propositions du budget soumis pour approbation au Parlement. Lorsque le Gouvernement a amendé son projet, le Parlement doit le voter dans un délai maximal de 15 jours (article 51). Concernant le pouvoir d'autorisation du Parlement, la Loi régit la procédure de modification du budget tout au long de l'exercice budgétaire.

Conformément à l'article 76 de la Constitution, le Gouvernement soumet chaque année au parlement une Loi de règlement de la loi de finances portant sur l'exercice précédent. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance. Selon l'article 66 du LOLF, ce projet de loi de règlement de la loi de finances est accompagné :

- du compte général de l'État appuyé du bilan et des autres états financiers ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan
- d'une annexe relative aux dépassements des crédits ouverts accompagnée de tous les justificatifs nécessaires le cas échéant
- du rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances. Ce rapport constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions
- du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales
- du rapport d'audit de la performance.

Ces nouvelles exigences en matière de documentation n'entreront cependant en vigueur qu'en janvier 2019.

La société civile en tant qu'acteur émergent

Les initiatives de la société civile pour élargir le débat sur le Gouvernement Ouvert et la transparence budgétaire restent limitées mais encourageantes. La dynamique observée prend la forme de diverses initiatives : des efforts du gouvernement pour reconnaître le rôle de la société civile et communiquer directement avec les OSC, les initiatives propres de la société civile, le débat académique sur la gestion publique financière, et des initiatives conjointes associant OSC, université,

partenaires internationaux et gouvernement. Les principes de la nouvelle Constitution, visant à renforcer l'ouverture, la transparence et la participation, donnent sans doute un élan supplémentaire à cette dynamique d'élargissement, même s'ils ne sont pas faciles à concrétiser.

Une implication accrue des OSC dans les débats budgétaires doit cependant surmonter différents problèmes, notamment la création d'une communauté d'acteurs partageant des perspectives autour d'un agenda de la transparence budgétaire (Banque Mondiale, 2013), des mécanismes pour impliquer ces acteurs dans la définition de l'agenda et des priorités en la matière, une expertise suffisante au sein de la société civile sur les questions de gestion publique financière pour lui permettre de contribuer au débat, et des modalités d'élargissement du cercle des participants.

Il faut mettre l'accent sur les étapes importantes pris par le MinFi comme le lancement d'un budget citoyen et la publication en arabe d'un guide du citoyen sur la Loi de finances de 2012. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour construire un réel dialogue avec les citoyens tout au long du processus budgétaire; le budget citoyen existant est perçu par les OSC comme un effort de communication ponctuel, davantage qu'inscrit dans un processus de dialogue. Du point de vue de l'accessibilité et de la lisibilité de l'information, il faut remarquer que le gouvernement a publié depuis 2010, sur son site, certains documents budgétaires sous un format Excel, ce qui a beaucoup facilité le travail des analystes qui veulent extraire et utiliser des données. Les données disponibles dans un format utilisable ne constituent toutefois qu'une part assez petite de toutes les données diffusées, dont la plupart sont au format .pdf, plus contraignant.

Au-delà de la transparence en tant que telle, l'application des principes du Gouvernement Ouvert offre un grand nombre d'opportunités d'expérimenter des mécanismes plus efficaces de participation civique lors de la phase de planification comme d'exécution; ceci peut dans le meilleur des cas déboucher sur une boucle de rétroaction impliquant les citoyens tout au long du cycle du budget.

Parmi les OSC actives dans ce domaine au Maroc, les plus impliquées sont Transparency Maroc (TM). TM a été actif à partir de 1996 même si l'organisation n'a été formellement reconnue qu'en 2009. TM a été étroitement impliqué dans le travail de l'IBP (dont l'Enquête sur le budget ouvert) et a beaucoup fait pour diffuser l'information budgétaire, tels les rapports fournis par la Cour des Comptes, des critiques de la législation nouvelle, par exemple sur les marchés publics. Une autre initiative récemment lancée avec l'appui de Transparency Maroc est *Floussna* (« notre argent ») qui a pour slogan « *un site citoyen pour divulguer les informations sur le budget marocain* ». *Floussna* utilise le logiciel Open

Spending pour analyser, retracer et permettre une visualisation des dépenses publiques en faveur de la transparence budgétaires. Les médias ont été invités à participer à ces discussions, mais l'expertise technique sur la matière budgétaire reste rare parmi les journalistes. Dans l'ensemble, l'approche axée sur les « données ouvertes », est encore très neuve au Maroc; son potentiel doit être encore cerné par le gouvernement et les organisations non gouvernementales.

Des initiatives conjointes impliquant les institutions universitaires, le gouvernement et les partenaires internationaux, émergent dans le même temps. Une conférence a par exemple été organisée en janvier 2013 sur les dépenses ouvertes, et un colloque se tient annuellement sur la transparence des finances publiques à l'initiative de la branche locale de Fondafip (Association pour la fondation internationale de finances publiques – Section FONDAFIP Maroc). Dans l'ensemble, le Maroc est le lieu d'un débat académique vivant sur les finances publiques, avec un flux régulier d'articles internationaux, d'ouvrages publiés internationalement (comme Harakat 2011; Karim 2012), une participation active au débat public plus large, etc. Les thèmes récurrents incluent la LOLF, la budgétisation axée sur la performance, la consolidation de l'information budgétaire et la transparence en général.

L'élargissement de la participation publique requiert des efforts urgents pour rendre le débat sur le budget plus inclusif, mois confiné aux villes et aux élites éduquées, et plus ouvert aux Marocains vivant dans les zones rurales, aux femmes, aux personnes à revenus faibles et aux analphabètes. Il existe une très grande marge d'amélioration sur ce plan, notamment par le développement d'outils autres qu'Internet pour communiquer l'information de manière accessible à l'attention d'un public plus large.

L'IBP a identifié différentes manières d'améliorer les échanges entre le gouvernement et la société civile tout au long du cycle du budget, et suggéré notamment la création de forums gouvernementaux de participation publique, la communication active des conclusions des rapports de l'institution suprême de contrôle, la revalorisation du rôle du public dans les auditions budgétaires, et le renforcement des mécanismes de retour d'opinion pour permettre au public d'aborder les questions qui l'intéressent, comme les dépenses en matière de santé, d'éducation et les infrastructures locales.

La société civile exerce donc une pression croissante sur l'administration en faveur de l'ouverture budgétaire, mais l'une et l'autre cherchent des modalités d'engagement plus appropriées. Le gouvernement, de son côté, pourrait faire des efforts intensifs et cohérents en vue de fournir des données complètes, accessible, dans les délais utiles et sous des formats

réutilisables. Il pourrait aussi formuler une stratégie pour intégrer les contributions des OSC au débat sur le budget. Celles-ci pourraient quant à elles prêter plus d'attention à la formulation d'outils de diffusion et organiser une collaboration stratégique avec le gouvernement, pondérant coopération et esprit critique, collaboration et plaidoyer d'opposition. De manière générale, développer une approche adaptée pour intégrer régionalisation et décentralisation dans leurs efforts pour matérialiser l'engagement civique sur la transparence budgétaire sera un défi pour les deux parties.

L'implication à long terme des bailleurs internationaux

En 2003, le gouvernement a lancé un vaste programme de réforme de l'administration publique (PARAP), incluant des composantes de gestion publique financière et de réforme de la fonction publique. Les organisations impliquées sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Commission européenne. L'appui apporté au programme par ces institutions traduit la reconnaissance que l'efficacité de la GPF est l'une des priorités de la réforme de la gouvernance publique. Ce programme global, multidimensionnel, prévoit une large gamme d'activités, comme la formation des acteurs clés au système des finances publiques marocaines, un appui à la déconcentration, l'introduction d'une planification stratégique pluriannuelle, le renforcement du contrôle interne et de la capacité d'évaluation, et l'appui à la réforme de la LOLF. Mentionnons l'appui apporté à l'IGF par la Banque mondiale pour qu'elle développe sa capacité technique, notamment en matière de contrôles *a posteriori* ou de la performance, des processus de jumelage et la formulation d'un plan stratégique de l'organisation sur cinq ans.

Bien que le succès de l'institutionnalisation de la transparence budgétaire dépende de la puissance des facteurs incitatifs internes, l'appui des bailleurs aux réformes de la gestion publique financière (GPF) favorise l'innovation et le progrès dans ce secteur. Les organisations internationales contribuent à la définition de l'agenda, à l'appui technique, à la formation ainsi qu'à d'autres volets. Dans le même temps, il est crucial d'affirmer que c'est le gouvernement qui est en fin de compte responsable des efforts faits pour atteindre les objectifs prioritaires comme la révision de la LOLF.

Conclusions sur les acteurs institutionnels de la transparence budgétaire

La force des facteurs incitatifs de la réforme abordée ici est reflétée par les résultats des efforts conjoints de divers acteurs impliqués. En outre, mettre la documentation budgétaire en conformité avec les normes

internationales et présenter une information claire pour faciliter leur usage par le Parlement, le Gouvernement, les citoyens, la société civile et d'autres acteurs, ne peut qu'améliorer le processus de prise de décision et accroître l'engagement des partenaires. Dans le même temps, il existe une importante marge d'amélioration. Bien qu'aucun changement de type « big bang » n'ait affecté la GPF au Maroc, des réformes fondamentales ont été entreprises au cours de la décennie passée, de nouveaux acteurs ont émergé, et des institutions préexistantes ont des attributions nouvelles. La Constitution de 2011 et la LOLF fournissent un point de départ pour une étude du rôle et de la contribution des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans la promotion de la transparence budgétaire et de la participation civique au processus budgétaire. Un rôle accru du Parlement en tant qu'acteur clé de tout le processus budgétaire, comme le prévoit la nouvelle LOLF, consoliderait le processus de réforme et confirmerait le tournant pris en ce qui concerne la culture de GPF. Ceci permettrait enfin, grâce à cette contribution législative, des avancées vers une attention plus grande aux documents politiques opérationnels, au renforcement de capacités requis par ses rôles et responsabilités, et à la normalisation de nouveaux rôles et relations institutionnels, dans l'administration publique et en dehors. Consolider la culture émergente de la « nouvelle GPF », en mettant en œuvre la LOLF et en définissant selon les besoins des politiques opérationnelles et de renforcement de capacité, est un véritable défi.

Les priorités pour la période à venir incluent de maintenir les efforts de mise en place de la transparence budgétaire, de développement et d'organisation d'une participation civique active dans le processus budgétaire, d'ouverture des données, leur diffusion et la facilitation de leur usage pour l'analyse politique. Tous ces processus en sont aujourd'hui à leurs débuts.

Pour accélérer les progrès de la mise en œuvre, plusieurs problèmes doivent être réglés, qu'il s'agisse de mettre au point des instruments inclusifs de participation de la société civile, de faire face aux conséquences d'une régionalisation accrue en matière de transparence budgétaire, d'explorer le potentiel des données ouvertes et de trouver le bon équilibre en ce qui concerne les interactions entre le gouvernement et la société civile comme au sein de cette dernière.

Aujourd'hui, les acteurs de contrôle indépendants et les organisations de la société civile ont un cahier des charges important devant eux au moment où ils prennent connaissance de leurs nouvelles responsabilités et mettent en place des systèmes de promotion et de mise en œuvre de mécanismes sains de responsabilisations. Il faut en outre explorer les manières d'amener les différentes institutions publiques responsables pour les questions de transparence budgétaire, à mieux coopérer et apprendre les unes des autres.

On espère que l'engagement politique de long terme de réformer la GPF se reflètera par l'adoption rapide d'une LOLF révisée, ouvrant la voie à l'évolution des politiques opérationnelles et à un renforcement des capacités intégrées de toutes les institutions impliquées. Ceux qui portent un agenda de réforme si vaste et si vigoureux, auront besoin du soutien actif du centre du gouvernement pour parvenir à le déployer de manière équilibré dans les très nombreuses institutions et niveaux du gouvernement concernés.

Recommandations

L'objectif de transparence budgétaire est de fournir une information utile et pertinente au débat sur les options de politique budgétaire, en améliorant la qualité du processus de décision, et par là la performance du secteur public. Le Maroc a lancé des initiatives en vue d'améliorer la transparence budgétaire ces dernières années, mais il peut s'appuyer sur la Constitution et la LOLF nouvelles pour surmonter d'autres problèmes en la matière. L'expérience de réforme de la GPF au cours de la dernière décennie, et l'implication des acteurs au sein du gouvernement et en dehors, invitent à privilégier à court et moyen termes les aspects suivants :

Rapports sur le budget

Si on constate un progrès dans la mise d'une information budgétaire détaillée à la disposition de la population, notamment au travers des sites Internet du MinFi et du Parlement, des problèmes demeurent, qui invitent à :

- Continuer à étoffer la documentation budgétaire transmise au Parlement, en améliorant l'accessibilité et la clarté de l'information, au moyen des TIC, l'analyse annexée au budget, et le respect des délais impartis.
- Maintenir les efforts d'amélioration du caractère complet et consolidé des données budgétaires, et de partage rapide de ces données avec tous les acteurs pertinents à toutes les étapes du cycle du budget.

Perspective pluriannuelle

La LOLF propose de mettre en place un plan triennal glissant actualisé chaque année. La Loi ne prévoit cependant d'instituer une perspective pluriannuelle qu'à partir de 2018. Dans l'intervalle, une réforme pilote a été lancée dans quatre ministères, ceux de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture, de l'Éducation et le Haut-Commissariat aux Eaux, aux Forêts et de Lutte contre la Désertification. Selon le gouvernement, une deuxième vague de préfiguration est lancée au niveau de cinq nouveaux départements

ministériels, à savoir des ministères des Affaires étrangères et de la coopération ; de la justice et des libertés ; de l'équipement, du transport et de la logistique ; de la santé et du département de la formation professionnelle. Cette mise en œuvre progressive implique en outre la détermination des règles et procédures permettant une application à partir de 2018.

Budgétisation axée sur la performance

La LOLF propose de valoriser les objectifs et résultats comme y invite la GPF, ce qui suppose la définition et la détermination des responsabilités, ainsi que l'explication des objectifs fonctionnels et des résultats attendus. Donner aux gestionnaires une plus grande souplesse facilitera la satisfaction des objectifs préalablement définis. Il serait donc opportun de passer de manière systématique à une budgétisation axée sur la performance, qui associe les dépenses et les résultats, de favoriser un recours accru aux données relatives à la performance et d'articuler les données de performance non financières aux données budgétaires. Cette conversion implique aussi que l'accent soit davantage mis sur les contrôles *a posteriori.*

Parlement

La LOLF renforce le rôle du Parlement dans le débat sur le budget, en densifiant l'information fournie par le Gouvernement, en modifiant les procédures de vote de la Loi des finances et en clarifiant le droit d'amendement. Certains problèmes doivent cependant être résolus :

- Le renforcement de capacité et des ressources du Parlement, pour qu'il assume pleinement ses attributions en tant qu'acteur clé du processus budgétaire.
- Un meilleur échange d'information entre les institutions de contrôle et le Parlement est une opportunité supplémentaire de renforcer le rôle du Parlement.

L'information aujourd'hui fournie sur le site Internet du Parlement pourrait être élargie, par exemple en rendant disponibles les minutes des débats parlementaires, les contrôles et autres rapports reçus par le Parlement, etc.

Autorités de contrôle

Bien que la Cour des Comptes satisfasse les normes internationales de l'INTOSAI du point de vue de son mandat, de ses pouvoirs et de son indépendance, et bien qu'elle soit pleinement impliquée dans son rôle de contrôleur externe de la gestion et de l'usage des fonds publics, sous l'autorité du Roi et du Parlement, plusieurs difficultés doivent être surmontées, au moyen de :

- Une complète application des exigences de la Constitution de 2011 concernant le mandat de la Cour des Comptes, qui doit inclure le contrôle du financement des partis politiques, les déclarations de patrimoine et le renforcement de capacité afin de donner toute leur importance au contrôle de la performance et à l'évaluation des politiques publiques.
- Quoique la nouvelle LOLF propose que les contrôles de la performance soient conduits et examinés par le Parlement, il faudrait s'assurer que les informations qui en sont issues sont intégrées au processus budgétaire, lequel doit être articulé aux résultats des contrôles de performance et évaluations, afin d'améliorer le processus de décision.
- Une diffusion et une utilisation meilleures des rapports de contrôle, dont le suivi des recommandations.
- Une collaboration plus étroite entre les organismes de contrôle de l'administration centrale : les Inspections Générales Ministérielles et l'Inspection Générale des Finances, pour parvenir à une meilleure coordination.

Impliquer la société civile dans les débats sur le budget

L'élargissement de la participation civique au débat sur le budget pour rendre le processus budgétaire plus inclusif, en invoquant le principe entériné par la nouvelle Constitution d'une interaction plus forte entre le gouvernement et la société civile.

L'amélioration de la qualité du budget citoyen et des mécanismes de sa diffusion, pour favoriser un dialogue constant avec les citoyens aux différentes étapes du processus budgétaire, des consultations systématiques des habitants, y compris lorsque ce sont de grands projets d'immobilisation qui sont prévus et financés. L'actuel budget citoyen est perçu par les OSC comme un effort de communication ponctuel, plutôt que comme un processus de dialogue.

La prise en compte des initiatives propres de la société civile en matière de transparence budgétaire et la création de mécanismes leur permettant d'influencer l'agenda de la politique budgétaire, ainsi que la dynamisation du débat académique sur les questions de GPF.

L'exploration des manières par lesquelles les différentes institutions publiques responsables des questions de transparence budgétaire pourraient mieux coopérer et apprendre les unes des autres.

Toutes ces mesures conforteraient l'exercice budgétaire et contribueraient fortement à une transparence et une responsabilité accrues.

Bibliographie

Aujourd'hui le Maroc (2014), « Projet de loi organique relatif à la loi de Finances : C'est le Parlement qui tranchera », www.aujourdhui.ma/maroc/finances/projet-de-loi-organique-relatif-a-la-loi-de-finances-c-est-le-parlement-qui-tranchera-107054#.U10x5_ldUrk (consulté le 23 août 2014).

Banque mondiale (2013), « Transparence et accès public au budget, les véritables enjeux de la réforme de la gouvernance au Maroc », Washington DC, www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2013/04/09/transparency-and-open-budget-the-true-stakes-in-morocco-8217-s-governance-reform.

Banque mondiale (2012), *Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience, Part II: Individual Country Cases*, Washington DC, http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-9529-5.

Banque mondiale (2007), « Étude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques », Washington DC, http://documents.worldbank.org/.

Banque mondiale et Union Européenne (2009), *Public Financial Management Performance Report*, Banque mondiale, Washington DC, http://documents.worldbank.org/.

Floussna (2014), www.floussna.ma (consulté le 23 août 2014).

FMI (2007), « Code of good practices on fiscal transparency », FMI, Washington DC, www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf.

FMI (2005), « Morocco: report on observance of standards and codes - fiscal transparency module », FMI, Washington DC, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05298.pdf.

Fondafip (2014), www.fondafip.org (consulté le 16 août 2014).

Harakat, M. (2011), *Les Finances Publiques et les Impératifs de Performance : le Cas du Maroc*, L'Harmattan, Paris.

IBP (2011), « Guide pour répondre au questionnaire sur le budget ouvert : explication des questions et des options de réponses », Washington DC, IBP, http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide-obs2012_english-final.pdf (consulté le 16 août 2014).

Instance Centrale de Prévention de la Corruption (2012), « Gouvernance financière au Maroc – état des lieux et perspectives », ICPC, Rabat.

Karim, M. (2012), *Viabilité des Finances Publiques Marocaines*, L'Harmattan, Paris.

Khagram, S., P. de Renzio et A. Fung (2013), « Overview and synthesis: The political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world », pp. 1-50 dans S. Khagram, A. Fung, de Renzio, P. (Eds.), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Maroc.ma (2014), « Travaux du conseil de gouvernement du vendredi 03 janvier 2014 », www.maroc.ma/fr/actualites/travaux-du-conseil-de-gouvernement-du-vendredi-03-janvier-2014 (consulté le 23 août 2014).

Ministère de l'Économie et des Finances (2014), « Loi de finances et budget», http://www.finances.gov.ma/fr/pages/plf2014.aspx?m=loi%20de%20finances%20et%20budget (consulté le 27 août 2014).

Ministère de l'Économie et des Finances (2013), « Note de présentation du projet de loi organique relative à la loi de finances », www.sgg.gov.ma/portals/0/lois/projet_loi_130.13_fr.pdf (consulté le 27 août 2014).

OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr.

Open Budget Index (2012), http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/obi2012-moroccocs-english.pdf (consulté le 17 août 2014).

Open Government Partnership (2014), « What is the open government partnership? », www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration (consulté le 16 août 2014).

Open Spending Content Staging Area (2013), http://community.openspending.org/2013/02/open-spending-in-morocco/ (consulté le 16 août 2014).

Parlement du Royaume du Maroc (2014), www.parlement.ma (consulté le 26 août 2014).

Transparency Maroc (2014), www.transparencymaroc.ma/index.php (consulté le 27 août 2014).

Chapitre 4

Intégrité et lutte contre la corruption au Maroc

L'intégrité et la lutte contre la corruption sont devenues plus importantes ces dernières années au Maroc, et davantage encore après le Printemps arabe. Des institutions ont donc été créées, et des cadres légaux mis en place. Ce chapitre analyse le cadre d'intégrité existant au Maroc, en regard des normes et principes de l'OCDE. Il examine les bases institutionnelles et juridiques de la stratégie marocaine en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption, ainsi que l'évolution de cette stratégie, après la réforme constitutionnelle de 2011. Il discute, en se fondant sur les principes du Gouvernement Ouvert, la manière dont la société civile peut jouer un plus grand rôle dans le renforcement de l'intégrité et comment les TIC peuvent y contribuer. Les recommandations insistent sur le besoin d'une coordination et d'une intégration accrues des réformes en vue du renforcement de l'intégrité au Maroc.

Introduction

Les citoyens du Maroc, comme ceux de nombreux pays de la région et ailleurs, font de plus en plus pression pour que des solutions soient trouvées à un chômage élevé et persistant, à des conditions sociales qui se détériorent et à des ajustements budgétaires contraignants. Les manifestations de février 2011 ont montré que la population attendait du gouvernement des réformes permettant de relancer l'économie, d'améliorer ses conditions sociales, de donner plus de place à l'opinion des citoyens, de responsabiliser le gouvernement et de renforcer l'État de droit.

La formulation et la mise en œuvre de réformes réelles et significatives, qui créent les conditions d'une reprise, supposent un processus d'élaboration des politiques de grande qualité dans lequel la population puisse placer sa confiance. Si elle ne pense pas que le gouvernement travaille dans son intérêt, celle-ci ne soutiendra pas les réformes structurelles, ce qui nuira aux objectifs de l'agenda de réforme. La transparence et l'ouverture sont des conditions de succès des réformes du gouvernement et de la définition de politiques répondant aux besoins des citoyens et contribuant à une croissance économique plus inclusive. Lorsqu'ils formulent de nouvelles politiques, les décideurs doivent pouvoir s'appuyer sur l'adhésion et l'engagement de la société aussi bien que des acteurs clés pour garantir leur effectivité. La transparence et l'ouverture appuient en outre la réforme politique en mobilisant autour d'elles, notamment au départ, ce qui permet au gouvernement de prendre des décisions fortes.

Si l'on tient compte des expériences nationales de conduite de réformes de l'administration publique au cours de la dernière décennie, le cycle politique ne semble pas linéaire : il est marqué par des avancées et des retours en arrière. Il est généralement constitué de diverses composantes qui toutes évoluent à des rythmes différents (OCDE, 2010a). La transparence et l'ouverture facilitent l'implication par le gouvernement de la population et des entreprises dans l'action politique et permettent une meilleure compréhension des enjeux. La reconnaissance de ces bénéfices concrets de l'ouverture est très importante à un moment où le Maroc travaille à la consolidation du Gouvernement Ouvert.

Les expériences des pays de l'OCDE (OCDE, 2012) indiquent qu'une élaboration ouverte et inclusive des politiques facilitera la tâche du gouvernement de trois manières :

1. **En suscitant une mobilisation et des idées nouvelles au moment de la définition des politiques.** Lorsqu'ils déterminent les politiques, les gouvernements doivent s'assurer qu'une consultation et une mobilisation sont prévues, pour installer des bases solides telles que des orientations politiques saines et un appui suffisant au changement. Les pays de l'OCDE ont institutionnalisé des mécanismes de consultation pour favoriser une implication systématique de la population dans l'élaboration des politiques, ce qui a permis des consensus élargis sur les politiques à mener et par conséquent une réduction des résistances à leur mise en œuvre.
2. **En impliquant les citoyens dans la mise en œuvre des politiques.** Les gouvernements utilisent des outils comme les feuilles de route et les plans d'action pour faire connaître les différentes étapes du processus et ses produits attendus. Ceci aidera les partenaires à évaluer et à anticiper les coûts et les bénéfices des changements, autorisant ainsi des corrections en cours de réforme, et donc la pérennisation de celle-ci.
3. **La viabilisation des résultats et la promotion de la responsabilité.** La transparence sur les progrès faits dans la mise en œuvre des politiques aide les gouvernements à mobiliser autour des réformes, malgré les difficultés souvent rencontrées. Lorsque les politiques sont en place, la transparence ouvre des canaux pour que les gouvernements rendent compte des résultats tangibles obtenus.

Une élaboration ouverte et inclusive des politiques suppose que les décideurs soient perçus comme protégeant l'intérêt général au lieu d'être au service d'intérêts privés ou de leur intérêt propre. Les politiques d'intégrité du secteur public sont donc des vecteurs importants de la promotion d'une action publique juste, ouverte et inclusive. Les outils et mécanismes d'intégrité qui préviennent la corruption et promeuvent des normes de comportement exigeantes confortent la crédibilité et la légitimité des acteurs impliqués dans la prise de décision, préservent l'intérêt général et restaurent un sentiment d'équité des décisions. Ce chapitre examine la manière dont le Maroc peut accélérer son progrès vers une intégrité accrue et la suppression de la corruption. Il s'ouvre sur un aperçu des outils de l'OCDE favorables à un renforcement de l'intégrité dans de nombreuses situations nationales. Il propose ensuite une évaluation des programmes marocains de lutte contre la corruption, de leurs bases constitutionnelles et légales aux structures institutionnelles, en passant par les stratégies visant à rendre les politiques d'intégrité plus inclusives en coopération avec la société civile. Sur la base de cette discussion, quatre priorités de la politique d'intégrité sont étudiées : la définition de normes de conduite dans le secteur public, la déclaration de patrimoine et de conflit d'intérêts, la protection des dénonciateurs, et le

financement des partis politiques. Il se conclut en examinant les occasions d'élargir le recours aux TIC pour fournir une information en temps réel et renforcer la surveillance du public. Un résumé des recommandations le clôt.

Principes de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption

L'OCDE a été pionnière dans la formulation de politiques et d'outils de lutte contre la corruption. Son travail dans le domaine s'est accéléré à la fin des années 1990 avec l'aboutissement de la négociation de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales en 1997[1].

Quarante pays ont aujourd'hui signé cette convention, dont certains pays non membres de l'OCDE. Les derniers signataires sont la Russie et la Colombie, qui ont tous deux ratifié la convention en 2012. À cette date, aucun pays MENA ne l'a cependant signée.

En 1998 l'OCDE a produit une Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public, qui a posé les bases d'une approche intégrée de la lutte contre la corruption. Cette recommandation a mis en avant douze principes pour orienter l'action des gouvernements dans ce domaine, que présentent les encadrés 4.1 et 4.2.

Encadré 4.1. **Les principes de l'OCDE pour améliorer le comportement éthique dans le service public**

- Les normes éthiques du service public doivent être claires.
- Les normes éthiques doivent se traduire dans le cadre légal.
- Une orientation en matière éthique doit être proposée aux fonctionnaires.
- Les fonctionnaires doivent connaître leurs droits et obligations lorsqu'ils divulguent des abus.
- L'adhésion politique à l'éthique renforce la conduite éthique des fonctionnaires.
- Le processus de décision politique doit être transparent et ouvert à la surveillance.
- Des lignes directrices claires doivent être établies pour les interactions entre les secteurs public et privé.

Encadré 4.1. **Les principes de l'OCDE pour améliorer le comportement éthique dans le service public** (*suite*)

- Les gestionnaires doivent adopter et promouvoir un comportement éthique.
- Les politiques, procédures et pratiques de gestion doivent promouvoir un comportement éthique.
- Les conditions de travail et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique doivent promouvoir un comportement éthique.
- Des mécanismes de responsabilisation adéquats doivent être en place au sein de la fonction publique.
- Des procédures et des sanctions adéquates doivent exister pour prévenir les abus.

Source : OCDE (1998), Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, OCDE, Paris, http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book.

La lutte contre la corruption exige la traduction de ces principes en une infrastructure administrative éthique bien conçue et mise en œuvre avec détermination. L'encadré 4.2 définit trois éléments essentiels de cette infrastructure, que sont l'orientation, la gestion et le contrôle. Il est reconnu que le mélange idéal et l'importance relative de ces fonctions dépendent de l'environnement culturel et politico-administratif de chaque pays.

Encadré 4.2. **L'infrastructure éthique**

Une infrastructure éthique fonctionnelle favorise des normes exigeantes de comportement au sein du secteur public. Chaque fonction ou élément est une composante distincte, importante ; mais ces modules doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Ils doivent interagir pour parvenir à la synergie recherchée et déboucher sur une infrastructure cohérente et intégrée. Les éléments de cette infrastructure peuvent être présentés selon la fonction principale qu'ils remplissent – l'orientation, la gestion et le contrôle –, mais peuvent servir plus d'une fonction.

- *L'orientation* est fournie par un engagement fort de la direction politique, des déclarations sur les préférences normatives comme les codes de conduite, et des activités de socialisation professionnelle comme l'éducation et la formation.

Encadré 4.2. **L'infrastructure éthique** (*suite*)

- *Une gestion* peut être favorisée par la coordination d'un organisme spécial ou d'une institution centrale de gestion existants, ainsi que par des conditions, politiques et pratiques de gestion en vigueur au sein du service public.
- *Le contrôle* est d'abord assuré par le cadre réglementaire autorisant une enquête indépendante et des poursuites, par des mécanismes efficaces de responsabilité et de contrôle ; par la transparence, l'implication et la surveillance civiques.

L'OCDE a mené des recherches et des consultations nombreuses avec les membres sur la manière de développer une infrastructure éthique douée d'effets. Ce travail a permis d'identifier deux grandes approches de la politique d'intégrité et d'éthique, l'approche fondée sur les valeurs et celle fondée sur les règles.

Une approche fondée sur les règles met l'accent sur les contrôles externes du comportement des fonctionnaires, sur les règles et procédures formelles et précises, et sur le lien entre suivi et exécution, alors qu'une approche fondée sur les valeurs insiste sur l'orientation et le contrôle « interne », c'est-à-dire exercé par les fonctionnaires sur leurs propres comportements, grâce à une meilleure compréhension et une application quotidienne des valeurs pour améliorer la prise de décision éthique. Cette dernière mise sur les sessions de formation interactive, les ateliers, des codes de valeurs ambitieux, l'encadrement individuel et la pression sociale pour promouvoir les valeurs d'intégrité.

L'OCDE a mis au point une liste de vérification pour évaluer l'infrastructure éthique nationale de ces deux points de vue ; elle inclut les instruments, processus, structures d'intégrité utilisés pour mettre en œuvre ces approches. Cette liste est résumée dans l'encadré 4.3. La liste complète peut être trouvée dans le rapport de l'OCDE intitulé *Vers un cadre d'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre* (OCDE 2009a). La liste de vérification peut être utile pour la communauté promouvant l'intégrité au Maroc au moment où elle étudie les meilleurs moyens de renforcer l'infrastructure éthique du pays.

La décennie passée nous a appris que les cadres de gestion de l'intégrité les plus efficaces combinaient les deux approches en :

- Prévenant la corruption et en réduisant les infractions grâce à une cartographie des risques pesant sur l'intégrité et l'adoption de contre-mesures.

- Promouvant l'intégrité en favorisant la compréhension, l'adhésion et la capacité de prise de décision éthique.

Encadré 4.3. **Liste de vérification de l'OCDE en matière d'instruments, processus, structures, et conditions de mise en œuvre favorable à l'intégrité**

Définir et caractériser l'intégrité :

• analyse des risques en matière d'intégrité	• politique en matière de conflits d'intérêts
• analyse des dilemmes éthiques	• politique en matière de dons et libéralités
• consultation des personnels et des partenaires	• accords de recrutement
• code de conduite/code éthique	• normalisation non écrite

- mesures structurelles fondamentales : fonctions de séparation (le principe dit « des quatre yeux ») ; rotation des fonctions ; autres mesures structurelles
- mesures en matière de gestion du personnel : accent mis sur l'intégrité lors du recrutement ; intégrité comme critère de sélection (vérification des antécédents); diversification des personnels ; définitions claires des fonctions communiquées aux employés; intégrité comme critère d'évaluation et de promotion ; intégrité comme compétence dans la gestion des compétences
- mesures en matière de gestion financière (par exemple, procédures appropriées de gestion des marchés publics et des contrats)
- mesures en matière de gestion de l'information (bases de données automatisées protectrices)
- mesures en matière de gestion de la qualité (par exemple, examen de l'outil de gestion de la qualité).

Orienter les personnels en faveur de l'intégrité

- comportement exemplaire de la hiérarchie
- formation à l'intégrité
- serment, signature d'une « déclaration d'intégrité »
- banaliser l'intégrité dans les discours quotidiens : faire connaître la politique d'intégrité via la communication interne et externe ; des

Encadré 4.3. **Liste de vérification de l'OCDE en matière d'instruments, processus, structures, et conditions de mise en œuvre favorable à l'intégrité** (*suite*)

discussions régulières au sujet des dilemmes éthiques dans la communication interne officielle ; des discussions régulières sur les enjeux éthiques lors des réunions du personnel ou les échanges interpersonnels entre superviseur et employé ; créer une culture de communication ouverte

- encadrement et conseil en matière d'intégrité
- évaluer l'impartialité dans les processus de gestion du personnel : impartialité du recrutement et de la sélection ; impartialité des promotions et primes.

Assurer une surveillance de l'intégrité

- système de lanceurs d'alerte : procédures simples de dénonciation des comportements répréhensibles ; protection des dénonciateurs
- système de plaintes des citoyens
- repérage actif des violations individuelles de l'intégrité : contrôle social des collègues ; supervision quotidienne de la hiérarchie, contrôle de gestion ; contrôles formels (inspection) ; systèmes d'alerte précoce ; contrôle social des partenaires
- repérage au niveau de l'organisation des violations et dilemmes en matière d'intégrité : enregistrement systématique des plaintes, investigations, etc. ; mesures par sondages des violations d'intégrité et des dilemmes en matière d'intégrité ; sondages informels sur les dilemmes et questions éthiques au sein des personnels.

Mettre en œuvre l'intégrité

- sanctions informelles, à la suite d'un contrôle social ou d'une supervision courante
- procédures équitables et appropriées d'investigation et de sanction
- processus appropriés de communication interne et externe sur les violations d'intégrité
- instruments dans l'environnement externe : mécanismes de contrôle externe ; mécanismes d'examen public (comme les témoins sociaux); législation éthique ; législation sur les partis et le financement des campagnes électorales ; règles en matière de lobbying.

Source: OCDE (2009a), *«* Vers un cadre d'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, Paris.

Évaluation des programmes en matière de transparence et de lutte contre la corruption au Maroc

Aperçu des bases légales et institutionnelles de l'intégrité et de la transparence au Maroc

Le travail mené par le Maroc dans le domaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption montre qu'un effort continu est en train de se faire au cours des dernières années. Le pays s'est engagé à renforcer cette lutte après la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) en 2007. Suite à un tirage au sort, il a figuré parmi les premiers pays à être sélectionné dans un processus d'examen par les pairs CNUCC, en prenant part au premier cycle des évaluations. Le rapport qui en est issu a été publié en octobre 2011 sur la base de l'auto-évaluation du gouvernement et des examens conduits par les pairs d'Afrique du Sud et de Slovaquie ; le Maroc a accepté que le rapport soit mis en ligne sur le site de la CNUCC. Le rapport évalue les efforts que le Maroc doit fournir pour mettre sa législation en conformité par rapport aux principes de la CNUCC et mettre en place une infrastructure efficace de lutte contre la corruption. L'évaluation montre que des progrès ont été faits, mais qu'il reste une marge d'amélioration dans plusieurs domaines, dont la pénalisation de l'enrichissement illicite.

Bien que signée en décembre 2003, la CNUCC n'a été ratifiée qu'en mai 2007. Dans la même période, d'autres mesures ont été mises en œuvre comme la création de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) par le décret n° 2-05-1228 du 13 mars 2007. Cependant, celle-ci n'a commencé de fonctionner que le 6 janvier 2009. La structure innovante de l'institution affirme le principe d'une élaboration inclusive des politiques de lutte contre la corruption. L'Assemblée plénière de l'ICPC réunit 44 membres, dont 16 membres désignés par les autorités gouvernementales (ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation nationale, de l'Emploi, de la Santé, etc.), 14 membres représentant les organismes professionnels (ex. : la CGEM, qui est la principale association des chefs d'entreprise, l'Association de l'Ordre des avocats du Maroc, la Fédération des Chambres de commerce, d'industrie et des services, l'Ordre national des experts comptables, le Syndicat national de la presse marocaine, etc.), le Médiateur et 13 « membres associés » nommés par le Premier ministre (6 membres de la société civile, 3 membres d'associations œuvrant spécifiquement à la prévention de la corruption et 4 membres des milieux universitaires). La mission de l'ICPC est de coordonner, superviser et suivre la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption, ainsi que de rassembler et de diffuser les informations dans ce domaine. Elle n'a jusqu'à aujourd'hui pas été dotée de pouvoirs d'enquête ou d'exécution.

La création de l'Instance est allée de pair avec l'adoption par le gouvernement d'un Plan d'action de lutte contre la corruption, qui demeure néanmoins, contesté par la société civile à cause de la faiblesse de sa cohérence et sa vision, et d'un manque de planification et de financement, mettant en avant six larges interventions stratégiques : *i)* le développement de valeurs et de normes éthiques et morales dans l'administration publique ; *ii)* l'institutionnalisation d'une stratégie de prévention de la corruption ; *iii)* le renforcement de la transparence du système des marchés publics ; *iv)* l'amélioration du système de suivi et de contrôle ; *v)* la simplification des procédures administratives ; et *vi)* le renforcement de l'éducation, de la sensibilisation et de la communication pour promouvoir la participation de la société civile à la lutte contre la corruption.

Plusieurs réformes ont été entreprises dans le cadre de ce plan d'action. En 2008 tout particulièrement, un ensemble de lois et de *dahirs* (des décrets du Roi) a été adopté sur la déclaration des patrimoines, et des étapes ont été franchies vers la pénalisation de l'enrichissement illicite. La loi précédente n° 25-92 du 7 décembre 1992 sur la Déclaration de patrimoine par les fonctionnaires de l'État, qui obligeait tous les fonctionnaires à déclarer leurs revenus, a été abrogée et remplacée par différents textes ciblant les fonctionnaires occupant des positions plus risquées compte tenu de leur rôle de haut niveau dans la prise de décision ou la gestion de fonds publics. Cette loi cible des catégories comme les membres du gouvernement et leurs cabinets, ceux du Conseil constitutionnel, de la Chambre des représentants, de la Chambre des conseillers, les magistrats, les membres des institutions de contrôle financier, ceux de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, des élus des conseils locaux et des chambres professionnelles et d'autres catégories spécifiques de fonctionnaires ou d'agents publics, ceux notamment intervenant dans les marchés publics.

L'obligation de déclarer les patrimoines ne porte cependant pas sur les biens possédés par les conjoints et descendants. Un décret du gouvernement (décret n° 2.09.207 du 8 décembre 2009) fixe les modèles de déclaration obligatoire de patrimoine, les formulaires requis et les montants en deçà desquelles la déclaration n'est pas requise.

Le renforcement de la transparence des marchés publics a été un enjeu majeur des initiatives du gouvernement en matière de Gouvernement Ouvert. La Trésorerie générale du Royaume a piloté la formulation et la mise en place d'un système de marchés publics en ligne, visant à renforcer la transparence des procédures de passation des marchés et rendant possible une surveillance accrue par la société civile. Un portail national des marchés publics, www.marchespublics.gov.ma, a été ouvert comme point central de la publication des appels d'offres en ligne. Le portail doit aussi fournir l'information sur les programmes de marchés publics des entités publiques,

une information de contexte sur les appels d'offres, les documents obligatoires normalisés, l'information sur l'attribution des marchés et leur exécution. Ces informations sont aujourd'hui souvent incomplètes et peu fiables sur le portail. Il est notable qu'une base de données des fournisseurs a été lancée pour alléger les contraintes administratives pour les fournisseurs en leur permettant de s'inscrire une seule fois.

Au moment de la rédaction de ce rapport, toutes ces fonctions n'étaient pas opérationnelles. La soumission en ligne sur le portail n'est toujours pas possible, bien qu'elle ait été annoncée pour le premier trimestre 2012, du fait de problèmes techniques. Les carences technologiques des petites et moyennes entreprises du Maroc sont un autre facteur qui a empêché son développement. Parallèlement, la Trésorerie générale a lancé une étude du cadre légal des marchés publics afin d'y faire une place aux principes de transparence et de prévention de la corruption. La société civile, le secteur privé et d'autres acteurs concernés ont été invités à participer à cette étude au travers d'une conférence nationale.

Le processus était finalisé avec l'adoption du nouveau Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013. Même si le décret donne la possibilité de recours à une commission des marchés, le rôle de cette commission comme structure de recours indépendante tel que revendiqué par la société civile et en accord avec les recommandations de l'OCDE sur les marchés publics, n'est pas clair.

Appui à des institutions de transparence et de responsabilité plus fortes dans la Constitution marocaine de 2011 et réformes consécutives

La Constitution de 2011 a donné un nouvel élan à la programmation anti-corruption, grâce à divers articles qui promeuvent la transparence ou prévoient explicitement des mesures de responsabilité. Les plus importantes contributions de la Constitution sont de cinq types : *i*) la rédaction d'une charte de la fonction publique qui définit les principes de bonne gouvernance pour l'administration centrale et locale (art. 157); *ii)* la divulgation obligatoire des patrimoines par les agents publics avant d'entrer en fonction et en quittant leur poste (art. 158), dont la mise en œuvre a été confiée à la Cour des Comptes, y compris en ce qui concerne la collecte des déclarations et leur vérification ; *iii)* la gestion et l'exécution des règles en matière de conflits d'intérêts (art. 36) ; *iv)* la divulgation obligatoire du financement des partis politiques (art. 7) ; et *v)* le renforcement des dispositifs institutionnels de lutte contre la corruption grâce à la création d'une nouvelle Instance de la Probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (art. 36 et 167). Un projet de loi a été préparé pour mettre son

mandat en conformité avec la Constitution, notamment en lui donnant des pouvoirs d'enquête et d'exécution. Le projet a été transmis à tous les membres du gouvernement en juin 2014 pour approbation avant d'être soumis au Parlement[2].

Ces dispositions constitutionnelles passent pour refonder l'Instance : créée avec un mandat restreint de formulation, coordination et mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption, elle devient une institution beaucoup plus forte de lutte contre la corruption. Malgré les limites antérieures, l'Instance est parvenue à mettre la question de la corruption sur l'agenda politique du pays, en associant l'administration publique, la société civile et les médias dans la programmation des politiques. Elle a notamment promu avec succès de nouvelles lois et initiatives, comme la loi de protection des dénonciateurs. Mais, dans l'ensemble, ses efforts ont été entravés par le manque de cadres adéquats comme de ressources humaines et financières. La rareté des ressources, qui a en particulier empêché l'Instance de recruter des cadres ayant des compétences spécialisées, pourrait gêner la transition vers la nouvelle autorité indépendante établie par la Constitution de 2011. Les initiatives actuelles de l'institution attendent en outre l'adoption de ce nouveau mandat, ce qui les fragilise.

Le gouvernement confirme que pendant que l'Instance se développe, un comité interministériel a été créé sous la tutelle du ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration qui est chargé de formuler le plan d'action 2012-2014 de lutte contre la corruption et une stratégie nationale globale dans ce domaine, en partenariat avec l'ICPC. Selon le gouvernement, le Comité a produit le plan d'action, mais la stratégie est en cours de préparation. L'équipe d'examen de l'OCDE n'a pas eu la possibilité d'examiner ce plan en détail, puisqu'il n'était pas encore finalisé au moment de sa visite.

Il faut noter cependant que divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont fait part à l'équipe des pairs de l'OCDE de leurs inquiétudes concernant la coordination entre les acteurs en charge de mettre en œuvre ce plan d'action. Des mécanismes concrets n'ont, en fait, pas encore été définis. De tels mécanismes sont d'une importance vitale pour le succès d'un tel plan ; ils devraient en être une partie intégrante. Dans la mesure où de multiples acteurs gouvernementaux sont impliqués dans les politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption, il est indispensable de définir leurs attributions et de définir un mécanisme de coordination entre eux et avec la société civile, les entreprises, les bailleurs de fonds et d'autres acteurs.

Il existe un grand besoin de clarté dans la définition des rôles des trois institutions intervenant dans les politiques de lutte contre la corruption, c'est-à-dire l'Instance centrale de prévention de la corruption, le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration et la Cour des Comptes (à qui incombe le suivi des déclarations de patrimoine et du financement des partis politiques, en plus de ses attributions habituelles en matière de contrôle des entités administratives). Un bon mécanisme de coordination y répondrait en donnant une réalité institutionnelle à la coordination des différents acteurs. Ceci favoriserait une implication réelle de ces institutions et de leurs partenaires dans la lutte contre la corruption.

Le Comité interministériel a confirmé son adhésion à un processus participatif et consultatif. Une approche pleinement inclusive implique toutefois de prêter toute l'attention requise à la mécanique de la consultation, c'est-à-dire un planning concret de consultation de tous les partenaires, qui n'a jusqu'alors pas été élaboré.

Le nouvel environnement constitutionnel du Maroc et sa volonté de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert exige la définition d'un modèle marocain de consultation qui puisse être utilisé dans toutes les tâches du type de celle qui incombe au Comité. Comme mentionné dans le chapitre sur l'engagement civique, une approche ainsi réglée aiderait à gérer les attentes des parties, notamment celles qui ne sont pas directement impliquées dans la consultation, et favoriserait une réelle collaboration.

La consultation et l'engagement de tous les acteurs pertinents dans la conception de la stratégie préparent la voie à la construction de relations fortes de travail pendant la mise en œuvre. Le gouvernement du Maroc, conformément à son agenda du Gouvernement Ouvert, devrait envisager d'institutionnaliser un ensemble systématique et bien défini de règles et procédures opérationnelles en matière de participation de la société civile et du secteur privé, qui puissent être appliquées lors de l'élaboration des politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption, ou d'autres secteurs où la consultation et la collaboration seront utiles.

Une formulation des politiques de lutte contre la corruption ouverte et inclusive : impliquer les citoyens et la société civile

Les citoyens, comme la société civile, sont des alliés importants dans la politique anti-corruption. Une étude de Transparency Maroc indique toutefois que les citoyens ne sont pas convaincus par l'effectivité des efforts du gouvernement dans ce domaine. Une majorité des enquêtés disent qu'ils ne pensent pas que le travail du gouvernement ait des effets quels qu'ils soient, et 15 % jugent les programmes inefficaces. On ne peut établir dans

quelle mesure ces pourcentages élevés traduisent un manque de connaissance des politiques ou une croyance en leur inefficacité.

Pour traduire l'importance qu'il accorde à la consultation et à l'implication des citoyens et du secteur privé dans l'élaboration des politiques publiques, le gouvernement du Maroc a lancé des initiatives *ad hoc* pour les consulter au sujet de certaines politiques d'intégrité. Lors de la révision du cadre réglementaire des marchés publics le gouvernement à inviter la société civile et le secteur privé à un atelier national[3]. Le secteur privé a en particulier eu la possibilité de faire des suggestions sur l'apport de la réforme à la transparence et à l'intégrité. Dans le même temps, des soucis ont été exprimés sur la prise en compte des opinions par le gouvernement, et sur les clarifications attendues par les partenaires en ce qui concerne les résultats du processus de consultation. Des critiques similaires ont été formulées lors du processus concernant le projet de loi de protection des dénonciateurs (évoqué plus bas). Ces inquiétudes ont amené Transparency Maroc à rédiger un communiqué de presse[4] exprimant ses doutes sur le recours par le gouvernement à une élaboration ouverte et inclusive des politiques.

Tableau 4.1. **Évaluation des réformes anti-corruption du gouvernement**

		Ensemble	Féminin
6 répondants sur 10 pensent que l'action n'est ni effective ni non effective : pour eux, rien ne bouge dans le sens de l'amélioration.	Le gouvernement est très effectif	7,4	5,4
	Le gouvernement est peu effectif	9,2	9,3
	Ni l'un ni l'autre	58,8	60,9
15,6 % répondent dans le registre de l'ineffectivité franche	Le gouvernement est quelque peu ineffectif	11	11
	Le gouvernement est très ineffectif	4,6	3,9
16,3 % jugent que cette action est plus ou moins effective	Ne sait pas	9	9.5

Source : Transparency Maroc (s.d.), https://saharadoc.files.wordpress.com/2011/02/59_11.ppt.

Quatre enjeux prioritaires pour le renforcement de l'intégrité au Maroc

La Constitution de 2011 a installé une structure institutionnelle plus forte pour les politiques d'intégrité, qui doit encore être déployée. D'autres questions doivent trouver une place sur l'agenda du gouvernement. Cette section en aborde quatre, considérées comme des priorités : la conception d'un code éthique pour la fonction publique, une déclaration de patrimoine et de conflit d'intérêts pour les parlementaires et les fonctionnaires, la

protection des dénonciateurs, et le financement des partis politiques. Cette section examine l'état d'avancement dans chaque domaine pour identifier les étapes futures du renforcement de l'intégrité au Maroc.

Définir les valeurs de la fonction publique et les normes de conduite des agents publics

La discussion des lignes directrices et principes de l'OCDE en matière d'intégrité dans l'administration publique distingue deux approches : celle fondée sur les valeurs, qui insiste sur l'éthique des fonctionnaires et les normes de leurs comportements, et celle qui privilégie les sanctions. L'expérience indique que ces deux approches ont, lorsqu'elles sont combinées, l'impact le plus net, en incitant les fonctionnaires et parlementaires à adopter un comportement intègre, autant qu'en les décourageant à transgresser les normes établies.

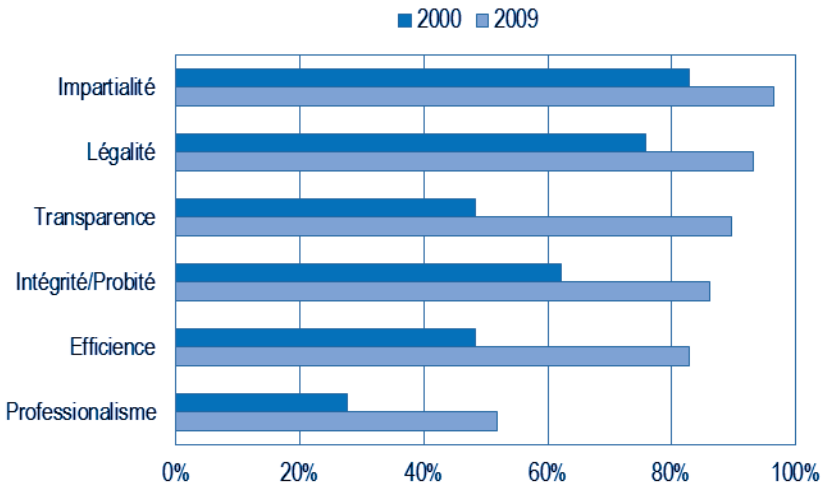
Les valeurs du service public sont des principes partagés qui orientent le jugement sur ce qui est bon et convenable. Construire un cadre d'intégrité et de prévention de la corruption sain suppose donc de définir des normes de conduite claires, basées sur ces valeurs et susceptibles d'être associées à des comportements spécifiques. Définir un ensemble de normes opportunes est une étape nécessaire de la transition d'un état où des normes éthiques faibles sont tolérées à une situation où l'intégrité et le respect des règles sont banalisés et reflétés par les actions des fonctionnaires, agents publics et parlementaires (OCDE, 2000). Ces normes et valeurs peuvent être exprimées dans divers documents, codes de conduite, codes d'éthique, chartes ou autres. Quelle que soit la forme choisie, l'objectif est de fournir aux personnes un instrument compréhensible et souple qui exprime les principes communs et promeuve les actions qui correspondent. L'expérience des pays de l'OCDE et d'autres pays montrent que lorsqu'il existe un code formel, une compréhension commune du comportement attendue au quotidien et de ce qu'est un abus, se diffuse.

La rédaction et l'application d'un code de conduite sont considérées par les normes internationales comme la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2004, la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et les Lignes directrices de l'OCDE 2003 pour la gestion des conflits d'intérêts, comme une manière efficace de créer ce consensus au sein du service public et, par extension, au sein de la société civile, des entreprises et des citoyens. Les codes facilitent en outre l'intégration des principes dans le fonctionnement quotidien du service public, que sont l'ouverture, la transparence et la responsabilité. Les pays de l'OCDE placent de plus en plus la transparence comme l'une des valeurs centrales du service public (graphique 4.1).

La nouvelle Constitution marocaine a reconnu la nécessité pour le service public d'une charte promouvant une culture de bonne gouvernance (art. 157). Les précédents efforts sur ce plan avaient été un échec. La rédaction d'un code n'est donc pas simplement une formalité ou un exercice de relations publiques, mais bien une activité qui exige des fonctionnaires et autres qu'ils maîtrisent les normes qu'ils veulent mettre en place. La rédaction d'une charte doit donc être un processus consultatif contribuant réellement à la construction d'un consensus sur la nécessité d'une intégrité marquée.

Graphique 4.1. **L'évolution des principes fondamentaux du service public dans les pays de l'OCDE**

Pourcentage des pays membres de l'OCDE intégrant cette valeur dans le code de conduite de leur service public



Source : OCDE (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr.

Encadré 4.4. **Un Code de conduite pour les agents publics tunisiens**

Dans l'esprit de la transition que connaît la Tunisie depuis la Révolution, le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption (aujourd'hui Secrétariat d'État) a entamé un processus de rédaction d'un Code de conduite pour renforcer les normes éthiques et les relations entre agents publics et population en Tunisie. Avec cette initiative, démarrée en 2012 en collaboration avec l'OCDE, la Tunisie satisfait en outre ses obligations comme signataire de la CNUCC.

Encadré 4.4. **Un Code de conduite pour les agents publics tunisiens** (*suite*)

Une commission d'éthique dont les membres représentaient les différentes institutions de l'État a été formée pour rédiger une première version du code. Le projet a été finalisé en mars 2013 et soumis à consultation. Ce processus a été lancé par un jour dédié durant lequel des cellules de gouvernance représentant tous les ministères, gouvernorats, syndicats majeurs du secteur public (UGTT et SNCSP) ainsi que plusieurs organisations de la société civile ont participé. Ce jour a été suivi par l'organisation d'ateliers au sein des différentes institutions et d'une consultation en ligne *via* le site Internet officiel de consultation publique www.consultations-publiques.tn. Cette consultation a représenté un moyen utile non seulement de rassembler des contributions pour finaliser le code mais aussi pour lancer un processus de communication et de diffusion, essentiel pour faire du code une part intégrante de la routine des fonctionnaires. C'est là une première étape dans la direction d'un processus de sensibilisation systématique aux questions éthiques au sein des institutions publiques. Après l'intégration de toutes les contributions à la version finale, le Code de conduite des agents publics a été approuvé par le Conseil des ministres le 11 juin 2014.

Le Code de conduite tunisien s'applique à tous les agents publics, quels que soient leurs grades, catégorie et niveau (national, régional ou local). C'est le résultat d'un consensus obtenu grâce à la consultation. Tout agent public est tenu d'en respecter les règles. Chaque agent en reçoit donc une copie, qu'il signe. Le Secrétaire d'État pour la Gouvernance et la fonction publique est chargé de surveiller son application et d'organiser des sessions de formation.

Le Code de conduite met en place un cadre de référence en ce qui concerne les valeurs du secteur public. Il promeut l'État de droit et l'adhésion des agents publics à l'intégrité, la transparence, la responsabilité et l'impartialité. Ces principes aident le secteur public à atteindre ses objectifs professionnels, affirment sa responsabilité et répondent aux demandes des citoyens d'un service public caractérisé par l'intégrité et la relation de confiance. Le Code y parvient en fixant des règles de conduite et des principes moraux qui aident l'agent public à gérer les situations conflictuelles.

Le Code est organisé autour des thèmes suivants :

- les valeurs professionnelles du secteur public :
  - les relations entre les agents publics
  - l'agent public et son environnement (relations avec la population, les médias et activité politique)
  - conflit d'intérêts, déclaration de patrimoine et libéralités.

Source : OCDE (2014), « Renforcer l'Intégrité en Tunisie : L'élaboration de normes pour les agents publics et le renforcement du système de déclaration de patrimoine », OCDE, Paris.

La rédaction d'une charte du service public marocain pourrait aussi appuyer les efforts du gouvernement pour instiller une nouvelle vision du service public inscrite dans le Gouvernement Ouvert. Jusqu'alors, le Maroc s'est davantage appuyé sur les sanctions, tirées du statut de la fonction publique. Il est à noter que ce statut n'est pas à proprement parler un code de conduite. Il prévoit en outre, des sanctions administratives pour les infractions commises dans l'exercice du service public. Sur la base des recommandations de l'OCDE /SIGMA de 2010, le Maroc a entrepris de travailler à un code de conduite pour les agents publics. L'ICPC a elle aussi rédigé un projet de code pour les hommes et les partis politiques (ICPC, 2011). Ce code n'a cependant pas été formalisé jusqu'alors.

Déclaration de patrimoine et conflit d'intérêts

La déclaration de patrimoine a été considérée comme un outil efficace de prévention et d'identification de la corruption. Elle fournit une information sur les biens et revenus des agents publics qui permet d'anticiper des conflits d'intérêts ou un enrichissement illicite. Dans cette perspective, la Convention des Nations Unies contre la corruption a appelé chaque État partie à s'engager à « prendre des mesures et mettre en place des dispositifs exigeant des agents publics qu'ils fassent des déclarations aux autorités compétentes en ce qui concerne notamment leurs activités, emploi, investissements, biens, dons et libéralités importants, qui pourraient alimenter un conflit d'intérêts par rapport leur fonction d'agent public ».

Le type d'information qui doit être divulgué, qui doit la divulguer, et comment l'information peut être utilisée, ces éléments varient selon les objectifs recherchés. Les pays de l'OCDE ont adopté des modèles variés de régimes de déclaration de patrimoine (voir les exemples tirés de l'approche canadienne ci-dessous). Quel que soit le modèle choisi, l'expérience a montré que certaines conditions doivent être satisfaites pour assurer l'utilité de ces déclarations dans la lutte contre la corruption. Les pays du G20 ont adopté les *Principes de haut niveau du G20 sur la révélation du patrimoine par les agents publics* en 2012 pour promouvoir des principes communs de prévention efficace et de repérage des pratiques de corruption grâce aux déclarations (voir encadré 4.5).

Comme on l'a mentionné, le Maroc a adopté une série de décrets entre 2007 et 2010 qui définissent les catégories d'agents publics qui doivent déclarer leurs patrimoines et le type d'information qu'ils doivent livrer. La Cour des Comptes est le dépositaire de ces déclarations.

Lorsqu'un système de déclarations de patrimoine est mis en place, les mécanismes adoptés pour la déclaration, la vérification et le conseil aux

agents publics sont aussi importants que les exigences elles-mêmes et leur contenu. L'expérience du Maroc montre que des exigences légales élevées n'atteignent pas l'objectif souhaité si les procédures ne sont pas en place pour vérifier l'information et gérer les cas relevés à cette occasion. Inversement, un système trop strict sur le papier peut être faible en pratique. Par exemple, exiger de personnes trop nombreuses qu'elles soumettent une déclaration, et rendre ainsi si le système ingérable, ou édicter des sanctions trop sévères en cas de non soumission de la déclaration, de telle sorte qu'elles restent inappliquées, affaiblissent pareillement la lutte contre la corruption.

Encadré 4.5. **Principes de haut niveau du G20 sur la révélation du patrimoine par les agents publics**

1. Équitable

Les exigences en matière de divulgation doivent être clairement exprimées à l'attention des agents publics et de la population, et faire partie intégrante des lois, règlements et circulaires, régissant la conduite des agents publics, afin de créer des attentes partagées en matière de responsabilité et de transparence.

Les systèmes de divulgation devraient être aussi complets que nécessaire pour combattre la corruption tout en ne sollicitant l'information que de manière raisonnable et dans la mesure requise par la mise en œuvre des lois, règlements et circulaires, régissant la conduite des agents publics.

2. Transparente

L'information révélée doit être rendue aussi publique que possible, à la fois au sein du gouvernement et dans la population, afin de favoriser la responsabilité tout en prenant en compte les considérations légitimes de sûreté personnelle et familiale et de vie privée ainsi que les lois, obligations administratives et traditions qui régissent l'économie.

L'information sur le fonctionnement global du système de déclaration, et notamment celle sur les taux de conformité et l'exécution de la législation, doit être fournie au public, dans le respect des lois, règlements et circulaires.

3. Ciblant les hauts responsables et ceux qui occupent des fonctions à risque

La déclaration devrait d'abord être exigée de ceux qui occupent les positions de responsabilité puis, si cela est possible, de ceux dont les fonctions ont le plus de conséquences sur la confiance de la population, ou présentent les risques les plus marqués de conflits d'intérêts ou de corruption.

4. Soutenue par les ressources adéquates

Les administrateurs du système de déclaration doivent avoir une autorité, une expertise, une indépendance, et des ressources suffisantes pour remplir cette fonction.

Encadré 4.5. **Principes de haut niveau du G20 sur la révélation du patrimoine par les agents publics** (*suite*)

5. Utile

L'information révélée doit être rapidement disponible pour un usage de prévention, d'identification, d'enquête, de sanction administrative ou de poursuite pénale en matière de conflits d'intérêts, d'enrichissement illicite et d'autres formes de corruption.

La divulgation doit être exigée de manière régulière afin que l'information reflète les circonstances actuelles.

6. Applicable

Les condamnations pénales ou sanctions administratives pour une déclaration soumise avec retard, non soumise ou erronée, doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

Source : G20, « Principes de haut niveau du G20 sur la révélation du patrimoine par les agents publics », https://g20.org/wpcontent/uploads/2014/12/High_Level_Principles_on_Asset_Disclosure-1.pdf.

L'encadré 4.6 présente les exigences en vigueur au Canada, exemple d'un pays de l'OCDE qui a défini qui doit déclarer, ce qui doit être déclaré et quand. Ce résumé montre l'importance de cibler les seuls montants élevés et fournit une orientation très claire, notamment sur ce qui ne doit *pas* être déclaré.

Encadré 4.6. **La déclaration de patrimoine et le conflit d'intérêts au Canada : qui doit déclarer, à quelle fréquence, et quoi ?**

Fonctions concernées. *La branche législative* : les membres du Parlement ; *La branche exécutive* : Tous les « agents publics qui rendent des comptes » c'est-à-dire notamment les ministres de la Couronne, les ministres d'État et secrétaires parlementaires, les membres des équipes ministérielles, les conseillers des ministres, les personnes nommées par le Gouverneur en conseil, et d'autres titulaires à plein temps des ministères précisés ; *La branche judiciaire* : personne ; *Autres* : Les agents des impôts et douanes, les agents des marchés publics, et ceux des autorités financières, mais l'information divulguée n'est pas rendue publique.

Fréquence de la déclaration. *La branche législative* : à l'entrée en fonction, annuellement et à la suite d'un changement matériel ; *La branche exécutive* : à l'entrée en fonction et à la suite d'un changement matériel.

Encadré 4.6. **La déclaration de patrimoine et le conflit d'intérêts au Canada : qui doit déclarer, à quelle fréquence, et quoi ?** (*suite*)

Type de l'information divulguée. Le système de déclaration est centré sur la prévention des conflits d'intérêts. Les exigences de la déclaration sont larges et privilégient les intérêts économiques et financiers pour les deux branches.

La branche *législative* doit déclarer *i)* les origines et montants de tous les revenus ; *ii)* les actifs et passifs : la valeur de chaque actif (mobilier et immobilier) ou passif détenu par le Parlementaire ou sa famille, y compris le montant et l'origine de tout revenu supérieur à CAD 1 000 reçu au cours des 12 derniers mois ou attendu dans les 12 prochains mois, tous les bénéfices du Parlementaire ou d'un membre de sa famille, ou d'une entreprise privée dans laquelle ils ont des intérêts ; *iii)* Fonctions : Tout revenu reçu pour l'exercice d'une fonction acceptée dans les 12 mois après avoir quitté la fonction publique ; *iv)* Les dons et voyages financés : Tout don ou autre bénéfice lié à la fonction du Parlementaire qui est supérieur à CAD 500, ou dont le total est supérieur à CAD 500 en provenance d'une seule source au cours d'une période de 12 mois, doit être déclaré dans les 60 jours, en précisant la nature des dons, leur source et les circonstances. Les coûts de voyage supérieurs à CAD 500 payés par des sources extérieures (dont le détail est donné) doivent être déclarés dans les 60 jours.

La branche *exécutive* doit déclarer : *i)* les origines et montants de tous les revenus ; *ii)* les actifs et passifs : Une description de l'origine et de la nature de tous les passifs supérieurs à CAD 10 000 suffisamment détaillée pour identifier l'origine et la nature de la dette mais pas son montant, et tous les actifs (mobiliers et immobiliers) autres que certains actifs contrôlés ou exemptés, et des intérêts privés ; *iii)* fonctions : si un agent public rendant des comptes occupe une fonction liée à la réglementation, il doit la déclarer dans les 120 jours après sa nomination ; *iv)* dons et voyages financés : Tout don unique à l'agent ou à sa famille de plus de CAD 200, autre que provenant d'un ami ou membre de la famille, doit être déclaré dans les 30 jours. Si un voyage concerné par la réglementation a été accepté, un ministre de la Couronne, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire doit faire une déclaration publique détaillée dans les 30 jours.

L'expérience du Maroc montre aussi la nécessité de prêter attention au fonctionnement du système, en examinant les ressources disponibles et la hiérarchisation des différents niveaux de risque. À l'heure actuelle, les déclarations de patrimoine des agents publics marocains sont préparées et soumises de manière manuelle ; leur examen et leur vérification supposent des ressources qui dépassent les capacités de la Cour. Les rapports ne sont donc pas examinés et n'ont de fonction ni de dissuasion ni de repérage.

On pourrait envisager des procédures d'examen d'une part significative des déclarations, par échantillonnage ou sur la base d'indicateurs de risque,

pour accélérer le passage à une culture de conformité de l'administration publique marocaine. En outre, le repérage des irrégularités flagrantes pourrait s'appuyer sur la société civile, alors que les déclarations sont aujourd'hui confidentielles. Une autre approche consisterait à adopter un système de déclaration complètement automatisé sur le modèle de ceux de pays comme le Brésil.

L'encadré 4.7 examine le système de gestion des déclarations de patrimoine au Canada, de la structure légale jusqu'à la validation, la vérification et la divulgation. L'expérience du Canada nous apprend qu'il est nécessaire de mettre en place un système fiable pour conseiller les agents concernés sur la manière de remplir leur obligation et attirer leur attention sur les problèmes d'une manière qui les incite à respecter la législation plutôt que de la contourner. Ce type de conseil est aussi important pour favoriser la mise en œuvre du code de conduite du service public, notamment dans ses premières phases lorsque des points devront être clarifiés, pour l'institution responsable comme pour les fonctionnaires. Partir de l'hypothèse que toute carence révèle une irrégularité et doit être sévèrement punie conduit à un système moins à même de servir les objectifs de transparence et d'intégrité que si on cherche à créer une confiance et un respect mutuels.

Encadré 4.7. **Déclaration de patrimoine et conflit d'intérêts au Canada : Comment la loi est-elle appliquée ?**

Base légale

La déclaration de patrimoine est régie au Canada par deux lois :

- Le *Code sur les conflits d'intérêts produit par le Bureau du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'Éthique* qui concerne les 308 membres de la Chambre des communes, dont certains sont en outre concernés par la législation sur les agents publics.
- La *loi sur les conflits d'intérêts* concerne environ 2 800 individus, dont des ministres, secrétaires parlementaires, agents ministériels, et hauts représentants du « Gouvernement en conseil », comme les vice-ministres, les chefs des corporations de la Couronne, les membres du conseil fédéral, des commissions, et du système judiciaire.

Mise en œuvre

Le *Bureau du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'Éthique* est chargé de l'application des mécanismes de divulgation. Ce bureau fournit sur son site Internet une information large aux détenteurs de positions publiques sur leurs obligations, y compris en formats téléchargeables ; il donne aussi accès au

Encadré 4.7. **Déclaration de patrimoine et conflit d'intérêts au Canada : Comment la loi est-elle appliquée ?** (*suite*)

registre public et aux rapports. Pour les parlementaires et leurs attachés, le site de la Chambre des communes fournit une information similaire, dont des communiqués, des opinions consultatives et des rapports produits dans le cadre de l'application du Code, des formulaires pour soumettre l'information, et un accès direct au registre public.

Validation et vérification de la déclaration

Branche législative : la loi n'exige pas que le Commissaire vérifie systématiquement la pertinence de l'information communiquée. Son Bureau vérifie dans la pratique les formulaires pour s'assurer que les parlementaires ne se trouvent pas dans une situation inadéquate. Le Commissaire peut alors rencontrer les parlementaires et leur famille pour évoquer leurs obligations légales. S'ils ne s'y conforment pas, il prépare un rapport à l'attention de la Chambre, qui peut recommander des sanctions. Ce rapport est rendu public après sa réception par le Parlement.

Branche exécutive : L'examen de routine intègre un rôle consultatif en matière de respect des obligations en fonction et une fois la fonction quittée. Si le Commissaire estime qu'un agent public a commis une infraction, il peut le notifier à l'agent, qui est passible d'une amende inférieure à CAD 500.

Transparence des déclarations

Branche législative : la déclaration d'intérêts est confidentielle, mais un résumé présentant une information standardisée est publiée et mise en ligne : http://ciec-ccie.gc.ca/PublicSearchMembers.aspx.

Branche exécutive : le formulaire détaillé est confidentiel, mais la loi contient une section sur la « déclaration publique », qui recense tous les éléments qui doivent être divulgués. Ces documents sont archivés sur un Registre public mis en ligne : http://ciec-ccie.gc.ca/PublicSearch.aspx.

L'information sur le respect de l'obligation par tous les déclarants est rendue disponible en ligne au travers des Rapports annuels du Commissaire qui fournit aussi des éléments sur l'activité d'enquête et d'exécution.

Accès public : les documents personnels sont considérées comme confidentiels et ne peuvent être obtenus au titre de la loi sur l'accès à l'information.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Cour des Comptes a décidé de réviser la loi sur la déclaration de patrimoine, pour la rendre plus ciblée et réaliste, et de créer une unité spécialisée en son sein pour garantir une mise en œuvre efficace. L'automatisation du processus et la publication

éventuelle de l'information contenue dans les déclarations sont aussi envisagées.

Le gouvernement du Maroc pourrait en outre autoriser la consultation sur demande et la publicisation sous forme résumée des déclarations de certains agents, en veillant à la protection des données personnelles. Les pratiques nationales diffèrent en ce qui concerne la publicisation des déclarations. Celle-ci est cependant requise par les critères d'éligibilité du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert[5].

Le Maroc doit en outre vérifier si le formulaire de déclaration de patrimoine permet de gérer les conflits d'intérêts, comme le dispose l'art. 36 de la Constitution de 2011. Les déclarations de patrimoine passent pour y contribuer. De manière plus générale, l'élaboration d'une législation sur les conflits d'intérêts supposera de déterminer si ces règles sont en harmonie avec le cadre global de prévention de la corruption en clarifiant leur relation avec la charte du service public et en révisant le processus de vérification des déclarations en ce sens, en précisant quelle institution sera chargée de faire appliquer ces dispositions.

La protection des dénonciateurs

Le Maroc a franchi une étape importante en adoptant une nouvelle loi de protection des dénonciateurs en octobre 2011. La loi (n° 37-10) fournit un cadre légal pour protéger les témoins, experts ou dénonciateurs de représailles lorsqu'ils divulguent une information sur des cas possibles de corruption, de détournement de fonds ou d'abus d'influence. Bien que cette loi contribue à la protection des dénonciateurs, des organisations de la société civile dont Transparency Maroc, estiment qu'elle ne la garantit pas pleinement -notamment lorsqu'il s'agit de leurs droits économiques et professionnels-, en donnant trop de pouvoirs discrétionnaires au Procureur et à la Cour pour déterminer si l'identité du dénonciateur doit être ou non révélée. Les dénonciateurs ne peuvent donc être certains de garder l'anonymat et courent le risque de représailles, ce qui décourage les témoins d'infractions de les dénoncer. En outre, la loi ne précise pas comment les agents publics peuvent révéler des abus éventuels de manière confidentielle. En plus, l'article 18 du Statut de la fonction publique stipule le secret professionnel et interdit la communication de toute information dont l'agent public a pris connaissance en exercice de sa fonction. La société civile ainsi que des organisations internationales (par exemple le Conseil d'Europe) demandent sa suppression ou modification (Conseil d'Europe, 2013).

La loi a toutefois amené l'Instance centrale de prévention de la corruption à créer avec le concours de la CGEM et l'ANPME, un portail dédié à la dénonciation, www.stopcorruption.ma, qui devrait servir de canal

aux petites et moyennes entreprises pour divulguer des cas de corruption ou de détournement des marchés publics ou dans d'autres transactions faîtes avec le gouvernement. L'efficacité du mécanisme sera abordée sous l'angle de l'utilisation des TIC, mais il est important de noter d'emblée que l'équipe de l'examen par les pairs n'a pu obtenir d'information ni sur des cas de dénonciation au sein du secteur public par des agents publics ni sur le fait de savoir si cette divulgation, si elle a eu lieu, a débouché sur une investigation ou des poursuites. Dans le cadre de son mandat actuel, l'ICPC n'a pas le pouvoir de mener des enquêtes, que prévoit pourtant la nouvelle loi.

La transparence du financement des partis politiques

Les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont tardé à rendre le financement de la vie politique transparent, bien que le rôle d'élections contestées soit de plus en plus important. De nombreux pays n'ont pas de cadre légal en matière de financement de la vie politique, ou un cadre seulement partiel, comme le financement des partis politiques.

L'une des innovations majeures introduites par la nouvelle Constitution marocaine est le renforcement de la transparence dans ce domaine. Elle prévoit notamment la rédaction d'une loi organique régissant le financement des partis politiques. Celle-ci clarifierait les critères d'attribution de subventions publiques et leurs montants exacts intégrés à la loi des finances. Elle impose en outre aux partis politiques de rendre leurs comptes publics. La Cour des Comptes sera chargée de suivre l'allocation aux partis et l'utilisation par eux des financements publics. Le gouvernement du Maroc a pris une initiative importante en faveur de la transparence dans ce domaine, même si beaucoup de choses restent à faire. Seuls les partis qui ont déjà divulgué leurs comptes apparaissent dans le rapport de la Cour des Comptes, qui est partiellement mis en ligne. La Cour a en outre indiqué à l'équipe d'examen qu'aucune sanction n'avait été prise à l'encontre des partis qui n'avaient pas respecté l'obligation de divulgation. Pour accroître la transparence, il serait opportun de rendre publiques des informations relatives aux campagnes électorales, ou aux contributions privées, au-delà du seul financement des activités quotidiennes des partis. Un registre des donations pourrait être créé pour que les citoyens aient accès à une information globale sur les origines et les montants des fonds reçus par les partis.

Dans cette perspective, le gouvernement du Maroc pourrait envisager une nouvelle modification de son cadre légal sur les financements des partis et des campagnes. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'une législation efficace doit combiner différentes approches, que présente l'encadré 4.8.

Encadré 4.8. **Résumé des grandes tendances et des principaux problèmes de la réglementation des financements des partis politiques dans les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie**

1. Équilibrer les sources de financement pour promouvoir une concurrence loyale :

   a) **Augmenter le financement public** pour égaliser les conditions pour les partis politiques et réduire leur dépendance à l'égard de dons privés. Différents modèles institutionnels ont été adoptés par les pays de l'OCDE pour gérer l'allocation de subventions publiques directes et indirectes, mais l'objectif général est l'équité et l'accès égal des partis à un appui financier et non financier de l'État. Cet appui peut inclure des transferts directs, un accès aux services de l'État (par exemple, un temps de parole dans les médias publics, le transport, les propriétés de l'État) et des exemptions fiscales. Presque tous les pays de l'OCDE fournissent un financement public à leurs partis ou candidats, même s'ils ont de plus en plus de mal à évaluer les contributions en nature et à égaliser les conditions entre les partis sur ce plan.

   b) **Réglementer le financement privé** pour éviter que les activités des partis politiques soient lésées et assurer leur indépendance. Certains types de contributions privées ont été interdites dans la plupart des pays de l'OCDE, comme les donations des a) États ou entreprises étrangères, b) autorités publiques y compris les entreprises publiques, et c) de sources anonymes. La réglementation du financement privé reste cependant un domaine très complexe qui suscite des débats sur l'objectif politique qui doit le régir (par exemple la liberté d'expression ou la protection de l'intérêt général).

2. Limiter les dépenses pour réduire la dépendance des partis à l'égard des contributions privées :

   a) **Fixer des plafonds de dépenses pour les partis** ou les candidats à des fonctions électorales contribue à la réduction des coûts de l'élection, mais limite aussi les risques d'une influence indue et d'une dépendance trop forte aux contributions privées. De nouvelles manières de contourner la législation se manifestent cependant, dès lors que les carences de la législation sont identifiées mais non corrigées (par exemple utiliser les droits d'adhésion pour dissimuler des donations, ou s'appuyer massivement sur des prêts et les institutions de crédit).

3. Promouvoir la transparence et la responsabilité de tous les acteurs du financement politique :

   a) **Se préoccuper de l'accès privilégié aux ressources** de l'État des élus. Ces ressources peuvent être utilisées par les partis au

Encadré 4.8. **Résumé des grandes tendances et des principaux problèmes de la réglementation des financements des partis politiques dans les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie** (*suite*)

gouvernement pour financer leurs campagnes électorales, ou par les agents publics une fois élus, en « retour de faveur » ou en représailles contre des donateurs privés. Un nombre croissant de pays a introduit des interdictions et des limites dans le recours à divers types de ressources d'État. Une approche globale est cependant encore attendue en matière de limitation des effets de cet accès privilégié.

b) **Promouvoir la transparence des comptes des partis et des candidats** en gardant la trace des donations et des dépenses de campagne, communiquée à des autorités de suivi et à la population.

4. Renforcer le suivi et l'exécution de la législation sur le financement des partis politique :

a) **Créer un organisme de surveillance indépendant et unique** pour garantir l'exécution de la législation sur le financement des partis politique. Même s'il n'existe pas de solution universelle, les normes internationales reconnaissent la nécessité pour les parties et les candidats de divulguer leurs dépenses et leurs recettes pendant les campagnes électorales à une entité indépendante. Les expériences des pays de l'OCDE montrent sur cette entité doit avoir les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien sa mission. En outre, son indépendance par rapport aux branches exécutive et législative doit être assurée pour éviter les risques de conflit d'intérêts.

b) En l'absence d'un organisme de surveillance indépendant, les pays sont encouragés à **obtenir la certification des comptes des partis par des experts indépendants**. Les partis politiques des pays de l'OCDE ont en parallèle de plus en plus recours à des contrôles internes pour promouvoir la bonne gestion des fonds et prévenir les risques.

c) **Définir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives**. L'expérience montre que les pays doivent parvenir à un juste équilibre des sanctions des infractions à la législation sur le financement de la vie politique en s'assurant qu'elles sont proportionnées et dissuasives.

Source: OCDE, (2013), « Investing in Trust: Leveraging Institutions for Inclusive Policy Making », GOV/PGC(2013)2, OCDE, Paris, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2013)2&doclanguage=fr.

Encourager la surveillance civique : utiliser les technologies de l'information et de la communication pour fournir une information en temps réel et promouvoir la surveillance publique

L'utilisation des TIC peut être d'une grande aide dans la concrétisation de la volonté du pays de changer la situation et de trouver des solutions qui respectent les spécificités et les conditions locales. Le Plan de lutte contre la corruption, coordonné par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, appelle explicitement à en faire usage dans plusieurs domaines. Le guide en ligne des services administratifs, service-public.ma, est un effort remarquable pour faciliter l'utilisation par les citoyens des nouveaux canaux disponibles, mais le programme global de l'administration électronique peut aussi appuyer le plan d'intégrité et de lutte contre la corruption. Les TIC pourraient enfin appuyer d'autres mesures, comme la publicisation de la déclaration de patrimoine requise par la loi n° 54 de 2006, même si celle-ci ne la prévoit pas.

Le Maroc a mis en place divers portails pour promouvoir la participation civique dans l'élaboration des politiques et leur suivi. En ce qui concerne l'intégrité et la prévention de la corruption, les technologies de l'information et de la communication ont été utilisées par le gouvernement dans deux objectifs : *i)* promouvoir la transparence dans la prise de décision (par exemple, le portail des marchés publics, www.marchespublics.gov.ma, qui fournit une information sur les marchés publics et leurs résultats ; et *ii)* le renforcement de la surveillance publique (par exemple le portail de dénonciation, (www.stopcorruption.ma), conçu pour encourager les PME à dénoncer les infractions et les abus sur les marchés publics, ou le système unifié de recueil des plaintes que le programme de l'administration électronique met à la disposition de toute institution publique intéressée). Alors que ces systèmes se développent, il devient de plus en plus important d'en rationaliser la structure et le contenu et de faire davantage d'efforts pour s'assurer que l'information présentée est fiable, actualisée et compréhensible. Le Maroc est arrivé à un stade où des ressources publiques substantielles, financières et organisationnelles, devront être investies pour que ces bonnes initiatives qui viennent de commencer mais qui ne sont pas totalement mis en œuvre puissent atteindre leurs objectifs en matière d'intégrité. Le portail des marchés publics est par exemple aujourd'hui seulement partiellement déployé, ce qui pose de réels problèmes du fait de numérisations partielles des processus, et rend possible le contournement du nouveau système. Une complète transparence numérique est nécessaire, du lancement des appels d'offres jusqu'au choix des fournisseurs, à la réception des biens ou des services, au paiement et à la comptabilisation finale, si on veut réagir efficacement au problème de corruption.

L'usage accru des TIC au travers des nouveaux portails est appréciable, mais cette approche est insuffisante pour manifester l'engagement du gouvernement en matière d'ouverture et de transparence, aux yeux des citoyens marocains. Le faible niveau de pénétration de l'Internet au Maroc et l'accès restreint de la population à ces portails suggèrent que des mécanismes complémentaires seraient utiles, comme des technologies mobiles et les systèmes de messages anonymes, qui pourraient être utilisés par une plus large proportion de la population. C'est particulièrement important compte tenu des graves difficultés de corruption mineure auxquelles les PME font face.

Dans cette perspective, le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration a lancé une campagne de sensibilisation, qui cible les citoyens au travers de différents moyens (affiches, annonces télévisées et radiodiffusées, journaux, etc.). Ce type de campagne semble plus adapté au contexte marocain. Il a cependant été critiqué par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dont l'ICPC, qui n'ont pas été consultés à son sujet. L'usage des TIC peut aussi être étendu au-delà des sites Internet pour appuyer l'ouverture et l'inclusivité des politiques de lutte contre la corruption en fournissant une information actualisée sur l'exécution de la loi ou d'autres mesures. En 2010, l'OCDE a travaillé avec l'ICPC pour identifier comment celle-ci pourrait recueillir et diffuser davantage de données sur la corruption. Faute de ressources, l'Instance n'a pas été capable d'achever ce travail à l'époque, mais alors que son mandat vient d'être étendu, elle pourrait opportunément élargir la publication des données pour satisfaire le besoin d'une politique plus agressive de contrôle de la corruption en rapport avec son nouveau mandat.

Plusieurs pays qui connaissent d'importants problèmes de corruption, dont le Maroc, ont constaté des initiatives importantes de la société civile de recours aux TIC en faveur de la reconnaissance et de la mesure du problème. Les nouvelles technologies ont facilité l'obtention des informations manquantes sur l'étendue et la nature du problème, ainsi que la mobilisation des citoyens dans la lutte pour l'intégrité. En Égypte, les services basés sur les médias sociaux ont été déployés, comme « *Zabatak* » (« Je t'ai attrapé ») un site de dénonciation de la corruption offrant des géo-fonctionnalités (www.zabatak.com), appuyé sur la plateforme de mobilisation des internautes (*crowdsourcing*) *Ushahidi,* qui utilise différents canaux dont la première génération des téléphones portables et les SMS (OCDE, 2013). Au Kazakhstan, des initiatives récentes de lutte contre la corruption ont donné aux citoyens le droit d'enregistrer numériquement les échanges avec les fonctionnaires, leur ouvrant ainsi un canal de dénonciation des éventuels abus.

Encadré 4.9. **La banque en ligne au service de la lutte contre la corruption : L'exemple de l'Afghanistan**

L'Afghanistan a longtemps été affecté par une corruption omniprésente associée à un fort analphabétisme et à un manque complet de sécurité dans la plupart des régions du pays. Le fonctionnement de tous les secteurs de la société en est perturbé, notamment celui du secteur bancaire et des paiements dans le service public. Moins de 5 % des 30 millions d'habitants ont ouvert un compte en banque, et plus de 70 % d'entre eux sont analphabètes. Cependant, environ 40 % des Afghans ont un téléphone portable.

Sur le modèle est-africain, particulièrement celui du Kenya où la banque en ligne (M-Pesa, qui est un partenaire de Vodafone) représente près d'un tiers du PIB, la compagnie téléphonique Vodafone et la compagnie de banque en ligne M-Paisa, ont décidé de lancer un service bancaire en ligne en Afghanistan en 2009. Le service semble accessible dans toutes les régions du pays, alimentant près de 97 % de la population, permettant des transferts monétaires vers des régions auparavant inaccessibles.

Les premiers tests en ce qui concerne les forces de police, de paiement direct *via* les portables des agents, semblent avoir permis une réduction immédiate des coûts salariaux de 10 %, en supprimant les paiements à des agents de police inexistants, tout en augmentant les salaires de 30 % grâce à l'absence d'intermédiaires.

Les services incluent des transferts monétaires entre homologues, le traitement de micro-crédits, le paiement des salaires et factures, notamment. Le système de banque en ligne permet aussi les transferts directs de l'aide au développement, la diminution de la corruption administrative et des relâchements liés à l'aide au développement. La première génération de téléphones portables, les SMS et les services de réponse vocale automatisée adaptés à une faible alphabétisation, favorisent une large couverture.

Même s'il reste difficile d'établir des partenariats pour créer un système ouvert d'épargne et de transfert – par exemple au travers de magasins locaux et de partenariats avec Western Union, une agence de transfert monétaire –, l'exemple montre les avantages significatifs du recours aux technologies mobiles pour appuyer l'intégrité et combattre la corruption.

Source: Time (2013), "How Afghanistan Is on the Leading Edge of a Tech Revolution", http://world.time.com/2013/03/02/how-afghanistan-is-on-the-leading-edge-of-a-tech-revolution/#ixzz2Zs5Aydso ; www.roshan.af/Roshan/Home.aspx (consulté le 23 juillet 2013).

Au Maroc, de telles initiatives incluent l'Observatoire de la corruption de Transparency Maroc qui offre des rapports et évaluations réguliers sur la corruption dans le pays et l'Initiative *Mamdawrinch*, appuyée sur la plateforme internationale, « J'ai payé un pot-de-vin », qui permet aux

citoyens de dénoncer en ligne des cas de corruption ou de détournement dont ils ont été témoins. L'information est ensuite agrégée à l'échelle nationale (www.mamdawrinch.com/).

En général, les efforts pour impliquer les citoyens et le secteur privé dans la politique de lutte contre la corruption restent cantonnés à des initiatives *ad hoc* faute d'un réel partenariat en faveur du développement d'une stratégie globale. Bien que des processus de consultation aient été lancés autour d'initiatives précises, il ne semble pas qu'un mécanisme permanent de participation soit prévu. Dans le même temps, les initiatives de transparence visant à promouvoir la surveillance de la société civile sont limitées par des ressources insuffisantes et d'autres contraintes.

Comme l'a montré la discussion sur les déclarations de patrimoine, les TIC peuvent en outre jouer un rôle important à toutes les phases de la politique d'intégrité, en réduisant le coût et le temps requis pour traiter les déclarations des agents publics et des membres du Parlement ou en permettant la gestion en ligne des marchés publics de manière plus transparente et plus concurrentiel, rapide et économique.

Recommandations

D'importants efforts ont été réalisés par le gouvernement du Maroc pour réviser le cadre légal et institutionnel afin de renforcer la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité du secteur public. Mais pour que ces réformes soient efficaces, il doit non seulement amplifier et poursuivre ses efforts mais aussi corriger les carences légales et les problèmes institutionnels résiduels, et intensifier les initiatives de communication des résultats à la population. Les propositions d'action qui suivent apparaissent comme des priorités émergentes à la suite de cet examen par les pairs :

- Utiliser la Charte du service public pour affirmer les valeurs d'ouverture et d'inclusivité dans le service public.
- Promouvoir une coordination et une coopération accrues entre les institutions chargées de prévenir et de combattre la corruption, en s'appuyant sur le plan d'action 2012-14 contre la corruption pour institutionnaliser les indispensables mécanismes de coopération et coordination existants.
- Institutionnaliser la participation civique à la politique de lutte contre la corruption pour impliquer les citoyens en tant que partenaires actifs de la formulation et de la mise en œuvre des politiques.

- Rationaliser l'usage des TIC pour renforcer la surveillance publique en fournissant une information accessible, agrégée et compréhensible. L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption pourrait être chargée de la collecte et de la diffusion de l'information sur la corruption ainsi que de la recension des réformes dans ce domaine, et de la restitution de leurs résultats, comme le prévoit son mandat originel réaffirmé par la Constitution de 2011.
- Examiner et déployer complètement les régimes de déclaration des patrimoines en vue de gérer et détecter les conflits d'intérêts et les enrichissements illicites en :
  - révisant le cadre légal qui régit les déclarations de patrimoine
  - définissant le mécanisme de suivi et fixant les sanctions adaptées en cas de non-respect de cette obligation
  - dans le cadre de l'adhésion du Maroc à l'OGP, en rendant publiques les déclarations tout en garantissant la protection des données personnelles.
- Esquisser une approche globale de promotion de la transparence en matière de financement des campagnes et des partis politiques.
- S'assurer que la loi créant la nouvelle Instance centrale de prévention de la corruption respecte les normes internationales et donne à l'Instance le pouvoir de mener des investigations qui lui permettent de devenir un acteur efficace de la prévention et de la lutte contre la corruption.

Notes

1. La fin des années 1990 a vu la multiplication d'initiatives majeures dans la lutte contre la corruption. Les Nations Unies ont adopté la Résolution sur l'action contre la corruption, qui intègre le Code international de conduite des agents publics, le 12 décembre1996. L'Organisation des États américains a adopté la Convention interaméricaine contre la corruption en mars 1996. Le Conseil européen a adopté un Plan d'action pour combattre le crime organisé

le 28 avril 1997 et la Convention sur la lutte contre la corruption impliquant des agents publics des communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne le 26 mai 1997. Le Conseil de l'Europe a approuvé le Programme d'action contre la corruption en novembre 1996, qui inclut la préparation d'un Code de conduite européen pour les agents publics, qui organise la coopération de 40 pays dans la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent, les crimes informatiques et les crimes organisés, (OCDE, 2000).

2. Pour une discussion approfondie sur l'Instance centrale de prévention de la corruption, voir OCDE (2014). *Consolider la Capacité Institutionnelle au Maroc pour Renforcer l'Intégrité du Secteur Public et la Bonne Gouvernance*, à paraître.

3. Colloque national sur les marchés publics, Rabat, 16-17 avril 2009.

4. « L'association rappelle à cette occasion que la CNUCC érige en règle de base la participation effective de la société civile à la conception et à la mise en œuvre des dispositifs juridiques et institutionnels de lutte contre la corruption qu'elle prévoit et qu'en l'absence de concertation réelle avec les parties prenantes, les réformes unilatérales et précipitées ne peuvent servir l'objectif recherché de mobilisation citoyenne et d'efficience politique contre ce fléau ». Communiqué de presse « Le projet de loi pour la protection des témoins de la corruption : un texte insuffisant dans son contenu et trompeur dans son énoncé » www.transparencymaroc.ma/uploads/communiques/Fr/70.pdf.

5. Comme évoqué à l'Annexe A de ce rapport, l'éligibilité à l'OGP est évaluée sur la base d'un système de points pour chaque mesure spécifique. Les pays doivent démontrer qu'ils ont mis en œuvre des mesures à hauteur de 12 des 16 points possibles, soit une procédure qui reconnaît que tous les pays ne peuvent pas toutes les mettre en œuvre. Le Maroc doit encore gagner un point pour y parvenir. On considère généralement que l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information est l'approche la plus réaliste pour satisfaire les critères de l'OGP.

Bibliographie

Conseil d'Europe (2013), « Promotion de la bonne gouvernance, lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent (SNAC Maroc) : Diagnostic du cadre anti-corruption », www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/snac/pdf/SNACMor_diagnostic_rec_fr.pdf.

G20 (2012), « Principes de haut niveau du G20 sur la révélation du patrimoine par les agents publics », https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/High_Level_Principles_on_Asset_Disclosure-1.pdf.

Instance Centrale de Prévention de la Corruption (2011), www.icpc.ma/wps/wcm/connect/2bd00b80490003cb95d9f742071e6776/charte+nouveau.pdf?mod=ajperes&cacheid=2bd00b80490003cb95d9f742071e6776.

OCDE (2014), *Renforcer l'Intégrité en Tunisie : L'Élaboration de Normes pour les Agents Publics et le Renforcement du Système de Déclaration de Patrimoine*, www.oecd.org/mena/governance/.

OCDE (2013), « Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making », GOV/PGC(2013)2, OCDE, Paris, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2013)2&doclanguage=fr.

OCDE (2012), « Achieving public sector agility at times of fiscal consolidation », GOV/PGC(2012)10, non publié.

OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons Learned from OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

OCDE (2010b), *Les Mécanismes de Collecte de l'Information sur la Corruption au Maroc : Étude d'Apprentissage Mutuel de l'OCDE*, Revues de Gouvernance Publique, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/47870436.pdf.

OCDE (2009a), « Vers un cadre d'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, Paris, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&docLanguage=Fr.

OCDE (2009b), *Renforcer l'Intégrité dans les Marchés Publics : Étude d'Apprentissage Mutuel au Maroc*, OCDE, Paris, www.oecd.org//countries/morocco/oecdjointlearningstudyonmoroccoenhancingintegrityinpublicprocurement.htm.

OCDE (2003), « Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales », www.oecd.org/gov/ethics/conflictofinterest.

OCDE (2000), *Renforcer l'Éthique dans le Service Public : Les Mesures des Pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264287983-fr.

OCDE (1998), « Recommendation of the Council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service », OECD, Paris, http://acts.oecd.org/instruments/showinstrumentview.aspx?instrumentid=129&instrumentpid=125&lang=en&book.

Time (2013), « How Afghanistan is on the leading edge of a tech revolution », http://world.time.com/2013/03/02/how-afghanistan-is-on-the-leading-edge-of-a-tech-revolution/#ixzz2Zs5Aydso et www.roshan.af/Roshan/Home.aspx, (consulté le 23 juillet 2013).

Transparence Maroc (2011), « Le projet de loi pour la protection des témoins de la corruption : un texte insuffisant dans son contenu et trompeur dans son énoncé », Communiqué de presse, www.transparencymaroc.ma/uploads/communiques/Fr/70.pdf.

Chapitre 5

L'utilisation croissante des TIC par le secteur public, la société civile et les entreprises au Maroc

Les TIC peuvent être un outil efficace permettant à un Gouvernement Ouvert de créer des façons innovantes d'accroître la participation et la transparence. Le Maroc met aujourd'hui en place sa stratégie d'e-gouvernement et entend renforcer l'utilisation des TIC dans le secteur public. Ce chapitre étudie la contribution des instruments de plus en plus nombreux de l'administration électronique aux objectifs du Gouvernement Ouvert. Il décrit et évalue le cadre institutionnel et politique en matière de recours aux TIC aux fins du Gouvernement Ouvert, en le comparant aux bonnes pratiques de l'OCDE. Un état de l'art en ce qui concerne la citoyenneté numérique et l'usage des médias sociaux au Maroc est dressé, et le rôle potentiel du secteur commercial marocain des TIC est exploré. Le recours du Maroc aux TIC pour ajuster la prestation des services publics et renforcer sa transparence est en outre, évaluée. Diverses propositions et recommandations sont finalement faites, dans le but de mieux utiliser les TIC au service du Gouvernement Ouvert.

Introduction

La décision du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert de faire des nouvelles technologies l'un des quatre piliers du Gouvernement Ouvert, montre qu'il reconnaît l'importance centrale des TIC comme facteur de la communication des gouvernements avec leurs citoyens ainsi que dans leur fonctionnement interne (voir encadré 5.1).

Ce chapitre étudie l'usage croissant des outils de l'administration électronique par le Maroc, et sa contribution aux objectifs du Gouvernement Ouvert, ainsi que le recours par la société civile aux mêmes outils pour tirer profit de la capacité des TIC de créer de nouveaux canaux de collaboration et de gouvernance participative. Ces moyens facilitent un engagement civique plus direct et plus large que ne le font les approches classiques de l'imprimé et de la réunion physique.

La déclaration de l'OGP énonce différents engagements, en prenant pour point de départ les responsabilités des administrations qui doivent assurer un accès équitable et aisé aux services. L'accès à la technologie et les compétences élémentaires qu'il requiert sont des conditions préalables pour profiter des avantages possibles des nouvelles technologies, en progressant vers une croissance inclusive, et en renforçant la gouvernance inclusive.

Ce chapitre explore en outre l'importante contribution, trop souvent négligée, que les applications des TIC en matière de Gouvernement Ouvert peuvent faire au développement économique, qui est un objectif politique primordial au Maroc. Les politiques et les applications des TIC peuvent renforcer la compétitivité du secteur des entreprises au Maroc, non seulement dans le secteur des TIC mais plus généralement, en améliorant l'environnement des affaires, en améliorant la qualité de la main d'œuvre nationale, et en donnant aux entreprises marocaines et investisseurs potentiels l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions.

Le chapitre insiste en outre sur les étapes qui vont permettre au Maroc de satisfaire l'engagement du Gouvernement Ouvert en matière d'inclusivité. Ceci supposera des approches TIC et autres s'appuyant sur diverses technologies et applications autorisant une communication bilatérale avec tous les Marocains, quels que soient leur genre, niveau d'éducation, niveau de revenu, âge, langue et lieu de résidence.

Encadré 5.1. **L'engagement du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert d'utiliser les nouvelles technologies**

Accroître l'accès aux nouvelles technologies pour contribuer à l'ouverture et à la responsabilité

Les nouvelles technologies offrent des opportunités de partage de l'information, de participation publique et de collaboration. Nous entendons tirer profit de ces technologies pour publiciser davantage l'information de manières qui permettent aux populations de comprendre ce que font leurs gouvernements et d'influencer leurs décisions. Nous nous engageons à développer des espaces en ligne accessibles et sûrs fonctionnant comme des plateformes de prestation de services, d'échange avec le public, et de partage de l'information et des idées. Nous reconnaissons qu'un accès équitable et peu coûteux à la technologie est un défi, et nous nous engageons à favoriser l'expansion des connexions par l'Internet et le téléphone portable, tout en identifiant et en promouvant des mécanismes alternatifs d'engagement civique. Nous nous engageons à impliquer la société civile et les entreprises dans l'identification des pratiques les plus efficaces et d'approches innovantes pour placer les nouvelles technologies au service d'une participation accrue des populations et d'une transparence plus grande des administrations publiques. Nous reconnaissons en outre qu'un accès croissant aux technologies suppose de renforcer l'aptitude des administrations comme des citoyens à les utiliser. Nous nous engageons à soutenir et à développer l'utilisation des innovations technologiques par les agents publics et les citoyens. Nous comprenons que la technologie est un complément, et non un substitut, d'une information claire, utile et utilisable.

Source : Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (2011), « Open Government Declaration », www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration.

Au moment où le Maroc définit sa trajectoire vers le Gouvernement Ouvert au travers d'un engagement et d'une transparence accrus, il s'appuie sur les initiatives qu'il a déjà lancées pour promouvoir un échange actif avec la société civile, les citoyens et les entreprises, et faire des progrès concrets sur le plan de l'efficacité de l'administration.

Comme dans les précédents chapitres, la discussion s'ouvrira sur un examen des bonnes pratiques identifiées par l'OCDE au travers de son travail avec les pays membres et non membres. Il évalue ensuite l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert par le Maroc de manière à identifier des stratégies de consolidation de ces initiatives, dans trois domaines : *i)* le cadre politique et institutionnel en ce qui concerne le Gouvernement Ouvert ; *ii)* la citoyenneté numérique émergente, la participation aux médias sociaux, et les stratégies TIC du Gouvernement Ouvert pour l'amélioration de l'environnement marocain des affaires ; et *iii)* les problèmes de mise en œuvre pour un usage efficace des TIC.

Les bonnes pratiques de l'OCDE pour fonder le Gouvernement Ouvert sur une société de l'information

Le terme « société de l'information » fait généralement référence à l'usage extensif des réseaux d'information et des TIC, notamment l'usage large des produits et services élargis de l'information et de la communication qui va de pair avec l'adoption de la technologie. Construire une société de l'information suppose d'agir pour garantir un accès fiable et peu coûteux à l'électricité, à l'informatique, à l'Internet (y compris les réseaux à haut-débit), et la téléphonie, surtout portable.

L'OCDE a terminé un processus de deux années consacré à la définition des recommandations communes pour l'application de l'administration électronique par ses pays membres. En mars 2012 le Réseau du Comité sur la Gouvernance publique spécialiste de l'administration électronique a chargé l'OCDE d'élaborer un instrument sur l'administration électronique qui fixerait les principes de l'OCDE pour les stratégies du gouvernement numérique, en privilégiant les TIC qui permettent de rapprocher les gouvernements de leurs citoyens et des entreprises, c'est-à-dire de renforcer une gouvernance ouverte et inclusive. Ces principes, et consignes guidant l'action, et les stratégies recommandées, ont été approuvés le 15 juillet 2014 par le Conseil; ils fournissent une bonne base pour réfléchir à la mise en œuvre de l'administration électronique au Maroc.

Au cours des deux dernières années, les experts et responsables publics des pays membres de l'OCDE, au sein notamment d'un groupe de travail rassemblant des pays membres du Réseau OCDE sur l'administration électronique, se sont efforcés de formuler trois grandes recommandations consensuelles.

Ce travail est à l'image de l'approche collaborative et d'apprentissage mutuel de l'OCDE en matière de coopération intergouvernementale ; il se fonde sur douze principes d'orientation existants, par exemple la confidentialité des données. Les orientations ont connu une discussion plus complète de chacun des piliers, principes et stratégies d'action. Quoique pensées par rapport aux besoins des pays de l'OCDE, elles semblent pourtant adaptées tout autant à la situation du Maroc. Leur utilisation par le Maroc serait l'occasion de formuler des orientations spécifiques adaptées aux besoins des ministères et de leurs partenaires dans les entreprises et la société civile. L'intention du Maroc d'adhérer à la Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales établit une bonne base pour son application.

Les trois grands axes relevés par la recommandation sont présentés dans l'encadré 5.2.

Encadré 5.2. **Résumé des conclusions sur le gouvernement numérique du réseau E-Leaders de l'OCDE 2013**

L'OCDE a adopté une recommandation sur la manière de gérer le gouvernement numérique à destination des États membres. Cette recommandation a fait l'objet d'un processus de consultation avec les gouvernements et d'autres. Elle reconnaisse la nécessité d'utiliser les TIC pour améliorer la gouvernance au travers de trois grands axes :

1. **« Impliquer les citoyens et ouvrir les administrations publiques pour préserver la confiance publique » :** les gouvernements doivent comprendre ce que sont les nouvelles technologies émergentes pour tirer profit de leur potentiel. Si leur usage est perçu comme un risque par certains pays, d'autres considèrent que l'ouverture de ces ressources très riches que sont les données administratives et le renforcement de l'engagement au travers des médias sociaux sont des impératifs pour le secteur public. Garantir l'engagement et la confiance signifie protéger les informations sensibles relatives aux citoyens et aux entreprises, dans un futur de foisonnement et de puissantes fonctions d'analyse des données.
2. Il n'y a aujourd'hui pas de doute que les TIC représentent un instrument clé de la réforme du secteur public. **« Adopter des approches conjointes pour produire de la valeur publique »** est déterminant pour produire le consensus et la compréhension nationale partagée des buts stratégiques suffisants. La création de fonctions de responsables numériques, quoique nécessaire, n'est pas suffisante. Une gouvernance horizontale et en réseaux entre les institutions publiques nationales et infranationales peut fournir les mécanismes d'une implication de tout le pays et d'une mise en œuvre locale.
3. Les gouvernements ont partagé leurs expériences sur la manière de gérer les projets stratégiques de TI et de « **renforcer les capacités à produire un retour sur investissement** ». De vastes projets TI doivent être fragmentés pour être gérables, et une direction centrale forte compensée par le recours aux techniques TI plus souples de marchés publics. Créer des partenariats, écouter les utilisateurs et les impliquer dans la recherche de la qualité et de la création de valeur, sont des bases essentielles du succès.

Source : OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales », OCDE, Paris.

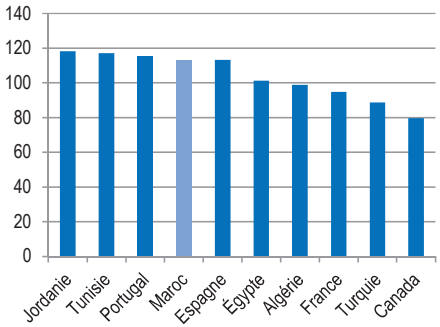
Évaluation de l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert au Maroc

Le Maroc a fait des progrès dans l'élaboration de son infrastructure politique, institutionnelle et physique en matière de TIC, aussi bien que dans le développement des applications du Gouvernement Ouvert. Mais des problèmes considérables demeurent.

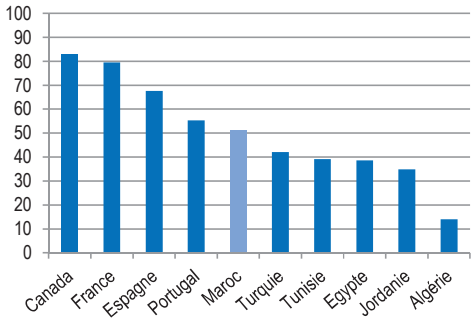
Le pays pourrait en particulier tirer davantage profit de l'utilisation fréquente de la téléphonie mobile pour approfondir l'implication des citoyens et de la société civile dans le Gouvernement Ouvert. La pénétration des téléphones portables y est de 113 abonnements pour 100 habitants en 2011, ce qui est un peu supérieur à la moyenne OCDE de 110 et bien supérieur à la moyenne dans la région MENA (100) comme dans le monde arabe (96) (graphique 5.1).

Graphique 5.1. **Un usage comparatif des technologies Internet et mobile au Maroc et dans certains pays**

A. Abonnements au téléphone portable pour 100 habitants, pays choisis (2011)



B. Utilisateurs d'Internet pour 100 habitants, pays choisis (2011)



Note : Les abonnements au téléphone portable cellulaire sont des abonnements à un service public de téléphonie portable utilisant la technologie cellulaire, qui fournit un accès à un réseau téléphonique public commuté. Les abonnements peuvent être prépayés ou payés après usage.

Source : A. Données de la Banque mondiale (2013), http://data.worldbank.org/indicator/it.cel.sets.p2 (consulté le 10 juillet 2013) ; B. Données de la Banque mondiale (2013), http://data.worldbank.org/indicator/it.net.user.p2 (consulté le 10 juillet 2013).

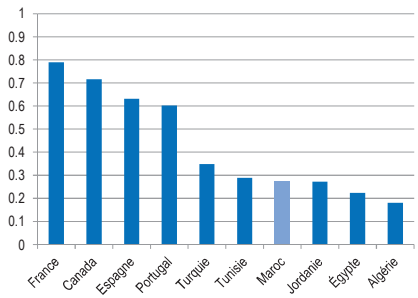
L'utilisation d'Internet présente un profil très différent, avec seulement la moitié de la population concernée. Bien que ce taux soit supérieur à celui de certains pays voisins, une large part de la population est néanmoins privée d'accès aux services en ligne. Le coût est la principale barrière : offrir un accès peu coûteux à l'Internet reste un défi. Malgré les classifications

encourageantes[1] dans le rapport de l'ONU relatif à l'indice e-gouvernement publié en 2014, le Maroc a souffert de prix d'accès nettement supérieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins, même si ces prix ont commencé à diminuer (ANRT, 2012 ; WB/EIB, 2013). La principale voie d'accès à l'Internet est la connexion 3G *via* les téléphones portables (environ 83 % de tous les utilisateurs).

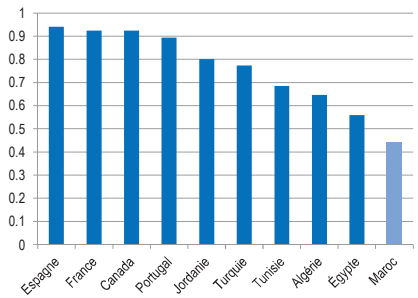
Les chiffres assez élevés reflètent l'intérêt fort des citoyens marocains pour l'information et la communication. Mais le développement des TIC au Maroc semble encore entravé par le niveau de capital humain dans le secteur, faible par rapport à celui des pays de l'OCDE (). Avec un taux d'alphabétisation national de seulement 56 %, une large part de la population a peu de moyens d'accéder aux réseaux d'information et de communication écrites. C'est surtout le cas des femmes, dont le taux d'alphabétisation n'atteint que 44 % contre 70 % pour les hommes (un taux lui-même trop faible pour favoriser les objectifs marocains de croissance économique et d'inclusion) (chiffres de 2009) (Données de la Banque mondiale, 2013).

Graphique 5.2. **Comparaison des scores du Maroc en ce qui concerne les indicateurs de l'administration électronique de l'ONU en matière d'infrastructure des TIC et de capital humain dans certains pays**

A. Scores en regard des indicateurs de l'administration électronique de l'ONU en matière d'infrastructure des TIC, pays choisis (2014)



B. Scores en regard des indicateurs de l'administration électronique de l'ONU en matière de capital humain, pays choisis (2014)



Note : Le graphique matérialise deux indicateurs composites notés de 0 à 1. Le Capital humain est pondéré par rapport à des notes standardisées de 2/3 pour le taux d'alphabétisation et 1/3 pour le taux de scolarisation brut. L'indice de l'Infrastructure est une moyenne pondérée des notes standardisées des usages d'Internet, des abonnements au téléphone portable, au téléphone fixe, à l'Internet fixe et à l'Internet à bande large fixe.

Source : ONU (2014), *United Nations E-Government Development database*, http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014 (consulté le 04 avril 2015).

L'infrastructure physique des TIC au Maroc est elle aussi en retard par rapport aux pays voisins ainsi que par rapport aux pays les mieux placés de ce point de vue dans le monde. Les ressources humaines comme les limites des infrastructures restreignent la capacité du gouvernement d'atteindre les citoyens par le moyen des services administratifs en ligne. Mais ils gênent aussi le développement de son secteur privé des TIC ainsi que celui des services à l'éducation et la recherche, pourtant fondamentaux. Pour tirer tout le profit des TIC, le Maroc doit progresser dans ces domaines, ce qui suppose un environnement politique fort adossé à des dispositifs institutionnels solides.

Le cadre politique et institutionnel de l'usage des TIC au service du Gouvernement Ouvert

Les TIC sont un aiguillon déterminant du Gouvernement Ouvert, qui apparaît de plus en plus comme une réponse à beaucoup de problèmes d'une société. Bien que ces problèmes ne soient pas toujours liés aux nouvelles technologies, un bon usage des TIC peut néanmoins améliorer la réponse que le gouvernement y apporte.

Les pays de l'OCDE et d'autres participants au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert se concentrent aujourd'hui sur des problèmes comme l'amélioration des services publics, le renforcement de l'intégrité du secteur public, et une gestion plus efficace des ressources publiques (humaines et financières). Trois thèmes clés ont été jugés particulièrement pertinents pour faire progresser de manière concrète les Plans d'action de l'OGP (OGP, 2013) et mobiliser les capacités nationales de les mener à bien :

- Fournir aux citoyens un accès ouvert à la technologie.
- Piloter l'innovation au travers de l'usage des nouvelles technologies.
- Accroître les capacités et compétences dans l'utilisation des technologies.

Le Maroc s'est déjà engagé à améliorer sa performance dans ces trois domaines au travers d'une large gamme de politiques publiques existantes en matière d'innovation, de développement d'une société de l'information et d'utilisation des TIC dans le secteur public, notamment. Ces politiques ont un double impact positif sur les TIC du Gouvernement Ouvert, au sens où elles portent aussi bien sur les conditions favorables que sur la réglementation et le besoin d'étendre des services donnés.

Dans l'ensemble, le Maroc dispose d'une structure administrative solide et capable. Comme mentionné dans les précédents chapitres, il est opportun de renforcer la capacité de gérer des initiatives transversales depuis un centre du gouvernement – c'est-à-dire le noyau des personnels et des unités qui appuient le Chef du Gouvernement. Dans le nouvel environnement créé par la Constitution de 2011, les responsabilités de ce dernier ne peuvent être renforcées sans consolider en même temps sa capacité d'analyse, de planification et de suivi des programmes, et, peut-être plus important encore, la direction et la coordination des programmes transversaux communs à différentes unités institutionnelles.

Les programmes TIC du Gouvernement Ouvert insistent particulièrement sur les fonctions de coordination, dans la mesure où les interventions en ce qui concerne les TIC comme le Gouvernement Ouvert appellent l'implication d'entités multiples. Par conséquent, leur mise en œuvre effective exige une direction et une coordination de grande qualité. Les deux types de programmes incluent pareillement une implication d'acteurs extérieurs à l'administration publique, du Parlement à la société civile et aux entreprises, ainsi que des bailleurs. Les programmes qui combinent les TIC et le Gouvernement Ouvert élargissent bien sûr la gamme des échanges au-delà de ce que requerrait un seul des deux aspects.

En répondant à ce problème, le Maroc devra impliquer son administration publique dans la construction d'un nouveau répertoire de compétences, non seulement pour l'administration publique elle-même mais aussi pour ses partenaires dans la société civile et les entreprises. Comme évoqué au Chapitre 2, le Maroc peut compter sur des institutions de la société civile compétentes, celles du secteur des affaires comme celles plaidant en faveur de la transparence et de l'intégrité. Mais il y a eu peu de collaboration directe entre eux auparavant. La société civile marocaine a de bonnes compétences pour faire usage des TIC et des médias sociaux par-dessus-tout, même si elle souffre elle aussi d'une faiblesse des ressources humaines et des ressources financières plus encore. Pour sa part, le secteur économique des TIC au Maroc, qui a bien sûr des capacités fortes dans ce domaine, est dans une position forte pour contribuer à un Gouvernement Ouvert adossé aux TIC, et pour bénéficier des investissements dans ce secteur.

Le gouvernement du Maroc a systématiquement travaillé au renforcement de l'usage des TIC dans l'administration ces dernières années. De nombreux acteurs clés jouent des rôles importants dans ce travail qui peut être décisif pour le Gouvernement Ouvert. Citons la supervision stratégique du Palais, l'orientation du Cabinet du Premier ministre et du ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, ainsi que des activités moteurs des ministères sectoriels

clés comme le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'économie numérique. La section qui suit porte sur la manière dont ces ressources sont déployées au travers de politiques spécifiques et de stratégies adoptées pour les TIC et le Gouvernement Ouvert.

L'appui institutionnel, la coordination et les bases légales des initiatives du gouvernement en matière de TIC

La stratégie marocaine pour la société de l'information, Maroc Numéric 2013, est placée sous la responsabilité du ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'économie numérique. Elle est coordonnée par le Conseil national des TI et de l'économie numérique (CNTI), appuyée par un comité de pilotage dédié, le Comité de pilotage des TI et de l'économie numérique, et dirigée sur le plan opérationnel par une équipe dédiée, la Direction de pilotage des TI et de l'économie numérique. Le CNTI est l'organisme gouvernemental responsable de la coordination stratégique et de la prise de décision pour toutes les questions liées à la société de l'information et à la numérisation, comme l'informatisation des PME, le recours aux TIC dans les services publics et la sécurité des contenus numériques, notamment. Présidé par le Premier ministre, incluant des partenaires publics mais aussi privés, le CNTI peut compter sur une direction de haut niveau et un mandat fort pour assurer la bonne coordination requise par le développement d'une infrastructure TIC pour la société et l'économie du pays.

Dans le cadre d'une stratégie fondée sur le concept de société de l'information, les programmes de l'administration électronique fonctionnant sous la responsabilité du Conseil national, s'appuient sur un Comité interministériel eGouvernement (CIGOV) pour renforcer la coordination. Le CIGOV a été créé par le Conseil en 2010; depuis la résolution du CNTI du 27 novembre 2012, il rassemble tous les ministères sous la présidence du ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et des nouvelles technologies. La société de l'information et le portefeuille de l'administration électronique sont donc placés sous la responsabilité du même ministère.

Les politiques et les pratiques du Gouvernement Ouvert sont favorisées, appuyées voire définies par la réglementation qui les sous-tend. Celle-ci repose au Maroc sur des modèles inspirés par les traditions juridiques et de gouvernance française et musulmane. Divers domaines sont pertinents pour le développement des TIC, dont l'accès à l'information, la protection de la vie privée, les droits de propriété intellectuelle, la réglementation sur les signatures électroniques et le commerce en ligne, ainsi que la réglementation générale des infrastructures de communication.

La possibilité d'une communication électronique sécurisée est fondamentale pour le déploiement d'une société de l'information. En 2007, le Maroc a adopté une loi n° 35-06 sur la carte d'identité électronique, complétée par la loi n° 53-05 sur l'échange des données légales, confirmant la validité d'une communication électronique sécurisée et vérifiée. Actuellement, une solution de signature électronique par l'entremise d'un certificat semble pleinement fonctionnelle ; elle est déployée par Barid Esign dans le cadre de la Poste marocaine (www.baridesign.ma/). Elle couvre les services en ligne publics et privés, principalement en matière financière. Des services publics en ligne ont adopté la signature électronique, comme les impôts et les douanes, même si le niveau exact de leur intégration avec la signature électronique postale n'est pas clair. L'équipe de l'examen n'a pas pu non plus déterminer combien de citoyens ont obtenu des certificats leur permettant signer électroniquement. L'opérationnalité et la diffusion de la signature électronique pourraient être meilleures, mais le Maroc a mis en place une base légale solide en ce sens. Il est à noter que, selon des sources gouvernementales, le nombre de certificats électroniques barid e-Sign délivrés sont au nombre de 7000 certificats, dont :

- 3 000 utilisés par les entreprises pour la déclaration en ligne des impôts (IS+TVA)
- 2 000 sont utilisés par les transitaires, les agents maritimes et les douaniers pour l'accès au système BADR
- 150 par les greffiers et les juges pour la signature électronique du casier judiciaire en ligne.

Favoriser le développement de secteurs et marchés TIC fonctionnels et concurrentiels est un autre point clé, avec de larges implications pour favoriser la compétitivité de l'industrie et renforcer l'efficacité de l'administration publique autant que servir les fins du Gouvernement Ouvert. L'utilisation des TIC dans les entreprises privées est notamment un levier de la croissance et d'une productivité accrue. Des cadres légaux ont été établis qui pourraient aussi alimenter le commerce en ligne et la protection des données personnelles. La loi n° 09-08 de 2009 sur la protection des données personnelles vise à assurer la confiance en une numérisation croissante des données, tout en permettant au Maroc de rester un lieu d'externalisation attractif pour les pays européens. Les diminutions récentes des prix de l'Internet et de la téléphonie traduisent en outre les améliorations en cours de la réglementation du secteur des télécommunications. De manière plus générale, le Maroc devra toutefois aller au-delà de la seule perspective juridique aujourd'hui dominante pour atteindre les résultats souhaités et permettre la complète matérialisation des progrès incarnés par la nouvelle Constitution.

Politiques et stratégies d'utilisation des TIC en appui au Gouvernement Ouvert

Bien que les politiques du Gouvernement Ouvert ne soient pas toutes pensées en fonction des TIC, ni leur usage intégré, beaucoup de cadres politiques stratégiques ont été mis au point qui fixent des directions viables pour le Maroc. Des documents stratégiques fondamentaux, qui précisent les objectifs de l'usage des TIC par le secteur public, ont été produits, dont « Maroc Numéric 2013 », rendu public en 2009, et le Programme eGouvernement de 2011. Une initiative plus récente contribuera directement à l'expansion et l'actualisation de ces politiques dans une perspective plus large de gestion publique : la stratégie de modernisation en cours d'élaboration au sein du ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration.

Maroc Numéric 2013

Maroc Numéric 2013, qui est la Stratégie nationale pour l'économie numérique et la société de l'information, a été lancé en 2009[2]. Les plus hauts échelons du gouvernement y sont très attachés. La stratégie englobe le développement économique et des objectifs relatifs à l'administration publique, la volonté étant clairement de permettre au Maroc d'attirer les investissements étrangers liés aux technologies et de favoriser le développement d'un marché intérieur encourageant les produits et services fondés sur les TIC innovantes. Les TIC, en tant que moteur durable de la croissance dans l'économie globale, constituent un secteur important du développement d'économies ouvertes et diversifiées et confortent la croissance de l'usage interne des technologies. Maroc Numéric 2013 suit une vision de l'usage des TIC au service du développement humain, de l'efficacité du secteur public et de la productivité du secteur privé, en favorisant une économie de l'information qui fait du Maroc un centre régional de technologie concurrentiel.

Maroc Numéric 2013 consiste en quatre priorités stratégiques liées au développement d'une société et d'un Gouvernement Ouvert :

- **La transformation sociale**, dont un usage renforcé des TIC dans l'éducation, un meilleur accès aux TIC pour tous les groupes socio-économiques et le développement d'un contenu numérique national.
- **Des services publics centrés sur l'usager**, notamment par le lancement d'un programme de l'administration électronique avec 15 projets phares pour simplifier et moderniser les services publics (comme, par exemple, l'extension de la plateforme nationale des marchés publics).

- **Accroître la productivité des petites et moyennes entreprises**, notamment en soutenant la numérisation des PME dans les domaines économiques prioritaires, en mobilisant des acteurs influents pour accélérer l'adoption des TIC, et plus généralement en encourageant les entreprises à les utiliser.
- **Le développement de l'industrie des technologies de l'information**, notamment en facilitant le développement des entreprises locales des TIC, en promouvant des niches d'excellence, et en accroissant la position concurrentielle du Maroc dans les services externalisés.

Environ USD 613 millions [5.2 milliards MAD] de ressources publiques ont été estimées pour la mise en œuvre de cette stratégie depuis 2009, sans prendre en compte les investissements privés. Les deux grandes priorités financées ont été la transformation sociale et les services d'administration électronique, chacun représentant plus de 40 % des investissements (ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'Économie numérique, 2013).

La stratégie Maroc Numéric 2013 précise un certain nombre d'objectifs tangibles et directement mesurables. Parmi ces objectifs figurent les mesures relatives à l'accès à l'Internet, la prestation de services en ligne, et la taille du secteur marocain des TIC. Ces mesures peuvent dans une certaine mesure être considérées comme des contributions indirectes à l'accessibilité des services publics comme à l'ouverture du gouvernement. Bien que le progrès soit souvent difficile à mesurer, certaines avancées peuvent être imputées à Maroc Numéric 2013.

Les activités de Maroc Numéric 2013 de promotion de l'objectif de long terme, mais qui n'en est pas moins impérieux, de transformation sociale, sont conçues pour renforcer les bases de la société de l'information au Maroc. À cette fin, le programme intègre des activités assurant un accès meilleur et peu coûteux à l'Internet et renforçant les compétences et capacités requises, particulièrement parmi les jeunes. Le programme GENIE (*TaalimTice*) appuie cet objectif en intégrant l'usage des TIC dans les systèmes d'éducation primaire, secondaire et tertiaire pour préparer les générations futures de la société de l'information. Un autre programme clé, *Injaz*, subventionne l'acquisition d'accès Internet à haut débit et d'ordinateurs par des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, en privilégiant les étudiants de sciences techniques. Cette initiative complète les efforts généraux du gouvernement pour réduire les prix et accroître l'accès aux TIC.

Egov.ma – le programme marocain d'administration électronique

Le programme marocain d'administration électronique vise à créer une vision partagée par les services de « *front office* » et « *back office* » de toute l'administration. Si la création d'infrastructures TIC fondamentales dans les secteurs public et privé est bénéfique, la responsabilité de leur déploiement est confiée aux ministères sectoriels. La prestation de services s'appuyant sur cette infrastructure implique souvent la coopération et la collaboration transversales déjà évoquées, afin d'organiser les services à partir des besoins des usagers — qu'il s'agisse de citoyens, d'entreprises ou de fonctionnaires — quelle que soit la localisation de l'entité administrative responsable de chaque volet.

Le site Internet Egov.ma fait fonction de passerelle vers le programme lui-même, en recensant les projets en cours et en détaillant les 95 services opérationnels en avril 2014, et ceux qui se développent. On compte 42 services destinés aux citoyens, 32 aux entreprises, et 21 répondant aux besoins internes de l'administration. Bien qu'il offre des liens vers ces services, le but premier du site est d'appuyer la mise en œuvre de l'administration électronique dans l'administration, par exemple en fournissant des informations sur l'interopérabilité et la performance comme le délai de réponse dans les différents services (mais les données n'incluent pas les taux d'utilisation). Egov.ma est régi par le Comité Interministériel e-gouvernement (CIGOV).

Il existe en fait deux principaux centres de services en ligne aux usagers — citoyens, entreprises et visiteurs étrangers au Maroc. Le site Internet Maroc.ma est la page d'accueil du gouvernement. Le portail national est aussi géré par le ministère de la communication, et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'économie numérique a assisté à sa refonte. Il donne des actualités, des informations sur l'organisation du gouvernement, des liens vers les ministères, etc. Il affiche aussi de manière visible des liens vers les autres portails de services de l'administration marocaine.

Parmi ces portails, service-public.ma est le plus central, conçu pour aider les citoyens et les entreprises à trouver les services dont ils ont le plus grand besoin. Son slogan est « votre partenaire pour les démarches administratives ». Il est géré par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration. Le gouvernement marocain a adopté une approche centrée sur les événements significatifs de la vie pour organiser ses services en ligne. Ceci veut dire que les services, hautement transactionnels, sont organisés autour d'événements clés dans la vie des citoyens et des entreprises. 14 « thèmes » ou ensemble de services sont proposés, comme

les grands documents officiels, le voyage et le loisir, le logement et la construction, les impôts, etc.

Ce portail ventile les services publics, fournit des informations et renvoie à d'autres services plus précis et transactionnels ; des observateurs ont parlé de « souk de services ». Dans le domaine du logement et de la construction, par exemple, la sous-catégorie donnant accès aux services de base recense plus d'une douzaine de services, en décrivant les documents qui doivent être soumis pour obtenir une connexion au réseau d'approvisionnement en eau, le délai, le service à qui soumettre un litige, etc.

Deux autres portails importants du Gouvernement Ouvert portent sur les marchés publics (www.marchespublics.gov.ma) et les offres d'emploi public (www.emploi-public.ma/ar/index.asp). (Voir le chapitre sur la transparence budgétaire pour une discussion approfondie sur le site des marchés publics).

Tableau 5.1. **Responsabilité institutionnelle pour les services de l'administration électronique existants**

Entité gouvernementale	Nombre de services opérationnels gérés
Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'économie numérique	16
Ministère de l'Économie et des Finances	8
Ministère de l'Éducation nationale	7
Trésorerie générale du Royaume	5
Ministère du Travail	5
Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration	5
Poste marocaine	5
Autres (17 ministères et agences, en moyenne 2.6 services/agence)	44
Total des services opérationnels	95

Source : Calculs de l'OCDE (2014), www.egov.ma/e-services-op%C3%A9rationnels, avril.

Le programme d'administration électronique comprend au total 95 projets et services, dont les responsables sont disséminés dans le gouvernement (tableau 5.1). Bien que des progrès soient faits du point de vue de la prestation de services en ligne, les niveaux actuels d'utilisation restent un problème, au Maroc comme ailleurs. Impliquer les utilisateurs

dans la formulation et la prestation des services favoriserait une meilleure couverture du fait d'une confiance accrue des citoyens dans la prestation des services publics. L'implication des usagers pourrait aussi être une composante importante de l'articulation de la prestation de service en ligne et du renforcement du Gouvernement Ouvert. Une meilleure intégration des services accessibles par portable, en intégrant idéalement une fonctionnalité de paiement en ligne, permettrait finalement d'atteindre les gens « là où ils sont ».

Intégrer les initiatives d'administration électronique à la réforme transversale de l'administration

Parallèlement à ses efforts d'automatisation en ligne, le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration cherche aujourd'hui à concevoir une stratégie d'élargissement de l'administration électronique au sein du secteur public. Le ministère a analysé les fonctions actuelles de l'administration marocaine et identifié une approche de la gestion publique fondée des approches sectorielles distinctes, pour corriger le manque d'intégration et de cohérence, l'impact insuffisant des précédents projets et les faibles capacités au sien de l'administration publique (Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, 2013). Les objectifs d'une telle approche incluent le renforcement d'une vision commune, le renforcement des effets concrets, l'exploitation des synergies entre les projets, entre autres. La stratégie cherche à institutionnaliser son travail avec les ministères associés pour parvenir à une vision transversale de la bonne gouvernance fondée sur la modernisation de l'administration et la gestion de ses relations avec la population, particulièrement les usagers des services publics.

Pour évaluer l'état de la gouvernance publique, ce qui est une première étape, le ministère envisage une étude de diagnostic transversal. Quatre axes sont envisagés :

- les procédures administratives, l'évaluation de la simplification, la standardisation et la numérisation
- le capital humain, l'examen de la gestion publique, les compétences et leur développement
- l'organisation, l'analyse de l'externalisation, les fonctions de support et les options communes de services
- la gouvernance, l'étude du coût de la transparence, le dialogue sur la performance, et le renforcement de l'impact.

Bien que ces quatre domaines soient étroitement liés aux politiques et leviers du Gouvernement Ouvert, le ministère de la Fonction Publique et de

la Modernisation de l'Administration n'a pas encore fait les recoupements nécessaires.

Propositions pour renforcer les engagements politiques en matière d'usage des TIC au service du Gouvernement Ouvert

Bien que les organes du secteur public responsables de la coordination et des décisions en ce qui concerne les TIC soient bien en place, ils ne fonctionnent pas aussi efficacement qu'ils le pourraient grâce à de meilleurs ciblage et coordination. Ils ne produisent donc pas en tant que tels les résultats concrets auxquels ils pourraient prétendre. Un investissement accru dans la coopération et les initiatives de coopération pourrait optimiser l'utilisation des ressources, favoriser des synergies et renforcer l'impact.

Même si Maroc Numéric 2013 et le programme plus opérationnel d'administration électronique, Egov.ma, font référence aux objectifs de l'administration électronique, le cadre stratégique et les projets spécifiques pourraient davantage et plus explicitement lier l'usage des TIC aux efforts de Gouvernement Ouvert. Il existe de nombreuses opportunités d'étendre et d'intensifier leur impact en coordonnant la direction des efforts existants en ce sens. Alors qu'il fait des progrès réguliers dans l'application de la Constitution, le Maroc aura besoin de se détacher de la perspective légale dominante pour s'attacher davantage aux moyens de parvenir aux résultats concrets souhaités. Ceci supposera une attention aux politiques horizontales, comme l'utilisation des TIC et le Gouvernement Ouvert, et à des processus plus palpables de consultation.

Pour assurer un plein déploiement des engagements et des instruments existants, le gouvernement du Maroc pourrait envisager de :

- Assurer une *cohérence politique* et des liens entre, d'une part, les stratégies et programmes de la société de l'information, de la numérisation et de la modernisation, et, d'autre part, les plans attendus pour le Gouvernement Ouvert, dont le Plan d'action de l'OGP. Garantir que les engagements du Gouvernement Ouvert sont suffisamment soutenus au sein des organisations responsables des stratégies et programmes existants, en définissant clairement les attributions et les modalités du suivi.
- *Améliorer la coordination opérationnelle dans l'ensemble du gouvernement* par le CNTI et le CIGOV, en leur fournissant un mandat plus clair d'échange informel d'information et d'avis parmi les organisations chargées de la coordination, dont le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration. Ceci pourrait permettre des échanges plus fluides, renforcer la valeur

stratégique de l'usage des TIC pour consolider l'adhésion du gouvernement manifestée par le Conseil et le Comité, et articuler plus nettement leurs activités aux initiatives du Gouvernement Ouvert.

- Favoriser au travers des structures de gouvernance, des *mécanismes de coordination budgétaire, ressources humaines et incitations financières,* la collaboration et la prestation de services centrés sur les usagers, de telle manière que les plateformes numériques conjointes soient en place pour faciliter la prestation de services sectoriels.
- Élargir le travail de la structure de gouvernance pour *prolonger les politiques du Gouvernement Ouvert jusqu'au niveau local de l'administration publique*, en comparant les programmes régionaux, en adaptant l'usage des TIC aux besoins locaux et en impliquant la société civile. Sensibiliser au potentiel du Gouvernement Ouvert les régions pourrait renforcer l'impact tant des TIC que du Gouvernement Ouvert au-delà des zones urbaines.
- *Renforcer la capacité* du ministère récemment réorganisé des Relations avec le Parlement et la Société civile au travers de partenariats avec les acteurs non gouvernementaux, en clarifiant les domaines de collaboration avec le gouvernement. L'éducation, la sensibilisation, la prestation directe de services ou les méthodes de coproduction et de cofinancement des projets avec des acteurs externes, dont le secteur privé, pourraient être concernées. Identifier les principaux partenaires détenant les ressources et compétences adéquates, mais aussi favoriser l'utilisation d'approches d'« approvisionnement par la foule » (*crowdsourcing*) pourrait permettre la mobilisation des ressources du Maroc pour exploiter pleinement le potentiel des TIC.

L'émergence d'une citoyenneté numérique et d'une participation par l'entremise des médias sociaux

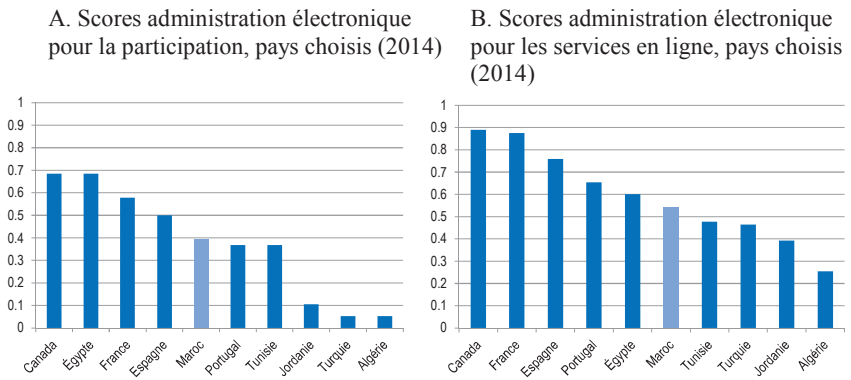
Diverses initiatives se développent qui mettent en rapport gouvernement et société civile. Avec la ratification de la Constitution de 2011, ces initiatives ont fait l'objet d'une attention accrue.

Bien que la performance de la gouvernance ne soit pas en rapport direct avec l'usage des TIC, ces derniers peuvent contribuer fortement à son amélioration. L'informatisation des processus et données administratifs, notamment la conversion vers des plateformes en ligne, peut favoriser la transparence et la responsabilité. L'utilisation des TIC au service de

l'intégrité et de la fiabilité est bien étudié (voir par exemple OCDE, 2009 et OCDE, 2011). Leur application au secteur public des pays de l'OCDE a été associée à des augmentations de l'efficacité et de la productivité (voir par exemple Dunleavy, 2012), ainsi que l'introduction de services qui n'étaient pas auparavant envisageables. Des études affirment que les effets de cette introduction dans les économies développées peuvent même aller plus loin (WB/EIB, 2013). Comme le confirme la classification du Maroc dans le rapport de l'ONU relatif à l'indice de l'e-gouvernement publié en 2014, les TIC peuvent aussi être un vecteur opportun pour accroître l'ouverture dans les processus réglementaires et de prise de décision, et plus généralement pour favoriser des processus de gouvernance plus inclusifs et transparents.

Le progrès du Maroc en matière d'engagement civique et l'utilisation par la société civile des outils de citoyenneté numérique ont été longuement évoqués dans le chapitre sur l'engagement civique. On reviendra sur certains points dans les recommandations finales de cette section. Mais la discussion portera ici sur la question importante quoique négligée de savoir comment l'utilisation des TIC par le gouvernement peut contribuer au progrès du développement économique du Maroc.

Graphique 5.3. **Comparaison des scores du Maroc dans les classements ONU administration électronique pour la participation et les services en ligne dans différents pays**



Note : Le graphique présente deux indicateurs composites notés de 0 à 1. La mesure de la participation en ligne rend compte des programmes du gouvernement visant l'implication des citoyens. La mesure Internet est une évaluation de la présence en ligne du gouvernement distinguant quatre degrés : présence émergente, présence forte, présence transactionnelle et présence connectée.

Source : ONU (2014), *United Nations E-Government Development database*, http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014 (consulté le 4 avril 2015).

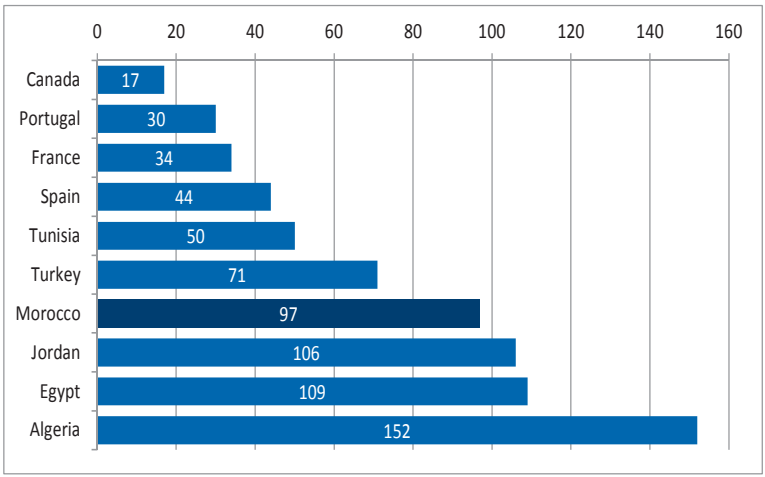
Le Maroc utilise déjà l'Internet pour renforcer l'efficacité et renouveler les services publics. Les mesures de la bonne gouvernance ont cependant placé le Maroc derrière ses voisins et l'OCDE, en termes d'efficacité de l'administration, de liberté d'expression et d'efficacité de la lutte contre la corruption (Banque mondiale, 2013). L'adoption de la nouvelle Constitution suscite des espoirs renouvelés que le Maroc prenne le chemin d'une meilleure gouvernance, même s'il est, peut-être, tôt pour que ces changements deviennent pleinement effectifs et se reflètent dans les classements internationaux. Ceci peut être illustré par le classement du Maroc en ce qui concerne la capacité du secteur public de fournir des services en ligne et d'utiliser les médias sociaux pour renforcer la participation, pour laquelle le Maroc occupe un haut rang dans la région (graphique 5.3). Jusqu'à aujourd'hui, toutefois, l'utilisation par le gouvernement des médias sociaux, comme Facebook ou Twitter, semble très limitée.

Les TIC et les stratégies de renforcement de l'environnement marocain des affaires

L'environnement des affaires du Maroc est proche de la moyenne régionale selon le programme *Doing Business* (« Faire des affaires ») de la Banque mondiale, qui s'intéresse surtout aux contraintes administratives, et par le Rapport global sur la compétitivité du Forum économique mondial (FEM), qui s'intéresse à la compétitivité de manière plus globale[3]. Dans le premier, le Maroc est très en retard derrière ses voisins et partenaires commerciaux, que sont la Tunisie et l'Espagne, ce qui montre l'importance de nouvelles améliorations. Le second Rapport parvient à une conclusion similaire, en plaçant le Maroc à la 77ème place sur 148 pays, loin derrière la Jordanie (68ème) et l'Espagne (35ème), mais devant la Tunisie. Si des améliorations ont été constatées au cours des dernières années au Maroc, par exemple en ce qui concerne la facilité de création d'une entreprise, d'autres domaines ont connu une détérioration, par exemple l'enregistrement d'une propriété. En 2013, le Maroc est globalement classé 97ème du classement de la Banque mondiale ; il a perdu 7 places dans le classement du FEM entre 2012/13 et 2013/14.

Malgré de nets progrès depuis 2005, d'importants domaines comme l'accès au crédit et la protection des investisseurs restent problématiques. Les politiques du Gouvernement Ouvert peuvent être des leviers efficaces de simplification et d'une meilleure réponse aux besoins et inquiétudes des entreprises. Par exemple, des procédures de secteur public et des services aux entreprises en ligne centrés sur l'usager, transparents, bien ciblés, peuvent fortement réduire le temps requis par les démarches et réduire le risque de corruption.

Graphique 5.4. **Classement Doing Business (2013), économies choisies**



Source : Banque mondiale (2013), *Doing Business 2013*.

Graphique 5.5. **L'environnement marocain des affaires, thèmes choisis (2013)**



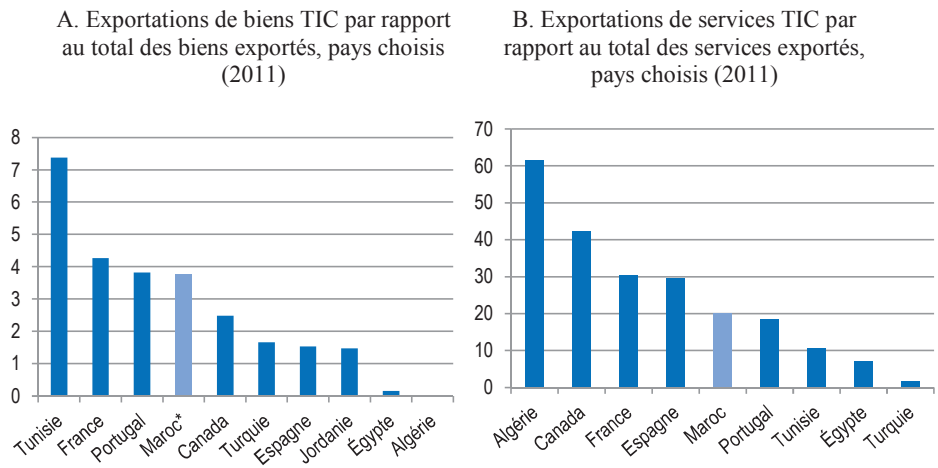
Source : Banque mondiale (2013), *Doing Business 2013*.

L'utilisation des nouvelles technologies n'est bien sûr pas seulement un centre d'intérêt du gouvernement et de la société civile ; elle est cruciale pour que le secteur privé favorise l'innovation, améliore son efficacité opérationnelle, soutienne la commercialisation des produits et services, particulièrement à l'échelle internationale. Une économie ouverte avec des

marchés ouverts peut stimuler les échanges et l'innovation entre secteurs. Les politiques du gouvernement jouent un rôle important à cet égard. Dans les pays de l'OCDE, les entreprises utilisent les nouvelles technologies pour accroître leur productivité, et, dans certains secteurs, développer les services et les biens TIC destinés aux marchés internes comme à l'exportation.

Comme indiqué dans le graphique 5.6 ci-dessous, le Maroc accroît son niveau d'exportation dans les biens et les services TIC, les services TIC représentant environ un cinquième du total des exportations dans la catégorie.

Graphique 5.6. **Position comparée des exportations de TIC du Maroc**



Note : Les graphiques représentent la part des TIC sur le total des exportations. Dans la mesure où celui-ci varie, cette part doit être rapportée à l'évolution des exportations et des industries de chaque pays. Les données sur les exportations de biens TIC pour le Maroc datent de 2010.

Source : A. Données de la Banque mondiale (2013), http://data.worldbank.org/indicator/tx.val.ictg.zs.un?display=default (consulté le 10 juillet 2013) ; B. Données de la Banque mondiale (2013), http://data.worldbank.org/indicator/bx.gsr.ccis.zs?display=default.

Ces chiffres ne rendent pas compte de toute l'importance des TIC dans la dynamisation de la production destinée aux marchés intérieurs et d'exportation, et notamment de la contribution possible des données administratives à la compétitivité des entreprises et à l'attraction des investissements. Beaucoup de l'information générée par le gouvernement a une utilité directe pour les entreprises, elle les aide à comprendre l'évolution du marché du travail, ou à repérer des opportunités en matière de tourisme ou d'agriculture. Le gouvernement est par ailleurs un consommateur crucial

pour les entreprises locales de TIC, qui donne des opportunités de développement de nouveaux produits et services qu'elles peuvent ensuite vendre au privé ou à l'étranger, et qui représente un vaste marché susceptible de faciliter le démarrage des entreprises de TIC.

Propositions de renforcement des principaux moteurs de l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert

Bien que des progrès aient été réalisés au Maroc, différents problèmes demeurent qui empêchent le plein déploiement d'une société prospère, ouverte et connectée, avec l'appui d'un Gouvernement Ouvert contribuant à la croissance économique à partir des capacités et innovations des TIC. Comme nous l'avons dit précédemment, des barrières considérables existent sur le plan de l'alphabétisation, des compétences de base de l'usager, de l'accès et du coût des TIC ; elles réduisent la compétitivité du secteur privé autant que la capacité de l'administration de mettre les TIC au service du Gouvernement Ouvert. Si les TIC sont de plus en plus utilisées pour fournir des services aux usagers, des retards sont observés. Le gouvernement marocain a conçu plusieurs programmes de renforcement de capacités pour répondre à ces questions, tout en promouvant le Gouvernement Ouvert. On ne sait pas si ces initiatives ont l'ampleur requise pour surmonter ces barrières, cependant.

Pour mettre en avant son agenda de transparence et de responsabilité, le gouvernement marocain a manifesté sa détermination à rejoindre l'OGP, et souligné l'importance qu'il donne aux politiques du Gouvernement Ouvert. Malgré ce haut niveau d'engagement et la volonté de s'aligner sur les normes internationales, le Maroc devra transformer ses ambitions en activités opérationnelles. C'est en particulier le cas en ce qui concerne l'utilisation des TIC, où le cadre stratégique en place doit être mieux intégré au travail sur le Gouvernement Ouvert. S'appuyer sur les acteurs de la société civile et du secteur privé, nouer des partenariats avec eux, y compris dans les secteurs TIC, peut renforcer les capacités de l'État de progresser rapidement. L'efficacité du gouvernement comme la compétitivité de l'économie marocaine peuvent en sortir renforcés, favorisant le développement d'une économie durable qui crée des emplois pour les jeunes Marocains.

Pour répondre à ces problèmes, tout en confortant l'élan en matière de Gouvernement Ouvert, le gouvernement marocain devrait envisager les mesures suivantes :

- Continue à *renforcer la compétitivité des marchés TIC* pour réduire encore les prix et rendre les TIC plus accessibles, attirer les

investissements directs étrangers dans le secteur et accélérer le développement de la société de l'information au Maroc.

- Poursuivre le travail sur *l'alphabétisation numérique et les compétences TIC*, tout en explorant d'autres options pour accélérer les progrès dans toute la société marocaine. D'autres options envisageables privilégient la coopération avec le secteur privé pour développer l'utilisation des TIC par des industries orientées vers les marchés internationaux ; accroître l'utilisation des plateformes éducatives mobiles, ou étendre les collaborations avec la société civile et les associations locales pour innover et revaloriser les solutions et le renforcement de compétences qui créera une société de l'information inclusive pour tous les Marocains.

Les problèmes de mise en œuvre dans une utilisation plus efficace des TIC au service du Gouvernement Ouvert

L'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert s'organise dans deux types d'activités qui se recoupent, à l'appui l'un des efforts du gouvernement pour améliorer sa performance sur la base de critères de bonne gouvernance comme l'intégrité, la transparence et l'engagement civique, l'autre de sa performance politique générale et de ses réponses aux grands problèmes de société. Les TIC peuvent être un levier utile pour renforcer l'implication des citoyens et l'intégrité, comme l'ont montré les précédents chapitres.

La bonne gouvernance permet de traduire la capacité du gouvernement en résultats concrets conformes à ses finalités et objectifs politiques. Le Gouvernement Ouvert requiert des progrès en regard des critères de bonne gouvernance come l'intégrité, la transparence et l'engagement civique. Dans chacun de ces domaines, une meilleure performance peut être recherchée ; elle est nettement accélérée lorsque les nouvelles technologies sont utilisées.

Améliorer l'efficacité des TIC en augmentant la transparence et l'accès à l'information

La transparence est une condition *sine qua non* de l'engagement des citoyens, de la responsabilité politique et de la confiance dans le gouvernement. La publication des données administratives est quant à elle un moteur important de la performance des actions du gouvernement. L'utilisation des TIC réduit les coûts, accroît l'accessibilité autant que la possibilité d'une réutilisation des données et de l'information. La Constitution de 2011 le reconnaît pleinement, puisqu'elle fait référence à l'accès à l'information comme « un droit et une liberté fondamentaux ». Un projet de loi intégrant les précédentes versions du Parlement et du

gouvernement est aujourd'hui en phase finale d'examen avant d'être soumis au vote du Parlement. Si l'adoption prochaine d'une loi est vraisemblable, elle ne règlera pas tous les problèmes culturels et pratiques qui doivent l'être pour ouvrir le gouvernement en publiant davantage d'informations publiques sous une forme qui encourage une utilisation large et effective. Cette utilisation a jusqu'alors été limitée.

Les projets de loi antérieurs sur l'accès à l'information reconnaissaient aussi bien l'information et les données numériques que leurs équivalents imprimés. Une obligation du secteur public de publier le plus d'information possible était prévue, ce qui suppose que le recours aux technologies soit appliqué opportunément. L'expérience du portail marocain des marchés publics, quoiqu'elle n'ait pas encore été menée à son terme, fournira un exemple à suivre. Un accès plus grand à l'information fondamentale sur les marchés publics, comme les prix des contrats passés, peut aussi contribuer fortement à une efficacité accrue.

Un autre élément mentionné est la mise en place d'un portail national du budget ouvert pour améliorer la transparence. Ceci renforcerait l'expérience marocaine des budgets citoyens, en renforçant la participation des citoyens à la hiérarchisation et aux prises de décision par l'exécutif en matière budgétaire. Le site d'initiative citoyenne, www.floussna.ma, fournit une représentation visuelle facile d'accès des priorités globales affichées par la loi de finances, permettant les commentaires dans les médias sociaux et créant ainsi un forum de discussion publique sur le budget.

Les demandes des citoyens peuvent aiguillonner la performance et la responsabilité politique. L'implication des entreprises privées peut pareillement dynamiser la matérialisation de l'ouverture et l'élargissement de l'accès aux données administratives qui ont des implications économiques. Les groupes organisés d'entreprises, communautés et consommateurs impliqués visent le plus souvent à influencer la réglementation qui les affecte, en favorisant la sécurité des lois et règlements qui forment l'environnement des transactions économiques. Des acteurs impliqués précocement dans le processus législatif, favorisent donc la participation démocratique tout en mettant davantage d'informations à la disposition du gouvernement et lui permet de mieux comprendre l'impact de la réglementation concernée.

Respectant les engagements évoqués, le Maroc s'efforce de favoriser l'usage des technologies et innovations qui fournissent des plateformes au Gouvernement Ouvert. L'objectif est de permettre aux citoyens et aux entreprises de créer de la valeur sociale et privée en tirant profit des données et outils administratifs. Le Maroc a fait les premiers mouvements vers l'ouverture des données administratives avec la création du portail

data.gov.ma. La version en place fournit un premier ensemble de données historiques sur la géographie, l'éducation, le travail, la finance, la santé et le tourisme, fournies au moyen d'une licence sur les données ouvertes autorisant une réutilisation libre et ouverte. Bien que la sophistication technique et l'utilité des données puissent être améliorées, et que les taux d'usage soient faibles, un seuil a été franchi. Dans la mesure où les standards et la quantité d'information disponible sous un format ouvert vont en s'améliorant, cette initiative deviendra de plus en plus utile. Les données budgétaires sont aujourd'hui disponibles, par exemple, sous format .pdf, et non sous un format ouvert qui en facilite l'analyse.

Encadré 5.3. **La transparence en Colombie : L'urne de cristal**

L'urne de cristal (*Urna de Cristal*, www.urnadecristal.gov.co) est une initiative majeure du gouvernement colombien pour utiliser les TIC afin de renforcer le pouvoir et l'implication des citoyens, en vue du renforcement de la responsabilité politique. Le gouvernement a annoncé son intention de fonctionner de manière aussi transparente qu'un « poisson nageant dans l'eau d'un aquarium », sans aucune possibilité d'échapper à la surveillance publique.

L'urne de cristal regroupe différentes plateformes, dont un portail web, la radio et la télévision. Elle associe donc des canaux traditionnels à l'Internet et aux médias sociaux. Des événements en ligne, utilisant les conversations *(hangouts)* de Google+, rassemblant le Président du pays et un groupe de jeunes Colombiens choisis pour leur expertise, nourrissent l'ambition d'une ouverture du gouvernement et d'une implication des citoyens dans de nouvelles perspectives.

Tous les canaux de l'urne de cristal ne sont pas également visités, et davantage pourrait être fait pour accroître leur fréquentation. Mais cette approche multicanaux, qui prévaut en Colombie en matière d'inclusion et de transparence, est susceptible d'atteindre de larges segments de la population. L'effort fait pour combiner moyens en ligne et hors ligne semble, de ce point de vue, payant. La plateforme a été utilisée pour familiariser la population au sujet des politiques publiques, et communiquer à leur sujet, mais aussi pour dialoguer avec les électeurs. Un exemple récent de simplification de la prestation de services publics est la « croisade anti-formalités » qui a impliqué plus de 70 000 personnes dans la recherche d'une prestation de services publics axée sur le consommateur.

Source : OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

Même sous cette forme préliminaire, le portail témoigne de la compréhension par le gouvernement des opportunités offertes par un échange avec la société civile et les entreprises en diffusant les données et information sous des formats ouverts. La rentabilité de ses investissements

dans ce domaine en est renforcée, et la responsabilisation politique et administrative accrue. Plusieurs autres sources de données administratives mènent leurs propres expérimentations en matière de données ouvertes, par exemple l'institut national de la statistique, le Haut-Commissariat au Plan et les ministères principaux, dont le ministère de l'Économie et des Finances. Aucune information n'est disponible sur les demandes en provenance de la société civile ou des entreprises, cependant, ce qui représente un type d'action susceptible de valoriser l'initiative gouvernementale.

Cet effort pourrait aussi bénéficier de l'adoption de normes plus claires susceptibles d'orienter une diffusion en ligne des données cohérente et de bonne qualité. L'encadré 5.4 donne un exemple de ce type de lignes directrices emprunté au Royaume-Uni.

Encadré 5.4. **Gouvernement Ouvert : Les principes du Royaume-Uni en matière de données ouvertes**

- Les politiques et pratiques en matière de données ouvertes seront pilotées par le public et les entreprises qui ont besoin de données et souhaitent les utiliser ; il en sera de même pour la définition du type de données ouvertes, du moment et du format de leur ouverture.
- Les données publiques seront publiées dans un format réutilisable, lisible sur ordinateur.
- Les données publiques seront fournies sous une licence libre autorisant leur réutilisation gratuite, y compris à des fins commerciales.
- Les données publiques seront accessibles et faciles à trouver à partir d'un point d'accès en ligne unique, d'utilisation aisée (www.data.gov.uk).
- Les données publiques seront présentées dans des formats ouverts, en suivant les recommandations du World Wide Web Consortium (W3C).
- Les données publiques en provenance de différentes directions mais portant sur la même question, seront présentées dans des formats standards similaires, avec des définitions identiques.
- Les données publiques alimentant les propres sites de l'administration seront publiées dans un format réutilisable.
- Les données publiques seront actualisées et détaillées.
- Les données seront diffusées rapidement, et traitées pour être rendues disponibles dans des formats standards ouverts, incluant notamment des liaisons de données.

Encadré 5.4. **Gouvernement Ouvert : Les principes du Royaume-Uni en matière de données ouvertes** (*suite*)

- Les données publiques seront utilisables pour tout usage légal.
- Les données publiques seront disponibles sans abonnement ni enregistrement, et sans que soient demandées de précisions sur l'identité de l'utilisateur.
- Les organismes publics devront activement encourager la réutilisation des données publiques.
- Les organismes publics devront constituer et afficher des inventaires des données en leur possession.
- Les organismes publics devront publier toutes les métadonnées pertinentes sur leurs ensembles de données ; celles-ci devront être disponibles à partir d'un point d'accès unique, et être associées à des précisions sur la provenance du format et la signification des données.

Source : Data.gov.uk (2012), « Public Sector Transparency Board: Public Data Principles », http://data.gov.uk/library/public-data-principles.

Renforcer la contribution des TIC à une meilleure prestation de services

L'utilisation des TIC est un moyen au service d'une fin : résoudre des problèmes sociaux et atteindre des objectifs politiques. Le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert exige des États membres de privilégier cinq « grands défis » qui permettent d'atteindre, par des méthodes du Gouvernement Ouvert, des résultats concrets sur le plan de la performance de l'administration, qui sont importants aux yeux des citoyens. Un de ces défis concerne la prestation équitable des services publics fondamentaux à toute une population.

Le Maroc est confronté à des difficultés dans plusieurs domaines : assurer une bonne éducation pour tous, fournir un égal accès à des services de santé de qualité, et mettre des infrastructures à la disposition de tous, en particulier les habitants des zones rurales qui n'ont pas un accès suffisant à l'eau potable, à l'électricité, à l'Internet et à des routes en bon état.

Les TIC sont très utiles dans le domaine de la prestation de services publics, c'est-à-dire une attribution majeure de l'administration. Beaucoup de leurs applications, même très techniques, favorisent l'implication des citoyens, la responsabilisation de l'administration, et d'autres objectifs du Gouvernement Ouvert. Un meilleur suivi des défaillances des services

d'information et de communication, par exemple des chutes ou baisses de tension, ou des pannes de courant généralisées, produit une information qui, si elle est partagée avec les citoyens et la société civile au travers de systèmes de données ouvertes, les amène à mieux comprendre les conditions de la performance des services et à entrer dans un dialogue avec le gouvernement sur le moyen de rendre ces derniers plus équitables et fiables.

Une discussion approfondie de ce thème ample n'est pas possible dans le cadre de ce rapport. Cette section insiste sur la manière dont la prestation de services en ligne appuie les efforts de l'administration pour améliorer la prestation des services publics. Dans la mesure où le Plan d'action qui devrait suivre l'admission du Maroc à l'éligibilité à l'OGP se concentrera vraisemblablement sur l'accès à l'information, des actions spécifiques pourraient être intégrées qui cibleraient l'information sur la prestation de services au niveau local et renforceraient la collaboration avec les citoyens et les OSC de telle manière que cette information contribue effectivement à l'amélioration de la prestation de services. Une telle initiative relèverait clairement des grands défis de l'OGP.

Malgré un usage modéré de l'Internet par sa population, le Maroc compte de plus en plus de services administratifs en ligne. Ils viennent compléter les services traditionnels, fournis par téléphone, physiquement ou par courrier. Récemment, au titre des efforts en cours de modernisation, des centres d'appel mutualisés ont été créés parallèlement aux guichets uniques, afin de répondre aux besoins des usagers de trouver toutes les réponses à leurs questions en un même lieu. En dépit du taux élevé de pénétration du téléphone portable, peu de services administratifs empruntent ce canal. Le service en ligne fourni par les portails nationaux, www.maroc.ma et www.service-public.ma, est disponible en français et en arabe, même si certains informations et services sont proposés en amazigh, espagnol et anglais.

Le nombre de services en ligne augmente au Maroc, et couvre des secteurs diversifiés. Très peu de services sont complètement transactionnels et intégrés (voir aussi tableau 5.2). Ceci traduit la prédominance des modes d'échange traditionnels. Les canaux de fourniture physique ou téléphonique restent importants en ce qu'ils permettent d'atteindre les personnes. Le Maroc l'a compris en utilisant, par exemple dans le précédent projet d'Idaratouk, la télévision pour informer la population des évolutions de la prestation de services publics.

Tableau 5.2. **Niveau de maturité des services en ligne existants**

Niveau de numérisation	Nombre de services	Part
Services informatifs	26	4.8 %
Services interactifs	431	78.8 %
Services semi-transactionnels	51	9.3 %
Services transactionnels	36	6.6 %
Services intégrés	3	0.6 %

Source : Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (2013), Indicateurs relatifs aux sites web et télé-services dans le secteur public 2012, www.mmsp.gov.ma/carto2012/TeleService.aspx?Lg=fr (consulté le 17 juillet 2013).

Une condition préalable de la prestation de services simples et transactionnels, au travers du portable, de l'Internet ou même au guichet, est de pouvoir accéder aux données et systèmes d'information pertinents dans toute l'administration. Être capable de traiter et d'échanger des données entre différentes unités du secteur public permet aux usagers de ne donner la même information qu'une fois, en plus de la possibilité d'automatiser divers services dépendant de données issues d'autorités distinctes. Une administration cohérente et intégrée au niveau du « *back office* » favorise la création de services simples et transparents de meilleure qualité au guichet. Certains pays ont adopté une stratégie d'intégration en amont pour permettre la cohérence au niveau de la prestation des services (par exemple l'Espagne, encadré 5.6), d'autres ont maintenu une approche concentrée, centrée sur les gains rapides perçus par les usagers (comme la France, voir encadré 5.5). Des services simples et faciles d'accès sont des vecteurs importants de l'intégrité et de la responsabilité dans le secteur public autant que la garantie d'une satisfaction accrue des usagers.

Encadré 5.5 **Améliorer la qualité grâce à la simplification des services publics en France**

Avec le lancement de la Réforme générale des politiques publiques (RGPP), la France a privilégié une amélioration de la qualité des services davantage axée sur l'usager. Différentes mesures ont été prises pour permettre un accès aux services, un processus de prestation de services, des mesures et une expression des litiges améliorés.

Encadré 5.5. **Améliorer la qualité grâce à la simplification des services publics en France** (*suite*)



Des enquêtes quantitatives fondées sur les principaux événements de la vie représentent une base pour hiérarchiser les efforts de simplification en fournissant des mesures de la difficulté perçue des démarches et du niveau d'utilisation du service par la population.

Un processus de réorganisation qualitative des services fondé sur la *reconstitution de la trajectoire du consommateur*, décrivant les processus de manière détaillée, suivant les usagers afin de comprendre leurs besoins, leurs expériences et leurs sentiments tout au long des processus.

Mieux comprendre les *facteurs de satisfaction* au sein de chacun des services publics fournis, en distinguant facteurs secondaires, élémentaires (le temps requis par l'accès aux services), facilitateurs (l'information et le processus) et d'excellence (l'amabilité du personnel).

Créer un *baromètre de la qualité du service public* construit à la fois à partir d'indicateurs objectifs de qualité (les données transactionnelles) et de mesures subjectives (la satisfaction de l'usager) pour suivre le développement de grands domaines de prestation de services publics.

Élaborer de *nouvelles manières d'impliquer les usagers* dans la conception et l'amélioration des services publics et de leur prestation, par exemple au travers de groupes focaux centrés sur des questions spécifiques ou de campagnes ciblées sur le site innover.modernisation.gouv.fr/ (pour les fonctionnaires) ou www.ensemble-simplifions.fr/ (pour les entreprises et les administrés).

Source : Waintrop, F. (2013), présentation non publiée et www.modernisation.gouv.fr/ (consulté le 23 juillet 2013).

Le Maroc examine aujourd'hui les manières de moderniser son administration : certaines étapes ont déjà été franchies, notamment en ce qui concerne l'usage des TIC. Citons la loi n° 35-06 de 2007 instituant la carte d'identité électronique, différentes mesures de modernisation dont la promotion des guichets uniques dans l'ensemble du secteur public centrés sur les usagers et visant à permettre à tous, analphabètes inclus, d'accéder aux services. La création de portails nationaux, déjà évoqués, en est une autre ; elle reflète une approche transversale. Si le Maroc a reconnu légalement la signature électronique, on ne sait pas dans quelle mesure celle-ci est intégrée aux services aujourd'hui fournis en ligne, et effectivement utilisée. Gérer les différents canaux de prestation de services d'une manière cohérente, sûre et unifiée sera important pour assurer la confiance dans les services en ligne.

Au-delà du développement de services fondamentaux en ligne, les gouvernements examinent aujourd'hui le cœur de leurs secteurs publics pour identifier d'autres moyens d'automatiser les services et leur prestation, même partiellement. Dans la région du Conseil de coopération du Golfe, les médias sociaux sont de plus en plus utilisés pour améliorer l'éducation dans les écoles, au moyen de fonctionnalités de travail en groupe et d'échange, mais aussi grâce au partage et au commentaire de vidéos ou d'autres outils d'apprentissage collaboratif (DSG, 2013).

Encadré 5.6. **Tirer profit des données et de l'information publiques grâce à un cadre national d'interopérabilité en Espagne**

En octobre 2012, l'Espagne a publié les derniers des 11 standards techniques d'interopérabilité, définissant le Cadre national d'interopérabilité créé par la loi n° 11/2007 et le décret royal n° 4/2010. Ces standards, lignes directrices en matière d'application et autres matériaux sont désormais disponibles sur le Portail national du gouvernement, http://administracionelectronica.gob.es.

Le Cadre national d'interopérabilité a été mis en place en vue de rationaliser les échanges d'information, de réduire les coûts et d'éliminer les redondances. Les standards techniques portent sur tous les niveaux de l'administration et ont été formulés en collaboration avec l'Administration générale, les Communautés autonomes, les administrations locales (FEMP), les Universités (CRUE), et le système judiciaire (EJIS), sous la conduite du ministère des Finances et de l'Administration publique. La loi n° 11/2007 a donné des droits aux citoyens : celui de choisir leur canal préféré de prestation de services et de communication avec l'administration publique, et celui de ne pas fournir deux fois la même information. Pour y parvenir, un haut niveau d'interopérabilité était nécessaire. Le Cadre national d'interopérabilité a été conçu en réponse à ce besoin, ainsi que les standards techniques :

Encadré 5.6. **Tirer profit des données et de l'information publiques grâce à un cadre national d'interopérabilité en Espagne** (*suite*)

- Catalogues des standards (http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio.html)
- Documents en ligne (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13169)
- Numérisation des documents (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13168)
- Fichiers électroniques (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13170)
- Politiques de signature électronique et certificats (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13171)
- Protocoles d'échange des données (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10049)
- Modèles de liens entre les données (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10050)
- Politiques de gestion des documents en ligne (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048)
- Conditions de raccordement au Réseau de communication de l'administration publique (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13173)
- Procédures d'authentification des copies et de conversion (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13172)
- Modèles de données pour les échanges de bases de registres (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13174)

Sur la base du réseau conjoint d'infrastructures du secteur public, SARA, les services sont fournis conformément aux normes légales du Cadre national d'interopérabilité, ce qui permet une cohérence des infrastructures à tous les échelons de l'administration. Ceci inclut notamment des services fondamentaux comme la signature électronique (@firma), les notifications électroniques ou les moteurs de production des fichiers et formulaires numériques (G-Inside). Avec un système comme SARA, qui est au cœur du système d'interconnexion et d'échange d'information, l'Espagne cherche aujourd'hui à améliorer les standards techniques d'interopérabilité pour garantir la réutilisation et le partage de l'information publique entre les institutions. Le réseau SARA devant être optimisé dans un format IPv6, l'Espagne prépare son infrastructure à une utilisation de l'informatique « en nuage » dans toutes les administrations.

Encadré 5.6. **Tirer profit des données et de l'information publiques grâce à un cadre national d'interopérabilité en Espagne** (*suite*)

Source : OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en ; www.oecd.org/gov/colombia-implementing-good-governance.htm, faisant référence au Gouvernement de l'Espagne, ministère des Finances et de l'Administration publique et Observatoire de l'administration électronique (2012), *Technical Standards and Common Services to Facilitate Interoperability in Public Administration*, http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio.html?idioma=en (consulté le 8 avril 2013) ; Gouvernement de l'Espagne, ministère des Finances et de l'Administration publique et Observatoire de l'administration électronique (2012) ; SARA – Réseau de télécommunication de l'Administration publique espagnole, http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio.html?idioma=en (consulté le 8 avril 2013).

Recommandations

Le Maroc fait des progrès dans la mise en place de la base technologique permettant de placer les TIC au service du Gouvernement Ouvert. Il s'est engagé à davantage impliquer les citoyens et a lancé différentes initiatives pour améliorer la participation, bien qu'il soit encore nécessaire de déployer la capacité et les processus requis pour prendre en compte de manière transparente dans l'élaboration des politiques, les voix, contributions et avis de la population. Le Maroc a renforcé la prestation de services en ligne et a reconnu l'importance de domaines clés comme la simplification et l'accessibilité, même si d'importants problèmes demeurent. Renforcer la transparence devrait être un enjeu central pour l'administration publique, notamment au travers de la mise à disposition et de l'extension en cours des Données du Gouvernement Ouvert.

Afin d'accélérer la mise en œuvre en privilégiant la recherche d'impact, il sera nécessaire de régler le problème de l'usage national faible de l'Internet, et des services en ligne ; c'est là une barrière importante à l'accès et à la participation aux processus du Gouvernement Ouvert. Avec plus de la moitié de la population féminine analphabète, et seulement la moitié de la population ayant accès à Internet, les efforts de renforcement de capacité et de communication ne peuvent être que très ciblés, en ligne et hors ligne, si l'on veut assurer l'engagement civique partout dans le pays, particulièrement dans les zones éloignées et rurales, qui cumulent différents

problèmes. Dans cette perspective, les plateformes de téléphones portables ont été utilisées avec succès dans plusieurs pays de l'OCDE et MENA.

Le Maroc pourrait envisager diverses initiatives pour renforcer l'usage croissant des TIC au service du Gouvernement Ouvert. Pour faire en sorte que les TIC contribuent à des services publics plus efficaces et à une bonne gouvernance — fondée sur l'intégrité, la transparence, l'accès à l'information et l'engagement civique — le gouvernement pourrait entreprendre les actions suivantes :

- Définir et matérialiser *la politique des données du Gouvernement Ouvert* au travers de programmes, orientations et missions spécifiques de publicisation de l'information et des données à tous les échelons de l'administration, en garantissant une actualisation des sites. Ce document politique clarifierait les objectifs généraux et répartiraient les responsabilités. Les orientations viseraient particulièrement à accroître durablement la responsabilité, à renforcer la croissance du secteur privé et à améliorer la base d'une coopération et d'une collaboration transversales. Créer le bon écosystème, par exemple en favorisant des partenariats impliquant usagers et acteurs clés, serait une manière d'évaluer et de conforter les demandes de données, puis d'y répondre par les données les plus adéquates, en produisant de la valeur ajoutée.

- Améliorer les *indicateurs et les mesures* des progrès dans l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert, en ciblant la performance politique, c'est-à-dire l'impact des politiques en regard des objectifs prioritaires du gouvernement. Bien que la plupart des pays trouvent difficile de mettre en place de bonnes mesures de l'impact des politiques du Gouvernement Ouvert, divers indicateurs pourraient être pris en compte. Ceux-ci incluraient par exemple, les mesures déjà disponibles de la part des marchés publics qui transitent par marchespublics.ma ; le niveau de perception par la population et les entreprises de l'information administrative, des services publics et données du Gouvernement Ouvert existants ; le niveau et la profondeur de l'engagement dans les processus de consultation classiques et en ligne ; la proportion de la population qui a accès aux services numériques ; l'usage réel des différents canaux de prestation de services numériques ; les coûts de transaction par canal étant donné l'usage actuel des services en ligne, et l'usage des données publiques diffusées. Les mesures d'impact doivent parfois être complétées par des processus et des mesures intrants/extrants : de bonnes données sont donc essentielles pour évaluer et conforter les avancées. Diffuser l'information sur

ces avancées participe de la formation d'un élan et d'une confiance à l'égard du gouvernement.

- Appuyer les différentes entités administratives qui utilisent l'engagement civique et des approches participatives en formulant des *lignes directrices communes* sur la manière d'encourager, d'organiser et de faire converger la *participation des citoyens et des entreprises*. Ces orientations devraient concerner toutes les plateformes de communication, y compris les réunions municipales, les portails de consultation en ligne, les sondages en ligne, les médias sociaux, les retours d'opinion, les évaluations et autres formats d'interaction. Elles devraient encourager les ministères à concevoir un plan pour la consultation en collaboration avec les participants, plutôt que d'organiser des événements ponctuels. La formulation et la diffusion de ces lignes directrices seraient une manière transparente de favoriser la confiance dans le gouvernement au moyen d'un engagement accru.
- *Consolider la stratégie du gouvernement en ce qui concerne la prestation transversale de services*, en étant plus attentifs à la simplification et à une collaboration accrue sur la base d'une approche centrée sur les événements de la vie, en tirant profit des canaux existants potentiellement très attractifs, comme les centres physiques, les centres d'appel mutualisés, les spots télévisés et les plateformes mobiles.
- *Cartographier et renforcer la machinerie « back office » de l'administration*, comme l'existence et l'utilisation des données fondamentales dans les principaux registres, et particulièrement l'échange et le partage de ces données entre agences. En se concentrant sur les services pleinement transactionnels coûteux pour l'usager et l'administration, le gouvernement devrait examiner comment améliorer au mieux la gestion et les flux d'information et de données au sein de l'administration publique.

Notes

1. Le rapport de l'ONU relatif à l'indice e-Gouvernement publié en 2014 classifie le Maroc comme suit :

Note de l'indice global=0.5, classement=82ème.

Note du sous-indice des services en ligne=0.69, classement=30ème.

Note en e-participation= 0.8, classement=17ème.

2. La prochaine étape du programme, s'étendant jusqu'en 2020, est en préparation et n'a pas pu être connue de l'équipe de l'examen ; la discussion ne portera donc que sur les progrès de la première phase.

3. www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014.

Bibliographie

Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT) (2012), *L'Évolution du Secteur des Télécommunications en 2012,* www.anrt.ma (consulté le 24 juillet 2013).

Banque mondiale (2013), « Doing Business 2013 », *Economy Profile*, Morocco, www.worldbank.org (consulté le 10 juillet 2013).

Banque mondiale, European Investment Bank (WB/EIB) (2013), « Transforming Arab Economies: Travelling the Knowledge and Innovation Road », http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2013/06/04/transforming-arab-economies-towards-knowledge-innovation-driven-development-strategies (consulté le 6 août 2013).

Dubai School of Government (DSG) (2013), *Arab Social Media Report* 2013, www.arabsocialmediareport.com (consulté le 24 juillet 2013).

Economist Intelligence Unit (2013), *Country Report Morocco,* www.eui.com (consulté le 10 juillet 2013).

Global Integrity (2010), *Global Integrity Report Morocco 2010,* https://www.globalintegrity.org/global_country/morocco/ (consulté le 22 juillet 2013).

Gouvernement du Royaume de Maroc (2012), « Partenariat du Gouvernement Ouvert : État des lieux », document de travail confidentiel non publié.

Mamdawrinch (2011), *Mamdawrinch,* www.mamdawrinch.com (consulté le 22 juillet 2013).

Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique (2013), « E-Services opérationnels », www.egov.ma/fr/e-services-op%C3%A9rationnels (consulté le 17 juillet 2013).

Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique (2011), « EGov.ma – Programme eGouvernement », www.egov.ma (consulté le 10 juillet 2013).

Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique (2010), « Règlement intérieur du comité interministériel « e-gouvernement » [CIGOV] », www.egov.ma (consulté le 20 août 2013).

Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique (2009), « Maroc Numéric 2013 », www.mcinet.gov.ma/ (consulté le 10 juillet 2013).

Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (2013a), « Élaboration d'une stratégie de modernisation de l'administration et accompagnement dans sa mise en œuvre, Lancement du projet/Rapport de cadrage », document de travail non publié.

Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (2013b), « Indicateurs relatifs aux sites web et télé-services dans le secteur public 2012 », www.mmsp.gov.ma/carto2012/TeleService.aspx?Lg=fr (consulté le 17 juillet 2013).

Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (2010), « Plan d'Action du Gouvernement Marocain pour la lutte contre la Corruption », www.mmsp.gov.ma/uploads/fckFiles/file/Plan%20d'action%20de%20lutte%20contre%20la%20corruption-VersionFrancaise.pdf.

OCDE (2014a), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr.

OCDE (2014b), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, www.oecd.org/fr/juridique/nouveaux-instruments-juridiques.htm.

OCDE (2013a), « OECD countries jointly develop guidance for digital government and are inviting feedback », Communiqué de la réunion de 2013 des *E-Leaders* de l'OCDE, www.oecd.org/governance/eleaders/Communique-2013.pdf.

OCDE (2013b), *OECD e-Government Studies: Egypt 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264178786-en.

OCDE (2013c), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

OCDE (2009), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-en.

Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (2011), www.opengovpartnership.org/ (consulté le 17 juillet 2013).

Premier ministre (2009a), « Décret 2-08-444 instituant un conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique », Bulletin Officiel.

Premier ministre (2009b), « Décret 2-08-229 instituant une procédure de publication des textes législatifs et réglementaires », Bulletin Officiel.

Premier ministre (2009c), « Lois 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel », Bulletin Officiel.

Premier ministre (2007a), « Loi 35-06 instituant la carte d'identité électronique », Bulletin Officiel.

Premier ministre (2007b), « Loi 53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques », Bulletin Officiel.

Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (2013), www.modernisation.gouv.fr/ (consulté le 23 juillet 2013).

Ubaldi (2013), *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance, no. 22, Editions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Waintrop, F. (2013), présentation non publiée.

Annexe A

La progression du Maroc vers l'adhésion à l'OGP

Afin de rejoindre l'OGP les candidats doivent réunir **12** des 16 **points** possibles des Critères minimaux d'éligibilité de l'OGP. Le Maroc a réuni 11 points et a besoin d'un point supplémentaire pour devenir éligible. À cette fin, le Maroc a diverses options dans les domaines de : **l'accès à l'information, les divulgations relatives aux hauts responsables publics et élus, et la participation civique**.

Le score du Maroc en ce qui concerne la **participation civique** est fondé sur la position du pays en regard du sous-indice Libertés civiles de l'Indice Démocratie de l'Economist Intelligent Unit. Cet indicateur reflète un sondage portant sur les perceptions ; il peut ne pas tenir compte de la nouvelle Constitution et des réformes en cours, qui pourraient apparaître lors de la publication de la prochaine édition en 2014, voire en 2015 compte tenu des délais nécessaires pour que des changements affectent les opinions des personnes. Le chapitre 2 de ce rapport, *Engagement civique*, souligne les efforts du pays pour intégrer le principe de la participation dans son cycle politique et dans le fonctionnement de son administration.

Pour ce qui concerne le critère des **divulgations relatives aux hauts responsables publics et élus,** les déclarations de patrimoine sont obligatoires au Maroc, mais elles ne sont pas rendues publiques et ne sont accessibles qu'au titre d'une enquête judicaire officielle. Le Maroc envisage une réforme de son système de déclaration de patrimoine, mais le processus n'en est qu'à ses débuts et il est donc peu probable qu'une nouvelle loi, qui suppose un consensus politique et social large, soit rédigée et adoptée promptement (voir chapitre 4*, L'intégrité et la lutte contre la corruption*).

L'option la plus prometteuse pour atteindre l'éligibilité à l'OGP serait donc de miser sur le critère de l'**accès à l'information.** Dans ce domaine, le Maroc a 3 points compte tenu de la disposition constitutionnelle qui le garantit. Si le Maroc adopte la loi d'Accès à l'information, aujourd'hui en préparation, il recevra le point attendu (voir chapitre 2*, Engagement civique*).

Tableau A.1. **Critères minimum d'éligibilité à l'OGP**

	Situation actuelle du Maroc	Points
Accès à l'information	Existence d'une disposition constitutionnelle 1 point si la loi est adoptée	3/4
Transparence budgétaire	Publication du Rapport d'audit et du projet de budget de l'exécutif	4/4
Divulgations concernant les élus et hauts responsables publics	Déclarations accessibles aux tribunaux. (2pts) 2 points si les déclarations sont publiées.	2/4
Participation citoyenne	Score de 4.21/10 (entre 2.5 et 5) à l'indicateur Civil Liberties du Democracy Index 2012	2/4
Total	(12 points minimum sont nécessaires pour devenir éligible pour adhérer à l'OGP)	11/16

Recommandation :

- Adopter la loi sur l'accès à l'information.

Prochaines étapes :

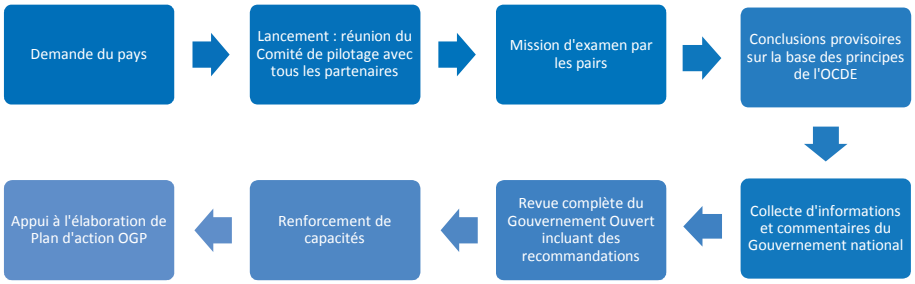
- Une fois éligible, le Maroc devra, pour devenir membre de l'OGP, envoyer une lettre au Comité de pilotage de l'OGP, et préparer un Plan d'action de l'OGP.

Annexe B

La collaboration entre l'OCDE et le Maroc en matière de Gouvernement Ouvert

Cette Revue de l'OCDE du Gouvernement Ouvert (RGO) est fondée sur la méthodologie d'examen par les pairs de l'OCDE (www.oecd.org/fr/examenparlespairs/). Le recours au processus inclusif et consultatif qui consiste à fournir l'examen et le conseil des pairs a dans ce cas été souhaité par le Maroc, en appui à la formulation et à la mise en œuvre des réformes en vue du Gouvernement Ouvert. Cette demande se fondait, en premier lieu, sur la participation du Maroc au Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, en appui au dialogue politique entre les pays MENA et OCDE et aux réformes de la gouvernance publique dans la région MENA, et, en second lieu, sur l'intention du Maroc de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert.

Graphique B.1. **Synthèse des étapes du processus d'appui du Projet GO de l'OCDE à l'initiative GO du Maroc**



L'OCDE a appuyé la réforme de la gouvernance au Maroc pendant plus de dix ans, depuis le lancement du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance en 2004. La coopération entre l'OCDE et le Maroc sur le Gouvernement Ouvert a été officiellement lancée lors de la première réunion du Comité de Pilotage sur le Gouvernement Ouvert (CPGO) le

8 novembre 2012. Le Comité de pilotage a été créé pour coordonner l'agenda marocain sur le Gouvernement Ouvert et la coopération avec le Projet OCDE Gouvernement Ouvert. Le Comité de pilotage inclut des représentants du gouvernement et de la société civile.

La Revue OCDE du Gouvernement Ouvert est le résultat d'une collecte extensive de données sur les politiques et pratiques actuelles du Maroc dans ce domaine, réalisée par le Secrétariat de l'OCDE, en collaboration avec le gouvernement de Maroc. Celle-ci est complétée par l'expertise d'une équipe de pairs examinateurs venus de Brésil et d'Espagne, qui ont pris part à la collecte des informations sur place et ont fourni des contributions importantes à la rédaction de ce rapport. L'équipe d'examen a rencontré, outre les membres du Comité de pilotage, des représentants des institutions indépendants, des organisations de la société civile (c'est-à-dire des organisations non gouvernementales, des réseaux associatifs, des militants, des universitaires, etc.) et du secteur privé lors d'une série d'entretiens approfondis. L'information rassemblée a permis de comparer les politiques nationales aux bonnes pratiques, principes et normes de l'OCDE. Les faits contenus dans les conclusions provisoires ainsi que dans le texte final ont été vérifiés avec le Comité de pilotage. Le processus d'examen par les pairs de l'OCDE a abouti à la production de ce document et à une série de séminaires de renforcement de capacités pour en diffuser les conclusions et les recommandations et appuyer l'élaboration du Plan d'action de l'OGP marocain.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2014 28 1 P) ISBN 978-92-64-22669-2 – 2015-18

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le gouvernement ouvert au Maroc

Sommaire

Évaluation et recommandations

Introduction

Chapitre 1. Cadres de la gouvernance publique pour le gouvernement ouvert au Maroc

Chapitre 2. Engagement civique au Maroc

Chapitre 3. Transparence budgétaire au Maroc

Chapitre 4. Intégrité et lutte contre la corruption au Maroc

Chapitre 5. L'utilisation croissante des TIC par le secteur public, la société civile et les entreprises au Maroc

Annexe A. La progression du Maroc vers l'adhésion à l'OGP

Annexe B. La collaboration entre l'OCDE et le Maroc en matière de Gouvernement ouvert

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-22669-2
42 2014 28 2 P