



SIGMA

Créer le changement ensemble



Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE,
financée principalement par l'UE

Revue

Principes d'administration publique

Prestation de services administratifs

MAROC

Juin
2019

Revue:

Principes d'administration publique

Prestation de services administratifs

MAROC

Juin 2019

Ce document est produit avec le soutien financier de l'Union européenne (UE). Il ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'UE, de l'OCDE ou de ses pays membres, ou des partenaires participant au Programme SIGMA. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

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

© OCDE 2019 – L'utilisation de ce contenu, dans quelque format que ce soit (numérique ou papier), est régie par les Conditions d'utilisation disponibles sur la page du site internet de l'OCDE <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	3
INTRODUCTION.....	5
ÉTAT DES LIEUX ET PRINCIPAUX DÉVELOPPEMENTS DE JUILLET 2011 À MARS 2019	7
L'ANALYSE	11
Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée.....	11
La démarche stratégique dans le domaine des prestations publiques.....	12
Une stratégie numérique en suspens	14
Le dispositif institutionnel de gouvernance	15
Des progrès réels, mais inégaux, en matière de simplification administrative	17
Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliquée	24
Les dispositions constitutionnelles.....	24
Le cadre législatif et réglementaire en matière de procédure administrative	24
La question particulière du statut juridique des procédures administratives	26
La qualité des décisions administratives.....	26
Principe 3 : Des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont mis en place	29
Les méthodes utilisées pour mesurer la performance des services publics et promouvoir la qualité.....	29
La participation des usagers à l'évaluation des prestations de service	31
L'objectif de parvenir à des systèmes d'information interopérables	33
Le déploiement de la signature électronique	33
Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée.....	35
Le principe d'accessibilité sous l'angle territorial et numérique	35
Les actions pour promouvoir la qualité de l'accueil dans les services publics.....	36
La politique d'accessibilité en faveur des personnes vulnérables	38
RECOMMANDATIONS	41
1. Se doter d'un plan action interministériel intégré pour donner de la cohérence et de la visibilité à la politique des prestations publiques.	43
2. La simplification des procédures administratives : un enjeu central pour tous les usagers.....	45
3. Avancer vers l'objectif « dites-le nous une fois ».....	47
4. L'introduction dans la législation des garanties essentielles en matière de procédure administrative	48

Maroc
Prestation de services administratifs

5. L'adoption d'une loi générale de procédure administrative.....	48
6. L'adoption de la Charte des services publics et l'accompagnement de sa mise en œuvre	48
7. Clarifier le régime juridique applicable aux procédures administratives	48
8. Améliorer la qualité des décisions administratives.....	49
9. Améliorer le processus de préparation des lois et règlements en intégrant les études d'impact et en associant les catégories d'utilisateurs concernés	49
10. Renforcer l'accessibilité au droit en créant un système gratuit de diffusion	50
11. Mettre en place les outils de suivi et d'évaluation de la performance des services	51
12. Prévoir à terme la possibilité de créer un programme interministériel dans le cadre de la Loi organique de finances	51
13. Exploiter et développer les évaluations relatives à la qualité des services – outils traditionnels et innovants.....	52
14. Encourager et soutenir l'introduction d'outils de gestion de la qualité	52
15. Conforter l'accessibilité territoriale	53
16. Diversifier les canaux de délivrance des prestations publiques selon les catégories d'usagers...	53
17. Promouvoir un langage simple et clair dans les services publics.....	54
18. Renforcer la formation et la motivation des agents des services d'accueil.....	55
LE PROGRAMME SIGMA.....	56

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADD	Agence du développement digital
ADII	Administration des douanes et des impôts indirects
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ANCFCC	Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie
ANRT	Agence nationale de régulation des télécommunications
AU	Agence urbaine
BO	Bulletin officiel
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGI	Cadre général d'interopérabilité
CNEA	Comité national de l'environnement et des affaires
CNIE	Carte nationale d'identité électronique
CNOPS	Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale
CNTI	Conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique
CRI	Centre régional d'investissement
CSP	Charte de services publics
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGI	Direction générale des impôts
DGSN	Direction générale de la sûreté nationale
EFQM	Fondation européenne pour la gestion de la qualité
eGov	e-gouvernement
FOMAP	Fonds de modernisation de l'administration publique
HCP	Haut-commissariat au Plan
ICE	Identifiant commun des entreprises
ICPC	Instance centrale de prévention de la corruption
IEV	Instrument européen de voisinage
INPPLC	Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption
IRP	Impôt sur le revenu des particuliers
IS	Impôt sur les sociétés
MATNUHPV	Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MFSEDS	Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social
MIICEN	Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique
MInt	Ministère de l'Intérieur
MN 2013	Maroc Numeric 2013

Maroc
Prestation de services administratifs

MRAFP	Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique
OGP/PGO	Open Government Partnership - Partenariat pour un gouvernement ouvert
PG	Programme gouvernemental
PME	Petites et moyennes entreprises
PNRA	Programme national de réforme de l'administration
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSH	Populations souffrant de handicap
RGC	Règlement général de construction
SMQ	Système de management de la qualité
SNLCC	Stratégie nationale de lutte contre la corruption
TGR	Trésorerie générale du royaume
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

INTRODUCTION

Le Maroc considère le domaine des prestations de services administratifs délivrées par les services publics comme une priorité nationale. Sa détermination à réformer son modèle de délivrance des prestations de services administratifs et à mettre en place une administration au service des usagers a été ancrée dans la Constitution de 2011. Les plus hautes autorités du Royaume ne manquent pas de le souligner lors de leurs interventions publiques.

Cette question occupe une place croissante au sein des programmes de l'OCDE et de l'Union européenne (UE). Elle ouvre en effet la voie à des réformes structurelles de l'administration publique en agissant sur sa capacité à offrir des services de qualité aux citoyens et aux entreprises.

Les relations qu'entretient l'OCDE avec le Maroc sont étroites. Le Maroc est en effet l'un des premiers pays - et le seul de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) - à bénéficier d'un Programme-pays de l'OCDE. Il en résulte la volonté du Maroc de participer plus activement aux travaux de l'OCDE et de promouvoir les réformes socio-économiques nécessaires à la modernisation de l'État. Depuis 2004, le sujet de la gouvernance publique est au cœur de la coopération entre le Maroc et l'OCDE, sous la forme d'études, ainsi que d'une assistance à la mise en œuvre des réformes dans des domaines prioritaires. Le Maroc a par ailleurs été le premier pays de la région MENA à bénéficier du statut de participant au Comité de la Gouvernance Publique de l'OCDE et a adhéré à 28 instruments juridiques.

Le Maroc est également un partenaire privilégié de l'UE. L'accord d'association entré en vigueur en 2000 entre le Maroc et l'UE a été suivi de plusieurs autres accords de nature politique et économique. Les relations se sont ensuite renforcées avec la Politique européenne de voisinage (PEV) et le statut avancé accordé en 2008. L'instrument européen de voisinage (IEV) est l'instrument financier principal de la coopération entre l'UE et le Maroc pour la période 2014-20, avec une aide bilatérale de plus de 800 millions EUR. Hakama, le programme d'appui de l'UE à la gouvernance publique au Maroc en fait partie. Commencé en 2013, il s'achèvera en 2020. Le programme Hakama 2, doté d'une allocation budgétaire de près de 100 millions EUR, est destiné à poursuivre la coopération en matière de gouvernance publique.

Dans le but d'aider à la programmation de l'axe relatif à la réforme de l'administration¹ du programme Hakama 2, la Commission européenne a demandé à SIGMA² en septembre 2018 de procéder à une revue des prestations de services administratifs au Maroc.

L'étude réalisée par SIGMA en 2019 présente une vision panoramique du domaine des prestations de services administratifs prises en charge par les administrations relevant de l'État. La définition de ce domaine est large, elle inclut l'ensemble des contacts et des relations qui se nouent entre les usagers (citoyens, résidents et entreprises) et l'administration, quelles qu'en soient les raisons. L'étude réalisée par SIGMA porte sur de très nombreux aspects, tels que les règles régissant les procédures administratives et leur mise en œuvre, la satisfaction des usagers, leur implication dans le processus de simplification, ou encore les garanties d'accessibilité et d'égalité d'accès aux prestations. Les secteurs spécialisés, tels que la santé ou l'éducation, sont toutefois exclus du diagnostic.

Dans le cadre de sa revue, SIGMA a relevé les évolutions positives, identifié des marges de progression et formulé plusieurs recommandations. La méthodologie utilisée est identique à celle appliquée dans tous les pays où intervient SIGMA. Elle s'appuie sur les principes d'administration publique dans leur version applicable aux pays partenaires de la PEV. Ceux-ci s'inspirent des principes de bonne

¹ Réforme de l'administration : amélioration de la qualité des services publics et promotion de la participation et du contrôle citoyen, à travers l'appui à des mesures de réforme de la gestion publique hors du domaine financier, susceptibles d'avoir un impact à plus court terme sur la qualité des services publics ressentie par les citoyens (Axe II).

² SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE, financée principalement par l'UE. Voir présentation de SIGMA à la fin de ce document.

gouvernance reconnus au niveau international et couvrent six domaines stratégiques, dont l'analyse approfondie restitue l'image d'une « bonne administration ».

Le premier chapitre du document, intitulé « État d'avancement et principaux développements de juillet 2011 à mars 2019 », donne un aperçu de la situation actuelle au Maroc et des développements depuis la nouvelle Constitution.

Le domaine des prestations de services administratifs est ensuite analysé sous l'angle des quatre principes suivants : principe 1) une politique pour une administration publique axée sur la prestation de service est définie et appliquée ; principe 2) la bonne administration est un objectif politique qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliqué ; principe 3) des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont mis en place ; et principe 4) l'accessibilité des services publics est assurée. Présentés en détail au sein de quatre chapitres, ces principes constituent le fil directeur du diagnostic. Chaque chapitre s'achève par un bref résumé.

Enfin, un dernier chapitre est consacré aux recommandations de SIGMA. Elles ont pour finalité de proposer un éventail de mesures susceptibles de renforcer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance et la concrétisation d'une administration orientée vers les usagers. Elles découlent de l'examen des quatre principes cités ci-dessus, tout en s'inspirant des analyses figurant dans plusieurs rapports de l'OCDE.

Ce rapport de SIGMA vient en complément des travaux conduits par d'autres institutions, tels que le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Cour des comptes, ou encore le Médiateur du Royaume. Leurs rapports apportent un éclairage précieux, mais restent néanmoins ciblés sur un secteur particulier.

Pour mener à bien son diagnostic, SIGMA s'est appuyé sur de multiples sources et souhaite remercier vivement le Gouvernement du Maroc, et plus particulièrement le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique pour leur collaboration. Ce dernier a apporté la documentation et les données administratives nécessaires, et permis l'accès à de nombreux acteurs du domaine, notamment : Ministère de l'Économie et des Finances (Administration des douanes et impôts indirects, Trésorerie générale du royaume, Direction générale des impôts et Direction du budget) ; Ministère de l'Intérieur (et Direction générale de la sûreté nationale) ; Ministère de la Justice ; Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville ; Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique ; Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau ; Ministère de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social ; Ministère de la Santé ; Agence nationale de régulation des télécommunications ; Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie ; Agence du développement digital ; Comité national de l'environnement et des affaires ; Haut-commissariat au plan ; et Médiateur du Royaume, ainsi que des représentants de la société civile.

ÉTAT DES LIEUX ET PRINCIPAUX DÉVELOPPEMENTS DE JUILLET 2011 À MARS 2019

État des lieux

L'environnement juridique qui régit les services publics marocains a profondément évolué depuis l'adoption de la nouvelle Constitution en 2011. En inscrivant au rang des principes et règles constitutionnels des dispositions concernant la qualité des services publics, le texte a en effet joué un rôle décisif. La rédaction des articles est dépourvue de toute ambiguïté, elle traduit la volonté du Maroc de moderniser son administration en la mettant à l'écoute des citoyens, en respectant les principes d'égalité de traitement et en organisant ses services pour assurer l'accessibilité territoriale et la continuité des prestations.

Par ailleurs, trois lois organiques mettant en œuvre la décentralisation au bénéfice des collectivités locales ont été adoptées depuis la Constitution de 2011. Le mouvement de décentralisation a été suivi par la Charte nationale de la déconcentration administrative, qui devrait favoriser la proximité entre les usagers et les services administratifs.

Au-delà des avancées que représentent la Constitution et les lois organiques, le Maroc a conscience qu'il lui faut impérativement faire évoluer en profondeur la culture et les pratiques de ses services publics et de leurs agents. Les critiques formulées par le Roi lui-même dans ses discours font écho à celles qui figurent dans les rapports publics de la Cour des comptes, du Médiateur du Royaume, ou du Conseil économique social et environnemental (CESE). Les rapports de l'OCDE sur le Maroc soulignent, entre autres, la nécessité de procéder à une réforme de la fonction publique.

Améliorer la qualité des services rendus aux usagers est une priorité des autorités publiques, mais il n'existe pas de stratégie gouvernementale cohérente qui déclinerait pour l'ensemble des administrations, les objectifs et les actions à mettre en œuvre³. De fait, la Constitution et les discours du Roi y suppléent.

Dans le domaine du numérique, la stratégie Maroc Numeric 2013 (MN2013) a pris fin sans qu'une autre prenne le relais. L'élaboration d'une nouvelle stratégie Maroc Digital 2020 a bien été annoncée en juillet 2016, mais elle n'a pas encore vu le jour. L'Agence du développement digital (ADD) créée par la loi du 30 août 2017, dont la mission est de mettre œuvre la stratégie de l'État en matière de développement du digital, devrait donner un nouvel élan à la modernisation des prestations des services par voie numérique. Elle est chargée de proposer rapidement au gouvernement une feuille de route et d'élaborer le schéma directeur de la transformation numérique de l'administration. Le Maroc adhère à la recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies de gouvernement numérique⁴. En tant que participant⁵ au Comité de gouvernance publique de l'OCDE, le Maroc est membre du groupe de travail de l'OCDE des hauts fonctionnaires du gouvernement numérique (E-Leaders)⁶.

Sur le plan institutionnel, la réforme de l'administration et de la fonction publique est confiée à un ministre délégué auprès du chef du gouvernement. Lui revient la délicate mission d'impulser les réformes et d'orienter et coordonner les départements ministériels dans le champ très sensible de la

³ Selon la méthodologie de SIGMA, une stratégie se définit par des objectifs exposant les réalisations et les résultats attendus pour l'ensemble de l'administration et des actions explicites pour les atteindre, l'identification précise des responsabilités pour atteindre les objectifs et mettre en œuvre les actions et un mécanisme de suivi et d'évaluation. OCDE (2018), « Methodological Framework for the Principles of Public Administration : ENP Countries » OCDE, Paris, mai 2018, <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-ENP-Countries-May-2018.pdf>, p. 142 (la version française n'est pas publiée).

⁴ OCDE (2014), « Recommendation of the Council on Digital Government Strategies », OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-governmentstrategies.htm>.

⁵ Les *Participants* peuvent prendre part à toutes les réunions non confidentielles du comité. <http://www.oecd.org/fr/relations-mondiales/participationdesnon-membresauseindesorganesdelocde/>.

⁶ <http://www.oecd.org/governance/eleaders/>.

modernisation des services et du statut de la fonction publique. Toutefois, le système de gouvernance est à développer ; le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique (MRAFP) ne dispose pas de pouvoirs ni de moyens suffisants pour imposer la réforme de l'administration. Il considère que sa mission se borne à la conception des stratégies et plans de réforme, et ne comprend pas le suivi de la mise en œuvre de ces plans et stratégies.

La structuration et le fonctionnement du système de gouvernance ne sont pas assez robustes pour assurer le pilotage de cette politique sans redondances ni gaspillage de ressources. Le Maroc rencontre des difficultés pour mener de front l'adoption de nouveaux textes, la simplification des procédures, le développement des services numériques et la transformation d'une fonction publique perçue comme trop bureaucratique dans ses méthodes et dans l'attention qu'elle accorde aux usagers.

La simplification des procédures administratives est un chantier complexe, de longue haleine, que le Maroc conduit depuis plusieurs années au travers de programmes de simplification des procédures⁷. Les progrès sont incontestables, mais ils sont inégalement répartis selon les départements ministériels et les bénéficiaires. Les résultats sont très positifs pour certains acteurs, comme le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), qui mène une stratégie de dématérialisation et d'amélioration de la qualité, ou le Comité national de l'environnement et des affaires (CNEA) qui, pour les entreprises, conduit une politique active en partenariat avec les acteurs publics et privés. La progression du Maroc dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale en atteste. Des exemples réussis de numérisation existent également dans différents secteurs et à différents niveaux, témoignant de la détermination du Gouvernement marocain à tirer parti de la révolution numérique pour mieux répondre aux attentes de la collectivité.

En termes de procédure administrative, les garanties apportées aux citoyens et aux entreprises sont insuffisantes. Il n'existe pas de loi générale sur la procédure administrative. Les lois et réglementations sectorielles sont difficilement accessibles et ne reprennent pas la totalité des garanties fondamentales associées au concept de « bonne administration ». Les usagers se trouvent souvent en situation de faiblesse pour faire valoir leurs droits et la relation de confiance avec les services publics n'est pas assurée. La loi 31-13 du 12 mars 2018 relative au droit d'accès à l'information est une étape importante pour promouvoir le principe de transparence et satisfaire aux critères d'éligibilité requis pour adhérer à l'Initiative du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). L'élaboration de la Charte des services publics (CSP) - prévue par l'article 157 de la Constitution, qui doit fixer les règles de fonctionnement des services publics - et la réforme du cadre juridique applicable aux procédures administratives sont deux mesures très attendues, qui devraient donner une assise juridique aux principes constitutionnels de bonne gouvernance.

L'absence d'un système centralisé de collecte de données portant sur les prestations délivrées par les services publics (coûts, charge administrative, progression du taux d'utilisation des services en ligne, etc.) empêche les autorités gouvernementales de disposer d'une vision générale. Elles ne peuvent par conséquent évaluer en continu les progrès accomplis, identifier les retards et ajuster rapidement leurs politiques. Les départements ministériels ont créé leurs indicateurs de suivi, souvent de nature quantitative, et quelques services administratifs ont pris l'initiative de mettre en place des outils de management de la qualité de type ISO 9001.

La perception qu'ont les usagers de la qualité des prestations est le plus souvent mesurée par des enquêtes classiques, sans fréquence régulière. La participation des usagers se met en place par le biais des réclamations et des suggestions qu'ils peuvent déposer sur le portail national www.chikaya.ma.

L'article 154 de la Constitution a posé le principe d'égale accessibilité des services publics et de la couverture équitable du territoire. Désormais, le cadre législatif de la décentralisation⁸ et de la

⁷ La méthode suivie et les réalisations sont développées plus bas.

⁸ La décentralisation consiste à transférer à des collectivités locales élues des compétences et de des moyens exercés par l'État.

déconcentration⁹ donne l'assise juridique nécessaire à la mise en œuvre d'une plus grande proximité des services et d'une accessibilité territoriale renforcée. Il n'existe cependant pas d'orientation gouvernementale pour promouvoir des guichets uniques réunissant dans les mêmes locaux des agents d'administrations différentes¹⁰.

Le gouvernement développe une politique déterminée en faveur des populations en situation de handicap (PSH). Un cadre d'action clair et cohérent pour les administrations a en effet été défini avec la loi-cadre 97-13 du 27 avril 2016 relative à la protection et la promotion des PSH, suivie par l'adoption d'une politique publique intégrée et d'un plan national d'action.

La dématérialisation en cours se traduit par l'essor significatif des services en ligne, qui allègent les démarches des usagers. Toutefois, la dématérialisation n'est pas adaptée à toutes les catégories de la population, notamment celle qui souffre d'analphabétisme et celle qui n'est pas formée aux outils numériques. La charte commune des portails institutionnels (qui fait partie du Cadre général d'interopérabilité [CGI] de 2012) a défini les exigences et les directives applicables aux sites web gouvernementaux. Cependant, la responsabilité de veiller au respect des prescriptions de la Charte n'est pas confiée à une structure bien identifiée, et les exigences qu'elle pose en termes de multilinguisme ne sont pas respectées.

Principaux développements

La Constitution marocaine de 2011 a d'abord redistribué les compétences entre autorités publiques, puis la création de l'État décentralisé s'est concrétisée avec l'adoption des trois lois organiques en juillet 2015. Pour accompagner la dynamique de la régionalisation avancée¹¹, la déconcentration des compétences des administrations centrales vers leurs services locaux a été actée par le décret du 26 décembre 2018¹². Des schémas directeurs de déconcentration seront élaborés pour préciser le contenu des transferts à opérer.

La Constitution a également prévu la mise en place d'instances de bonne gouvernance. La loi 113-12 du 9 juin 2015 a ainsi créé l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC)¹³, qui se substitue à l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC). Une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption a été adoptée en 2016. De son côté, le Médiateur du Royaume, qui a succédé en 2011 au Diwan al Madhalim, a vu ses garanties d'indépendance renforcées¹⁴.

Le portail national des données ouvertes du Maroc (www.data.gov.ma) a été mis en ligne dès 2011, plaçant ainsi le pays à l'avant-garde des développements internationaux dans ce domaine. Désireux de promouvoir les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation, et de se rapprocher des standards internationaux, le Maroc a adhéré en mai 2018 à la Recommandation de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert¹⁵. Il est devenu officiellement membre du Partenariat pour un

⁹ La déconcentration consiste à déléguer ou transférer des compétences des administrations centrales vers leurs services déconcentrés répartis sur le territoire. À la différence de la décentralisation, les services déconcentrés dépendent directement du pouvoir central.

¹⁰ Le MRAFP a lancé fin 2018 un projet pilote de centre commun des services administratifs dans la région Fez-Meknès visant à poser les bases de l'amélioration des conditions d'accueil des usagers des services publics marocains. <https://www.infomediaire.net/services-publics-le-maroc-sattaque-a-laccueil-des-usagers/>.

¹¹ La « régionalisation avancée » est un concept nouveau, cité par l'article 1 de la Constitution de 2011 : « L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée ». La région devient l'échelon privilégié pour conduire les politiques locales de développements. Elle est le partenaire stratégique de l'État.

¹² Décret 2-17-618 du 26 décembre 2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative.

¹³ Le président de l'INPPLC a été nommé au mois de décembre 2018.

¹⁴ OCDE (2016), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264253612-fr> ; OCDE (2018), *Diagnostic d'intégrité au Maroc : Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302693-fr>.

¹⁵ Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert adoptée en décembre 2017 ; <https://www.oecd.org/gov/Recommandation-Gouvernement-Ouvert-Approuv%C3%A9-141217.pdf>.

gouvernement ouvert ¹⁶ le 26 avril 2018, dans la foulée de l'adoption de la loi 13-31 du 12 mars 2018 relative au droit d'accès à l'information. Dans son plan d'action 2018-2020, il s'est engagé à mener des actions concrètes en matière d'accès à l'information, d'intégrité et de lutte contre la corruption, de transparence budgétaire et de participation publique.

Le portail de l'administration www.service-public.ma, en service depuis 2005, a été amélioré. Il propose des informations pratiques sur les procédures administratives et les services en ligne, des formulaires téléchargeables, ainsi qu'un service de renseignements téléphoniques (soit une approche multicanal). Par ailleurs, depuis janvier 2018, le portail national www.chikaya.ma permet aux citoyens de déposer leurs plaintes et réclamations, mais aussi de formuler des suggestions d'amélioration des prestations de services administratifs. De son côté, l'administration s'engage à apporter une réponse à leurs réclamations dans des délais définis.

Pour les entreprises, le CNEA ¹⁷ reste la cheville ouvrière de la simplification administrative, grâce notamment à la dématérialisation des procédures et à la refonte des lois et règlements. Présidé par le chef du gouvernement, il élabore, en concertation avec des représentants des secteurs privé et public, des plans d'action annuels avec des objectifs concrets. La plateforme www.business-procedures.ma, lancée en 2015 à l'initiative du CNEA et pilotée par le MRAFP, propose une description détaillée de cinq groupes de procédures (26 démarches) concernant le cycle de vie de l'entreprise dans cinq régions du Royaume. Le MRAFP coordonne le travail de simplification des procédures administratives du CNEA, il est responsable de la transcription, de la simplification et de la diffusion des procédures administratives en rapport avec l'entreprise.

À la suite de la Loi-cadre sur la protection des droits et la promotion des PSH adoptée en avril 2016, une politique publique intégrée pour la promotion des droits des PSH a été définie, et un plan d'actions adopté en juillet 2017.

Dans le domaine du numérique, le plan MN2013 ¹⁸ s'est achevé en 2013. En juin 2016, des orientations très générales ont été présentées par le ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique, sans qu'une réelle stratégie ne vienne ensuite les appuyer. La loi 61-16 du 30 août 2017 a créé l'ADD. L'établissement public, qui n'est pas encore pleinement opérationnel, est placé sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique (MIICEN) ¹⁹.

Depuis 2011, d'importantes initiatives ont été prises pour donner vie aux nouveaux principes constitutionnels. Néanmoins, ce qu'écrivait l'OCDE en 2015 ²⁰ est toujours d'actualité : « 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 ».

¹⁶ <https://www.opengovpartnership.org/>.

¹⁷ Créé par décret n° 2-10-259 du 29 octobre 2010.

¹⁸ Stratégie nationale pour la société de l'information et de l'économie numérique 2008-2013, <http://www.egov.ma/sites/default/files/Maroc%20Numeric%202013.pdf>.

¹⁹ Le conseil d'administration de l'agence est présidé par le chef du gouvernement ou par le ministre de l'Économie numérique. Siègent au conseil les représentants des ministères de l'Intérieur ; de l'Économie et des Finances ; de l'Éducation nationale ; de l'Économie numérique ; de l'Administration de la défense nationale ; de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique (décret n° 2-17-764 pris pour l'application de la loi ayant créée l'agence).

²⁰ OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226722-fr>.

L'ANALYSE

Cette analyse porte sur les quatre principes applicables aux prestations de services²¹.

- Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée.
- Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliquée.
- Principe 3 : Des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont mis en place.
- Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée.

Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée

1. Il existe une politique qui centre les services publics sur les besoins des usagers ; elle est conçue dans le cadre de stratégies pertinentes ou d'autres documents, et systématiquement appliquée dans l'ensemble de l'administration.
2. Il existe des mécanismes pour analyser et réduire la bureaucratie ; une politique de simplification administrative a été élaborée et est systématiquement mise en œuvre.
3. Les solutions en matière de politique de prestation des services publics sont systématiquement définies dans le cadre légal et sont réellement appliquées.
4. Il existe une organisation institutionnelle adéquate, prévoyant les responsabilités politiques et institutionnelles concernant la coordination et le pilotage de la prestation des services publics.
5. Il existe un cadre légal et politique permettant la prestation de services électroniques, conforme à la politique générale concernant la prestation des services publics et systématiquement appliqué dans l'ensemble de l'administration.
6. L'interopérabilité des registres et des services numériques, simplifiant les procédures pour les citoyens, est encouragée par le cadre légal et l'état de préparation technique.
7. Le coût des services publics est surveillé de manière transparente et le coût de l'administration publique n'est pas disproportionné par rapport aux dépenses publiques totales.

Le Maroc a eu l'audace d'inscrire dans sa Constitution les principes d'une bonne administration, destinés à guider les relations entre services publics et usagers. Le texte approuvé le 1^{er} juillet 2011 est un document à forte portée symbolique. Au sommet de la hiérarchie des normes, il manifeste la volonté du Gouvernement marocain d'engager les réformes nécessaires pour consolider l'État de droit, consacrer la régionalisation avancée et la bonne gouvernance. Plusieurs dispositions traitent du fonctionnement des services publics.

²¹ OCDE (2017), SIGMA, « Principes d'administration publique : un cadre pour les pays du voisinage européen », OCDE, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-FR.pdf>.

Titre XII de la Constitution du Maroc : De la bonne gouvernance

Article 154

Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations.

Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.

Article 155

Leurs agents exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.

Article 156

Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Article 157

Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.

La démarche stratégique dans le domaine des prestations publiques

La mise en œuvre des règles et principes énoncés par la Constitution demeure un objectif d'actualité, réaffirmé avec constance par les autorités marocaines. Récemment, et à diverses reprises, le Roi a rappelé que les services publics devaient permettre aux citoyens de régler leurs affaires dans les meilleures conditions et les plus brefs délais possibles, de simplifier les procédures et de rapprocher les services et les prestations de base²². Il n'a pas hésité à dresser un constat critique de la qualité des prestations délivrées aux citoyens²³.

Toutefois, il n'existe pas de document stratégique ou de plan de portée nationale dédié aux prestations et services publics. Cette thématique est incluse et reprise dans d'autres documents qui lui accordent une place plus ou moins importante. Il s'agit notamment des documents suivants :

- Le programme gouvernemental (PG) adopté en avril 2017²⁴. Plusieurs mesures pour « placer l'usager citoyen au cœur de la mission et des soucis de l'Administration publique » sont annoncées dans l'axe 2 du PG, « Renforcement des valeurs d'intégrité, réforme de l'Administration - ancrage de la bonne gouvernance ». Comme son nom l'indique, le PG a pour finalité de couvrir tous les domaines de l'action publique. Il a été décliné en nombreuses actions, de nature et de difficulté variables selon les secteurs. Sont citées des actions concrètes, dont certaines concernent directement la délivrance des prestations publiques²⁵. La commission interministérielle prévue pour la mise en œuvre du PG a été créée et une structure placée auprès du chef du gouvernement

²² Discours du 14 octobre 2016 : « Les difficultés que rencontre le citoyen dans son rapport avec l'Administration sont aussi nombreuses que variées, commençant par l'accueil et passant par la communication, jusqu'au traitement des dossiers et des documents. Tant et si bien que ces difficultés s'apparentent désormais dans son esprit à un véritable parcours du combattant », <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/texte-integral-du-discours-prononce-par-sm-le-roi-louverture-de-la-1ere-session-de->

²³ Discours du 27 juillet 2017, <http://www.maroc.ma/fr/activites-royales/texte-integral-du-discours-royal-loccasion-de-la-fete-du-trone-0> ; Message royal au forum de la haute fonction publique du 27 février 2018, <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/message-royal-au-forum-national-de-la-haute-fonction-publique>

²⁴ <https://www.cg.gov.ma/fr/programme-gouvernemental>.

²⁵ Exemple de mesures figurant dans le PG : appui à la numérisation pour faciliter l'accès aux services publics, généralisation des espaces d'accueil et de communication de l'administration avec les citoyens, adoption d'un système intégré de doléances, certification des procédures administratives pour que les usagers puissent les faire valoir, publication de la liste des prestations servies et des documents requis par chaque administration.

suit le déroulement du programme. Le gouvernement présente son bilan annuel, mais la liste des 435 actions et le suivi de leur réalisation ne sont pas publiés²⁶.

- Le Programme national de réforme de l'administration (PNRA) 2018-2021²⁷ élaboré par le MRAFP en réponse aux directives et aux discours du Roi. À la différence du PG, il ne s'agit pas d'un plan de niveau gouvernemental porté par le chef du gouvernement, mais d'un plan de rang ministériel. Il se présente sous la forme de 24 projets opérationnels, dont certains sont en lien direct avec la délivrance des prestations publiques²⁸. Les projets sont ceux que le ministère considère comme étant dans le champ direct de sa responsabilité et qu'il réalise, pour nombre d'entre eux, avec l'appui de partenaires internationaux. Sont ainsi laissés de côté les programmes et actions engagés par d'autres départements ministériels.
- Le Plan d'action²⁹ élaboré à la suite de l'adhésion du Maroc à l'initiative PGO. Il couvre la période août 2018-août 2020. Bien que son objet dépasse les seules prestations publiques, ce plan reprend dans ses 18 engagements des actions listées par ailleurs dans le PNRA³⁰. Il les présente de manière plus détaillée, en indiquant les étapes intermédiaires et les délais pour y parvenir.
- La stratégie nationale de lutte contre la corruption de 2016³¹ prévoit également des mesures en faveur de l'amélioration du service au citoyen (administration électronique, transparence et accès à l'information).

Dans le cadre de la préparation de la Loi de finances initiale, les départements ministériels ont l'obligation de préparer des projets de performance (article 39 de la loi organique n° 130-13 relative à la Loi de finances). Dans le projet de performance élaboré pour l'exercice 2018 au titre du programme « Réforme de l'administration et amélioration des services publics », figure l'objectif « amélioration des prestations publiques ». Il est mesuré par deux indicateurs : le pourcentage de procédures simplifiées accréditées et le nombre des unités ayant adopté un référentiel d'accueil³². Le rapport de performance qui rendra compte de la réalisation de l'objectif sera présenté par le MRAFP au MEF avant le mois de juillet 2019. Au titre de la Loi de finances 2019, sous l'objectif « amélioration, élargissement et diversification des services publics rendus », sont cités deux indicateurs en rapport avec la délivrance des prestations administratives : le taux de réalisation de sites pilotes conformes au référentiel d'accueil et le nombre d'opérations d'appui à la transformation numérique des services publics.

Les liens entre programme gouvernemental, stratégies, plans et actions ne sont pas explicites et ne permettent pas de disposer d'une vision globale de la politique menée. L'exercice est encore compliqué par le fait que les départements ministériels mettent en œuvre des programmes et actions sectoriels dans leur champ de compétence avec des calendriers différents. Les références communes à l'ensemble des programmes et actions déployées demeurent la Constitution et les discours du Roi.

²⁶ « Mise en œuvre du Programme Gouvernemental au titre de la première année avril 2017–avril 2018 », <https://www.cg.gov.ma/sites/default/files/documents/bilan-1-an/Brochure%20Fr.pdf>.

²⁷ https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/PNRA2018-2021%20_Fr.pdf.

²⁸ Sur les 24 projets du PNRA, entrent dans le champ des relations usagers/services publics : « programme national d'amélioration de l'accueil, Gateway gouvernementale, système intégré de gestion des doléances, maturité numérique des services publics, programme d'amélioration du service public, mesure de la qualité des services publics, charte des services publics, élaboration d'un schéma directeur de la transformation numérique de l'administration ». Le plan traite également de la fonction publique avec la protection sociale des fonctionnaires, de l'organisation des départements ministériels et de la restructuration du ministère.

²⁹ <https://www.opengovpartnership.org/documents/morocco-action-plan-2018-2020>.

³⁰ Voir : engagements 1 et 2 sur la mise en œuvre effective de la Loi sur le droit d'accès à l'information, engagement 8 sur l'institution d'un cadre réglementaire contraignant d'opposabilité des services administratifs, engagement 9 sur l'amélioration de l'accueil des usagers à travers l'expérimentation d'IDARATI dans les sites pilotes, engagement 10 sur le renforcement des mécanismes traitant des réclamations et des suggestions des usagers.

³¹ Stratégie nationale : https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Strategie%20Nationale%20de%20lutte%20Corruption_SNLCC_FR_2016.pdf.

³² Le projet de performance indique que la dernière valeur connue des procédures accréditées était de 4 % en 2013, et zéro pour le nombre d'unités ayant adopté un référentiel d'accueil.

Une stratégie numérique en suspens

Dans le domaine du numérique, plusieurs stratégies et plans se sont succédé depuis 1999. La dernière en date, MN2013³³, couvrait la période 2009-2013 et se déployait sur quatre axes³⁴ correspondant à quatre priorités stratégiques. La gouvernance de l'ensemble du dispositif était confiée au Conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique (CNTI). Toutefois, une gouvernance spécifique avait été mise en place pour l'axe 2, consacré à la mise en œuvre de services publics orientés usagers et décliné en trois initiatives clés : i) mettre en place les instances de pilotage du programme e-gouvernement (eGov)³⁵ ; ii) mettre en œuvre avant 2011 15 services et projets-phares³⁶ ; iii) réaliser à horizon 2013, l'ensemble des 89 projets et services, dont plus de 40 services transactionnels.

Le plan MN2013 a été évalué par la Cour des comptes³⁷, qui a formulé plusieurs critiques portant notamment sur le caractère sommaire d'une stratégie qui n'avait pas donné lieu à l'élaboration de stratégies sectorielles fixant le contenu détaillé des projets, actions et processus. Ainsi, le document de référence prévu dans le cadre l'action 11 pour le programme eGov n'a-t-il jamais été élaboré. Les bilans quantitatifs réalisés par la suite ont montré que 67 des 89 projets prévus dans le programme eGov avaient été réalisés³⁸. Entre 2010 et 2014, le Maroc a considérablement progressé dans l'indice du gouvernement électronique des Nations Unies, passant de la 126^e place en 2010 à la 82^e place en 2014, pour retomber à la 110 place en 2018.

Le rapport 2017 de la Cour des comptes sur l'évaluation des services publics en ligne orientés usagers relève que certains services en ligne ont continué d'évoluer positivement (déclarations en ligne de l'impôt, déclarations sociales ou déclarations en douane), alors que d'autres, plus importants, sont restés loin des objectifs escomptés. Les instances qui avaient été mises en place pour suivre le chantier eGov ont cessé de se réunir.

Le PG d'avril 2017 évoque le numérique en termes très généraux³⁹. Le PNRA reprend la thématique de la transformation numérique en faveur de la qualité des prestations dans certains de ses 24 projets⁴⁰.

³³ Maroc Numeric 2013, Stratégie nationale pour la société de l'information et de l'économie numérique 2009-2013, Royaume du Maroc, Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles technologies, <http://www.egov.ma/sites/default/files/Maroc%20Numeric%202013.pdf>.

³⁴ Axe 1 : transformation sociale ; Axe 2 : mise en œuvre des services publics orientés usagers ; Axe 3 : informatisation des PME ; et Axe 4 : développement de l'industrie TI avec deux mesures d'accompagnement sur le développement du capital humain et la confiance numérique.

³⁵ La gouvernance du programme eGov comprenait le CIGOV (comité interministériel pour piloter l'ensemble du programme), les SPGOV (structures de pilotage propres à chaque structure pour prendre en charge les projets relevant de sa responsabilité) et le DPGOV (chargé d'assister les SPGOV dans la mise en œuvre de leurs projets).

³⁶ Les 15 projets phare se répartissaient entre administration (5 projets, dont identifiant commun et interopérabilité), entreprises (6 projets, dont le paiement de l'impôt sur les sociétés [IS], de l'impôt sur le revenu des particuliers [IRP], de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA], ainsi que la création d'entreprises) et citoyens (4 projets : état civil et système d'information des collectivités locales, remboursement de santé, plateforme e-scolarité et consulat électronique).

³⁷ Cour des comptes (2014), Évaluation de la Stratégie Maroc Numeric 2013, Rapport Particulier N° 05/13/CH IV, février, www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapportparticulier/evaluation-de-la-strategie-maroc-numeric-2013/3-85 et sa synthèse http://www.courdescomptes.ma/upload/Module_20/File_20_137.pdf.

³⁸ « Évaluation de la Stratégie nationale pour le développement de la société de l'information et de l'économie numérique Maroc Numeric 2013 » (exposeMN13v6.ppt, version du 13 janvier 2015).

³⁹ L'axe 2 du PNG mentionne le lancement d'une réforme globale et profonde de l'administration basée essentiellement sur l'administration numérique et la gestion par les résultats, ainsi que l'appui à la numérisation des procédures.

⁴⁰ Parmi les projets du PNRA, citons : le projet 16 sur l'élaboration du schéma directeur de la transformation digitale de l'administration publique avec l'ADD et l'Union européenne (UE) ; le projet 17 sur la Gateway gouvernementale avec l'OCDE, la France et l'Espagne pour une expérience pilote DGSN/CNOPS (Direction générale de la sûreté nationale et Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale) ; le projet 18 sur le système de réception des réclamations ; le projet 20 sur la maturité numérique des SP, avec l'élaboration d'un référentiel de définition et de classification des services publics et d'un outil pour mesurer le niveau de maturité des services publics.

La stratégie Maroc Digital 2020 a pris le relais du plan MN2013. Son architecture d'ensemble repose sur trois piliers⁴¹ et, d'après la présentation du ministre de l'Industrie le 27 juin 2016, ses grandes orientations sont les suivantes : mettre en ligne 50 % des démarches administratives, réduire de 50 % la fracture numérique, connecter 20 % des PME et faire du Maroc le premier hub numérique du continent. Aucun autre document détaillant le contenu de Maroc Digital 2020 n'a été diffusé depuis.

Une étape importante a été franchie avec la création de l'ADD par la loi 61-16 du 30 août 2017. Placée sous la tutelle du MIICEN, l'ADD devrait jouer un rôle moteur⁴². La loi lui confie en effet la mission générale de mettre en œuvre la stratégie de l'État en matière de développement digital et de promouvoir les outils numériques auprès des usagers. Les pouvoirs publics pourront ainsi s'appuyer sur un opérateur stable sur le plan institutionnel, ayant une forte capacité technique, à l'instar de l'Agence nationale de régulation des télécommunications (ANRT) créée en 1998. Le cadre juridique de L'ADD est désormais finalisé avec la parution du décret n° 2-17-746 du 14 décembre 2017, l'adoption du règlement intérieur par le conseil d'administration de l'agence et la nomination de son directeur le 7 février 2019. Toutefois, pour être pleinement opérationnelle, elle doit finaliser les recrutements prévus (effectif cible de 68 postes, 35 en place à ce jour).

Selon l'administration marocaine, l'ADD devrait être chargée de proposer rapidement au gouvernement une feuille de route et d'élaborer le schéma directeur de la transformation numérique de l'administration. Dans ses méthodes de travail, elle aura à tenir compte des enseignements de la stratégie NM2013, qui avait été élaborée sans la participation des parties prenantes - usagers, citoyens, entreprises, collectivités territoriales et représentants de la société - et avait souffert d'une gouvernance insuffisante. L'ADD aura à faire ses preuves vis-à-vis de ministères et d'organismes publics qui mettent en œuvre leur propre stratégie.

Le dispositif institutionnel de gouvernance

Sur le plan institutionnel, le MRAFP est dirigé par un ministère délégué auprès du chef du gouvernement. Il est chargé d'impulser, de coordonner et de mener, en concertation avec les autres ministères, les actions de simplification des procédures administratives, de contribuer à améliorer la qualité des services publics rendus aux usagers et de participer au développement de l'administration numérique. Le mandat du MRAFP est bien plus large puisqu'il s'étend à la gestion et à la réforme de la fonction publique.

Il n'est pas surprenant que le MRAFP rencontre des difficultés pour faire avancer ces missions transverses et délicates⁴³. La modernisation de l'administration dont il a la charge passe en effet obligatoirement par une évolution en profondeur de la culture administrative des services et des agents publics. Le Roi l'a souligné dans son discours du 14 octobre 2016⁴⁴, le rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique également.

Le MRAFP n'a pas de réels pouvoirs coercitifs vis-à-vis des autres administrations. Celles-ci ont défini leurs propres objectifs et programmes et disposent, pour les plus importantes, de ressources suffisantes pour assurer leur autonomie. Certains ministères, comme le MEF, sont en avance dans leur politique de

⁴¹ Pilier 1 « Transformation numérique de l'économie nationale » ; Pilier 2 « Hub numérique régional » ; et Pilier 3 « Place numérique du Maroc ».

⁴² Voir la loi 61-16, art. 3 : au titre de ses missions particulières, l'agence doit « procéder dans le cadre des programmes eGov, en étroite coordination avec les autorités et les organismes concernés, à la mise en œuvre des conceptions relatives aux projets de l'administration électronique et au développement des services publics numériques en garantissant leur interopérabilité et leur intégration et veillant à leur mise en œuvre dans le cadre de conventions de partenariat avec lesdites autorités et organismes ».

⁴³ La Cour des comptes a relevé le pouvoir limité du MRAFP dans la conduite des chantiers de modernisation de l'administration (voir le rapport synthèse de la fonction publique 2017).

⁴⁴ « La réforme de l'Administration requiert un changement dans les comportements et les mentalités et des législations de qualité pour obtenir un service administratif public efficace au service du citoyen ».

modernisation et ont déjà mis en œuvre des actions qui sont toujours à l'état de projets pilotes⁴⁵ au MRAFP.

Alors que le MRAFP est positionné à la croisée des chemins et au cœur de la démarche de modernisation, il n'est pas toujours informé des actions et des réalisations menées par les autres départements ministériels. Les projets pilotes qu'il conduit le sont avec un nombre très restreint de ministères. De plus, il ne dispose pas de services déconcentrés en prise avec les usagers qui seraient des relais utiles à son action. L'effectif du ministère est important avec 273 personnes en activité (dont 73 % de cadres et 9 % d'agents de maîtrise). Toutefois, il n'est pas assuré que le MRAFP dispose de tous les profils nécessaires pour promouvoir une démarche collaborative, apporter son appui aux départements ministériels et jouer le rôle moteur qui devrait être le sien.

En outre, pour instaurer une coordination efficace, les institutions concernées doivent adhérer aux réformes et y participer activement⁴⁶. La culture administrative en place, trop bureaucratique, devrait laisser place à un management plus participatif et des méthodes de travail moins cloisonnées. À l'échelon national, la réforme de la fonction publique doit avoir pour ambition d'aligner les textes sur les nouvelles orientations. L'élaboration d'un code d'éthique portant notamment sur la responsabilité, les services axés sur les citoyens, une gestion des ressources humaines sur la base du mérite et de la performance favoriserait le changement de culture souhaité⁴⁷.

L'organisation nouvelle appelée à prendre en charge le numérique et le futur programme eGov modifie les rapports existants entre le MRAFP, le MIICEN et l'ADD. Une collaboration resserrée devra s'établir entre ces trois acteurs, avec une répartition claire des rôles et des responsabilités. La participation du MRAFP au conseil d'administration de l'ADD est indispensable mais insuffisante.

Le programme eGov et le développement des services en ligne ne sont pas dissociables de la politique générale des prestations publiques. Pour éviter la dispersion des efforts, les pertes de temps, le gaspillage des ressources humaines et financières qui pénalisent les usagers, la gouvernance d'ensemble aura à approuver des documents stratégiques de qualité, s'investir dans le pilotage et s'appuyer sur des mécanismes de suivi efficaces. Il conviendra de veiller aux bonnes articulations entre stratégie générale et stratégies sectorielles pour développer les synergies entre départements ministériels et diffuser les bonnes pratiques. Il est significatif que le potentiel de simplification qu'offre la carte nationale d'identité électronique (CNIE) délivrée en quelques jours par les services du ministère de l'Intérieur (MInt) demeure trop peu exploité car les lecteurs de CNIE ne sont pas généralisés.

Les faiblesses constatées ne doivent pas masquer les progrès bien réels, même s'ils restent perfectibles selon les domaines et les administrations.

⁴⁵ Par exemple, concernant l'amélioration de l'accueil du public avec les chartes d'accueil et le référentiel d'accueil.

⁴⁶ Le MRAP indique l'existence de plusieurs commissions et réseaux interministériels qui ont pour objectif la coordination entre les différentes parties concernées, comme par exemple : Commission interministérielle de déconcentration, Commission nationale anti-corruption, Réseau des secrétaires généraux, Réseau des inspecteurs généraux des ministères, Réseau des directeurs des ressources humaines, Réseau des directeurs des systèmes d'information, Réseau des chargés de communication composé des directeurs de communication, Réseau de concentration interministérielle pour l'approche genre, Comité national du gouvernement ouvert.

⁴⁷ OCDE (2016), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, p. 36. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr>.

Des progrès réels, mais inégaux, en matière de simplification administrative

La diffusion de l'information sur les procédures administratives se fait en principe par le biais de plusieurs portails nationaux et sectoriels. Le portail www.egov.ma diffuse des informations sur des services et des prestations destinés aux citoyens, aux entreprises et aux administrations, et le portail www.maroc.ma présente une liste des services électroniques en ligne. La coexistence de plusieurs sites, avec des informations qui se chevauchent et des lignes éditoriales différentes, crée de la confusion pour les usagers⁴⁸.

Le portail national www.service-publics.ma⁴⁹ « *votre partenaire pour les démarches administratives* », accessible depuis 2005⁵⁰, regroupe les démarches sous des thématiques simples et claires. Chaque thématique renvoie à une description concrète des procédures qui indique les démarches à effectuer. Le portail est complété par un espace « services en ligne », qui référence les télé-procédures, et un espace destiné aux formulaires téléchargeables. Ce portail souffre cependant de deux faiblesses. D'une part, il est encore largement incomplet car les procédures n'y sont toutes répertoriées⁵¹. D'autre part, son actualisation repose soit sur le MRAFP (qui le met à jour à partir des informations reçues par les départements concernés), soit sur les départements (grâce à un extranet). La procédure ne fonctionne pas de façon optimale : les départements pilotent leur propre site web, qu'ils font évoluer sans communiquer systématiquement les modifications au MRAFP, d'où des discordances qui nuisent à la crédibilité du portail national. Le MInt devrait créer prochainement son propre portail pour les procédures entrant dans son champ de compétence⁵². S'il est nécessaire que les informations et les services en ligne se multiplient, la création de portails et plateformes sectoriels, sans coordination nationale, risque de devenir une source de perturbation et d'erreurs pour les citoyens.

Simplifier les procédures administratives est un objectif désormais bien ancré, dont la légitimité n'est plus contestée. Un cadre institutionnel interministériel⁵³ avait été mis en place en 1999 pour mener à bien la simplification des procédures ; il est dommage qu'il n'ait fonctionné que peu de temps et qu'il ne soit plus opérationnel. Néanmoins, les réussites sont nombreuses. L'essor des technologies numériques facilite la tâche en permettant de diffuser l'information à grande échelle et en dématérialisant les démarches. Selon le MRAFP, 630 procédures ont été simplifiées depuis 2005.

⁴⁸ <http://www.egov.ma/fr/e-services-op%C3%A9rationnels> et <http://www.maroc.ma/fr/services-electroniques>.

⁴⁹ L'application mobile bilingue (arabe/français) est aussi disponible sur le site du MRAFP.

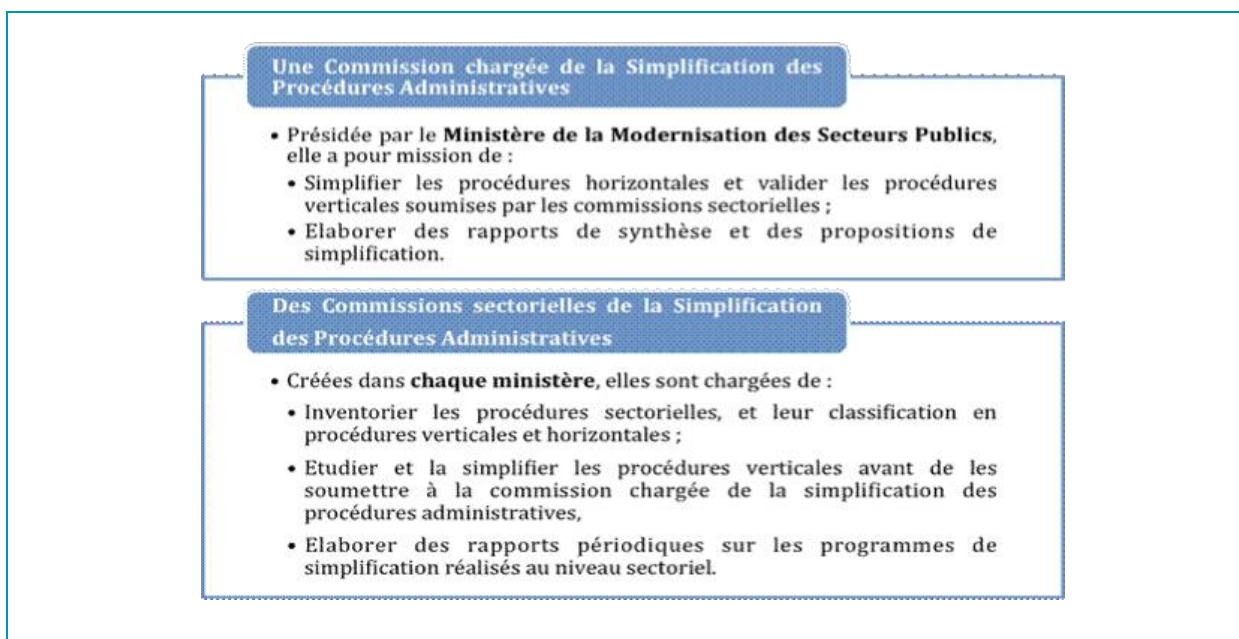
⁵⁰ Le MRAFP a élaboré en 2004 un guide reprenant les procédures administratives les plus fréquentes de 20 départements ministériels. Il a servi à installer la base de données du portail www.service-public.ma.

⁵¹ Le portail ne répertorie pas, par exemple, la procédure relative à la mutation d'un véhicule d'occasion.

⁵² Entretien avec le MInt du 8 février 2019.

⁵³ La circulaire du Premier ministre n°31-99 de novembre 1999 est toujours officiellement en vigueur, <https://www.mmsp.gov.ma/fr/decline.aspx?m=4&r=10>.

Schéma 1. Gouvernance à deux niveaux prévue par la circulaire n° 31-99 de novembre 1999



Source : site web du MRAFP, <https://www.mmsp.gov.ma>.

Le MRAFP indique qu'un projet de loi sur la simplification des procédures a été élaboré et se trouve désormais en phase d'approbation⁵⁴.

Le recours croissant aux technologies de l'information permet d'augmenter le nombre de services en ligne, participant ainsi à la simplification des procédures en raccourcissant les délais et en évitant des formalités fastidieuses. La transcription et la diffusion des procédures, conjuguées à la dématérialisation, sont également de puissants leviers de lutte contre la corruption. Le Roi a souligné l'influence positive jouée par les nouvelles technologies qui, en évitant les contacts physiques, protègent les usagers⁵⁵.

Les services en ligne ne sont toutefois pas toujours synonymes d'élimination de pièces et étapes inutiles. La dématérialisation se fait trop souvent à procédure constante, en négligeant l'opportunité de s'interroger sur les allègements possibles en termes de pièces justificatives ou de démarches obligatoires pour obtenir le service. Sous cet angle, la politique de simplification des procédures peine toujours à trouver son chemin.

À partir de 2012, le MRAFP a délégué à un prestataire privé des « grappes » de procédures à simplifier, dont la dernière vague s'est achevée en 2016. Il a ainsi pu transcrire⁵⁶ et simplifier 112 procédures (57 pour les citoyens et 55 pour les entreprises) dont une moitié a pu être déployée⁵⁷. Depuis 2016, il n'existe plus de programme ou de plan d'action opérationnel formalisé pour l'ensemble de

⁵⁴ Le texte n'a pas été communiqué à SIGMA. Selon le MRAFP, son objet est de fixer les principes généraux et les règles régissant les procédures administratives, de les encadrer par des délais maximums, de les rendre opposables, d'instaurer le droit de recours conféré aux usagers, et d'engager la digitalisation des procédures administratives favorisant l'interopérabilité et l'échange d'informations, de documents et de pièces administratifs entre les administrations.

⁵⁵ Discours du 14 octobre 2016 : « De fait, l'utilisation des nouvelles technologies contribue à faciliter l'accès dans les plus brefs délais, du citoyen aux prestations, sans qu'il soit nécessaire de se déplacer souvent à l'Administration et de s'y frotter, car c'est là la cause principale de l'extension du phénomène de corruption et du trafic d'influence » <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/texte-integral-du-discours-prononce-par-sm-le-roi-louverture-de-la-1ere-session-de>.

⁵⁶ La transcription consiste à formaliser la procédure à partir de la réglementation en vigueur afin de la rendre accessible et compréhensible. Elle peut prendre deux formes : soit décrire de manière littérale ; pas à pas, chaque étape de la procédure en indiquant les pièces à fournir et les services responsables ; soit décrire les mêmes étapes en utilisant des logigrammes, symboles visuels simples et clairs.

⁵⁷ Entretien avec le MRAFP du 4 février 2012.

l'administration avec des objectifs précis et un suivi assuré par le ministère⁵⁸. L'administration procède à la simplification par priorité ; les actions qui ont été menées sont les suivantes : transcrire et proposer des pistes de simplification des procédures à l'expropriation, transcrire cinq groupes de procédures regroupant 26 services publics figurant dans le portail www.business-procedure.ma, simplifier des procédures dans le cadre des groupes de travail avec le CNEA, et enfin intégrer des actions de simplification dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC).

La simplification est, de fait, laissée à l'initiative de chaque institution⁵⁹, avec une efficacité toute relative. Les procédures horizontales, qui impliquent le concours de plusieurs ministères pour être allégées, sont laissées de côté. Le guide sur la simplification des procédures édité par le MRAFP en 2016 est un bon outil méthodologique, qui n'est cependant pas utilisé par les administrations, pour des raisons inconnues. Les méthodes de simplification gagneraient à s'appuyer sur l'évaluation des pesanteurs administratives. Ces faiblesses sont autant d'obstacles à une approche systémique, fondée sur des critères rationnels pour apprécier les enjeux, définir les priorités et fixer un programme réaliste de simplification.

La problématique de la simplification des procédures demeure une préoccupation constante du gouvernement, comme l'indique la mesure du PG sur la mise en place d'un cadre réglementaire pour la simplification des mesures et procédures administratives et leur numérisation⁶⁰.

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) n'est pas encore pratiquée. Cependant, le décret n° 2-17-585 du 23 novembre 2017 relatif à l'étude d'impact a été adopté, en accord avec l'objectif de « bonne mise en œuvre des lois » du PG et l'article 19 de la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres⁶¹. Le décret fixe les modalités des études qui devront accompagner certains projets de loi tendant à édicter une législation nouvelle ou à refondre une législation existante⁶². Le dispositif de mise en œuvre devrait être prochainement opérationnel.

Les difficultés sont accrues lorsque la simplification exige une modification du cadre juridique. Les processus d'élaboration des lois et décrets sont lents, il n'est pas rare qu'ils exigent plusieurs années pour aboutir, et leur mise en œuvre effective est souvent laborieuse. La publication récente du décret relatif à la certification des copies conformes, salué comme une simplification majeure du quotidien, en témoigne⁶³. À l'origine, le projet de décret devait également porter sur la procédure de légalisation des signatures⁶⁴, mais ce volet a dû être abandonné.

⁵⁸ Dans le PG sont citées les procédures applicables à l'expropriation, à l'entreprise, à l'amélioration du climat des affaires et aux Marocains résidants à l'étranger.

⁵⁹ Entretiens avec plusieurs départements ministériels.

⁶⁰ Mesure du PG citée à l'axe 2, action 4.

⁶¹ Les projets de loi tendant à édicter une nouvelle législation ou à refondre une législation existante doivent, par arrêté du chef du gouvernement, être accompagnés d'une étude d'impact, chaque fois que les circonstances l'exigent. http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi-organique_065.13_Fr.pdf.

⁶² http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/BO/2017/BO_6628_Fr.pdf?ver=2017-12-14-115144-400.

⁶³ Décret n° 2-17-410 du 20 septembre 2017 fixant les modalités de certification des copies conformes. Le texte en vigueur depuis le 2 janvier 2018 autorise toutes les administrations à certifier les documents dans les limites de leurs compétences et dans le cadre de leurs propres procédures. Il met fin au monopole détenu par certaines autorités, notamment communales.

⁶⁴ Cette formalité exigée par bon nombre de procédures requiert la présence physique des personnes.

Décret fixant les modalités de certification des copies conformes

Le pouvoir de certifier des copies conformes aux originaux, auparavant réservé à des autorités particulières (présidents des conseils communaux, autorités judiciaires et consulaires et certaines autorités administratives), est désormais élargi à toute l'administration. Sont concernés l'ensemble des administrations de l'État, ses établissements publics et toute administration dépendant de toute autre personne morale de droit public ou toute autre personne morale gérant un établissement public.

L'administration certifie les copies conformes chaque fois qu'il s'agit de documents requis pour l'obtention d'un service public qu'elle rend aux usagers, personnes physiques ou morales, dans la limite de ses compétences. Elle procède à la certification des documents émis par elle ou par toute autre administration.

Toutefois, aucune administration ne peut être obligée de certifier conformes les copies de documents qui ne sont pas émis par elle ou sont sans lien avec le service public qu'elle propose.

La certification de la copie conforme est faite après avoir vu l'original du document par le responsable ou le fonctionnaire ou l'employé qui en est chargé, après s'être assuré de la conformité du contenu de la copie à son original.

La mise en œuvre sur le terrain de la réforme tant attendue s'est révélée très laborieuse. Le décret a été signé le 20 septembre 2017 avec effet au 2 janvier 2018. Six mois plus tard, la presse a relayé le mécontentement du chef du gouvernement⁶⁵.

Notons par ailleurs l'absence de suivi qualitatif et d'évaluation systématique *ex post* des gains réalisés après déploiement des procédures simplifiées. Il est regrettable que les administrations les plus avancées en termes de modernisation n'évaluent pas ces gains, parfois considérables (cas, par exemple, du paiement en ligne de l'IRP ou de la vignette automobile⁶⁶) et sources de simplifications majeures.

Les usagers se heurtent également à l'existence de procédures administratives dépourvues de base légale⁶⁷. Il arrive en effet que soient exigées des pièces et des formalités non prévues par les textes. Ces pratiques, variables d'un guichet à l'autre et difficiles à quantifier, compliquent inutilement la vie des citoyens, contredisent le principe d'égalité de traitement et ouvrent la porte à des décisions arbitraires, voire à la petite corruption⁶⁸.

En 2018, le MInt a pris l'initiative de diffuser à ses services un guide décrivant 122 procédures administratives parmi les plus usitées et ayant toutes une base légale⁶⁹. Les agents du ministère disposent désormais d'une référence officielle et à jour. Le guide est le gage d'une application identique sur tout le territoire. Il est prévu, dans un second temps, de le mettre en ligne à l'attention des usagers.

Le bilan de la simplification des procédures est très contrasté d'un ministère à l'autre. Le MEF s'est engagé de longue date vers une dématérialisation totale, et a modifié la législation⁷⁰ pour y parvenir. L'identifiant commun des entreprises (ICE) a été rendu obligatoire pour toutes les entreprises depuis le

⁶⁵ « Certifications des copies conformes : El Othmani furieux contre l'administration », *Aujourd'hui le Maroc*, 29 juin 2018, <http://aujourd'hui.ma/actualite/certifications-des-copies-conformes-el-othmani-furieux-contre-ladministration>.

⁶⁶ La dématérialisation du paiement de l'IRP est une source de simplification majeure pour l'utilisateur, qui devait auparavant remplir le formulaire papier et, le plus souvent, se déplacer pour avoir la certitude d'un dépôt dans les délais requis. De même, le paiement annuel de la vignette automobile, dématérialisé en 2016, a supprimé les longues files d'attente pour régler la taxe et obtenir le macaron à apposer sur le véhicule. Entretien avec le MEF du 6 février 2019.

⁶⁷ Entretien avec le MInt du 8 février 2019.

⁶⁸ Dans son rapport « Système de la fonction publique, synthèse 2017 », la Cour des comptes indique : « Malgré la présentation d'une carte nationale biométrique, certaines administrations continuent d'exiger du citoyen un ensemble de documents administratifs comme l'extrait d'acte de naissance, le certificat de résidence, de nationalité, de vie ».

⁶⁹ Il s'agit de la deuxième édition du guide.

⁷⁰ Code général des impôts notamment.

1^{er} juillet 2016⁷¹. La mise au point d'un identifiant unique pour les citoyens est très avancée. L'article 169 bis du Code général des impôts⁷² relatif au téléservices prévoit désormais que les demandes, attestations et autres services demandés par le contribuable au titre des impôts, droits et taxes prévus par le code seront souscrits et délivrés par procédé électronique. L'adhésion au portail « Téléservices SIMPL »⁷³ de la Direction générale des impôts (DGI) permet aux particuliers et aux entreprises de s'acquitter de leurs impôts et de récupérer des attestations. À quelques rares exceptions près, les contribuables sont obligés de déclarer et régler leurs impôts en ligne depuis 2017 pour l'IS et depuis 2018 pour l'IRP. La mise en œuvre de la stratégie de la DGI vers le numérique s'est faite par étapes à compter de 2010. Elle a été accompagnée par des campagnes systématiques de communication pour sensibiliser les usagers et faciliter les transitions.

L'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie⁷⁴ (ANCFCC) délivre un certificat de propriété avec une procédure intégralement dématérialisée et met en ligne un tableau détaillant les pièces à fournir, les délais d'obtention et le montant des droits à verser⁷⁵. Le ministère de la Santé a, de son côté, lancé en 2016 le programme Khadamati⁷⁶ qui offre un éventail de services d'information par téléphone et par internet. Le ministère de l'Éducation nationale a mis en place à partir de 2014 le système de gestion scolaire Massar⁷⁷ qui fournit des services électroniques aux élèves et à leurs parents.

Le MEF et le MInt proposent conjointement des timbres fiscaux électroniques (e-timbres) pour les passeports depuis le 1^{er} janvier 2019, disponibles sur le portail fiscal du MEF. Les deux systèmes sont de conception numérique, mais leur interopérabilité pourrait être améliorée : le paiement de la taxe de timbre par le biais du portail fiscal déclenche l'envoi par SMS à l'utilisateur d'un numéro à 16 chiffres à copier manuellement sur l'application de passeport en ligne du MInt.

D'autres procédures en revanche, comme celle relative à la cession d'un véhicule d'occasion entre particuliers, nécessitent plusieurs déplacements auprès d'administrations différentes⁷⁸.

⁷¹ L'ICE permet aux entreprises de s'identifier auprès de chaque administration. L'identifiant est délivré par la plateforme www.ice.gov.ma.

⁷² Modifié par l'article 8 de la Loi de finances n° 68-17, pour l'année budgétaire 2018, <https://www.finances.gov.ma/Docs/DGI/2019/CGI2019VFr.pdf>.

⁷³ Le portail propose un espace « particuliers » et un espace « professionnels », ainsi qu'une interface permettant le suivi des réclamations. <https://www.tax.gov.ma/wps/portal/DGI/Teleservices>.

⁷⁴ <https://www.ancfcc.gov.ma/>.

⁷⁵ Formalités, pièces, délais, tarifs sur : <https://www.ancfcc.gov.ma/produits-et-formalit%C3%A9s/formalit%C3%A9s/>.

⁷⁶ <https://www.sante.gov.ma/Documents/2015/khadamati%20FR.pdf>.

⁷⁷ <http://www.maroc.ma/fr/services-electroniques/systeme-de-gestion-scolaire-massar> permet l'accès aux bulletins scolaires.

⁷⁸ La vente d'un véhicule d'occasion entre particuliers n'est pas totalement dématérialisée et nécessite plusieurs démarches. Le registre numérique, centralisé depuis 2007 recense la totalité des véhicules en circulation (à l'exception des véhicules de l'administration) et devrait faciliter la tâche de simplification. Entretien du 6 février 2019 avec le ministère du Transport.

Description de la procédure de cession d'un véhicule d'occasion entre particuliers

1. Le contrat de vente entre l'acheteur et le vendeur est établi sur un formulaire téléchargeable ou en vente dans les bureaux de tabac, et signé par les deux parties, sans mention du prix du véhicule.
2. Les signatures du vendeur et de l'acheteur sont légalisées auprès des services du MInt.
3. L'acheteur paie les droits de mutation auprès des services de la DGI qui lui délivrent une quittance. Leur montant est de l'ordre de 400 à 1200 DH (dirhams marocains, soit 36 à 110 EUR), selon la puissance du véhicule. Le paiement en ligne n'est pas possible, mais la DGI projette de le dématérialiser prochainement.
4. Le véhicule est soumis au contrôle technique auprès d'un des centres de visite agréés, qui établit un PV de contrôle.
5. Le dossier est déposé dans l'un des 75 centres d'immatriculation pour obtenir une carte grise électronique provisoire puis définitive, à retirer physiquement (le délai d'obtention varie de 48 heures à 10 jours).

NB : La procédure ne figure pas sur le portail www.service-public.ma. Elle concerne un grand nombre d'utilisateurs avec 595 053 mutations en 2018.

La politique de simplification en faveur des entreprises s'inscrit dans un cadre particulier car elle est prise en charge par un dispositif qui s'appuie sur le CNEA. Créé par décret en 2010, le CNEA est placé sous la présidence du chef du gouvernement, qui y participe activement. Il réunit des acteurs du secteur public et du secteur privé⁷⁹, à qui il offre un cadre de concertation privilégié pour concevoir et mettre en œuvre des réformes touchant à l'environnement des affaires. Dans les plans d'action annuels du CNEA figurent de façon permanente la simplification des procédures pilotée par le MRAFP, la mise en place de guichets uniques et la modernisation du cadre juridique des affaires.

L'objectif de la simplification consiste à alléger le nombre de documents et de démarches pour réduire au maximum les interactions entre l'administration et les entreprises. La dématérialisation des procédures administratives est un des leviers stratégiques du CNEA pour renforcer la transparence, réduire les délais et diminuer les coûts des procédures. Le CNEA conduit ses travaux en mettant en place des ateliers auxquels participent toutes les parties concernées par la procédure examinée en provenance des secteurs public et privé. Au fil des années, son action a porté ses fruits, plusieurs mesures ont été adoptées touchant à la création d'entreprise, au paiement des impôts, au transfert de propriété, ou encore au commerce international.

Une plateforme dédiée aux entreprises, le portail national www.business-procedures.ma⁸⁰, a été créée à l'initiative du CNEA pour faciliter les démarches des entrepreneurs⁸¹. Y sont présentées, sous un format didactique inspiré des « parcours usagers », cinq groupes de procédures correspondant au cycle de vie des entreprises⁸². Le portail est déployé dans cinq régions pilotes. Il devrait intégrer à terme dix nouvelles procédures et couvrir les 12 régions du Maroc. Toutefois, les descriptions des procédures ne sont pas toujours identiques entre les régions. Le CNEA, conscient de cette difficulté, la mentionne dans son plan d'action 2019. Il considère que le portail permettra de comparer les procédures et de les uniformiser en s'alignant sur la meilleure pratique.

L'investissement consenti depuis plusieurs années a eu un impact décisif sur le classement du Maroc dans l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale. Sa progression est en grande partie due aux réformes faites au bénéfice des entreprises en termes de modernisation de la législation et de

⁷⁹ CGEM, GBPM, Fédération des chambres de commerce et d'industrie.

⁸⁰ <http://maroc.eregulations.org> et www.business-procedures.ma/ permettent d'accéder au portail « Business-procédures ».

⁸¹ La plateforme est gérée par le MRAFP, qui est chargé de renseigner les informations et le contenu de ces procédures en concertation avec les parties concernées.

⁸² Création d'entreprises, paiements des impôts, raccordement à l'électricité, transfert de propriété et autorisation d'urbanisme.

simplification des procédures administratives. Classé au 128^e rang en 2010, le Maroc occupe actuellement la 60^e place⁸³.

Les résultats positifs obtenus dans le secteur des entreprises sont très encourageants. Ils se conjuguent à ceux obtenus dans le domaine des prestations délivrées aux particuliers, même si, dans ce secteur, la progression est plus diffuse et plus difficile à quantifier.

En conclusion, la délivrance des prestations publiques a gagné en qualité, cependant l'absence d'indicateurs et de bilan consolidé et actualisé ne permet pas d'établir un diagnostic documenté des résultats obtenus. Les résultats de l'enquête commandée par SIGMA sur la perception globale de la qualité des prestations des services publics sont positifs⁸⁴. Ils doivent être examinés à l'aune de ceux, plus critiques, issus des enquêtes spécifiques (principe 4).

Résumé :

L'objectif d'une meilleure qualité des prestations de services administratifs délivrées par l'administration fait consensus. Les principes de bonne gouvernance ont été constitutionnalisés en 2011 et les discours du Roi, qui les rappellent avec force, font autorité. Cet objectif figure dans d'autres documents de portée générale mais n'a pas été décliné dans une stratégie particulière de moyen terme. Sur le plan institutionnel, le MRAFP est chargé de la politique de modernisation de l'administration dans ses différents aspects (simplification, réforme de la fonction publique).

Dans le secteur du numérique, aucune stratégie n'a pris la suite de MN 2013, mais la création de l'ADD, sous la tutelle du MIICEN, marque une étape importante. Par ailleurs, les efforts du gouvernement et les résultats obtenus dans le domaine des services aux entreprises sont bien réels, comme en atteste l'indicateur *Doing Business*. Les résultats obtenus dans d'autres secteurs varient selon les départements ministériels. Enfin, la simplification des procédures administratives résulte davantage de la dématérialisation, qui a fortement progressé, que de l'allègement des démarches, qui exige une forte coordination interministérielle.

⁸³ La 16^e édition du rapport *Doing Business*, publiée en 2018 par la Banque mondiale, place le Maroc au 60^e rang mondial parmi 190 pays avec un score de 71.02 points sur 100.
<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/morocco/MAR.pdf>.

⁸⁴ Source : Enquête réalisée en janvier 2019 auprès de la population et des entreprises à la demande de SIGMA.

Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliquée

1. La bonne administration fait partie des priorités du gouvernement.
2. Il existe un cadre légal cohérent et complet sur les procédures administratives, limitant au minimum les réglementations spéciales.
3. Le cadre légal sur les procédures administratives est réellement mis en œuvre dans tous les organismes de l'administration d'État.
4. Les principes clés de bonne conduite administrative sont définis dans la législation sur les procédures administratives : légalité, équité, égalité de traitement, proportionnalité, exercice légitime du pouvoir, ouverture et transparence, impartialité, objectivité et diligence raisonnable.
5. Le droit d'être entendu avant une décision finale est garanti.
6. Les autorités ont l'obligation de préciser les raisons de leurs décisions et d'informer les citoyens de leurs droits de recours.
7. Les règles de procédure et de fond concernant l'amendement, la suspension et l'annulation d'un acte administratif sont conçues de manière à garantir un juste équilibre entre l'intérêt public et les attentes légitimes de l'individu.

Les dispositions constitutionnelles

Plusieurs articles de la Constitution marocaine traitent, directement ou indirectement, du droit à une bonne administration : égalité des droits et libertés entre hommes et femmes (art. 19), droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique (art. 27), droit d'introduire un recours devant le juge administratif contre les actes juridiques de nature réglementaire ou individuelle (art. 11).

Le titre XII de la Constitution, consacré à la bonne gouvernance, énonce les principes qui s'appliquent à l'action des services publics⁸⁵ et à leurs agents, et prévoit l'élaboration d'une CSP pour fixer les règles de fonctionnement des administrations publiques, des collectivités territoriales et des organismes publics (art. 157). Plusieurs projets de charte ont été élaborés depuis 2011, dont aucun n'a encore abouti. Le MRAFP a adressé un projet de décret relatif à la CSP au secrétariat du gouvernement en décembre 2018, transformé depuis en projet de loi. Le temps passant, des lois et décrets sectoriels ont été adoptés qui risquent de placer la future charte en situation de confirmer a posteriori des textes qui existent déjà, ou de devoir les modifier. La CSP reste néanmoins un texte très attendu, le Roi lui-même appelle à son adoption⁸⁶.

Le cadre législatif et réglementaire en matière de procédure administrative

Le Maroc fait partie des pays ne disposant pas d'une loi de procédure administrative générale régissant les relations entre usager et administration. La seule mesure transverse est la loi du 23 juillet 2002 sur l'obligation de motivation des décisions administratives⁸⁷ (voir l'encadré ci-dessous).

⁸⁵ Les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité (art. 154). Les agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général (art. 155).

⁸⁶ Message du Roi du 27 février 2018 au Forum national de la haute fonction publique : « Nous appelons à la célérité la plus grande pour que soit adoptée la Charte des services publics (...). Revêtue d'un caractère contraignant, elle doit devenir la référence fondamentale en matière de bonne gouvernance. Les entretiens avec Transparency Maroc et Tafra ont confirmé cette attente. Le plan d'action 2019 du CNEA (axe 2, mesure 6) y fait également référence.

⁸⁷ Loi 03-01 du 23 juillet 2002 relative à l'obligation de motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics.

Dispositif sur la motivation des décisions administratives individuelles défavorables

La loi s'applique à la totalité des services publics.

Elle introduit l'obligation de motiver les décisions administratives individuelles défavorables que les services émettent. Elle prévoit par ailleurs des exceptions classiques à la motivation, liées à la sûreté de l'État et à des circonstances exceptionnelles.

La motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui fondent la décision (article 1).

Parmi les décisions soumises à motivation figurent « celles refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions pour l'obtenir ».

Lorsque l'administration garde le silence (décision implicite de refus), la personne concernée peut demander communication des motivations (article 5).

En matière contentieuse, la loi précise la procédure applicable aux litiges entre particuliers et administrations⁸⁸. Il est possible, sous certaines conditions, de contester les décisions administratives en introduisant un recours pour excès de pouvoir auprès de la juridiction administrative. Avant de s'engager dans la voie contentieuse, la loi prévoit la possibilité de s'adresser à l'administration auteure de l'acte, qui pourra retirer ou réformer sa décision initiale⁸⁹.

Cependant, les lois et règlements sectoriels compliquent cette simplicité apparente. En effet, elles mettent en place des procédures spécifiques dont la multiplication est source de complexité pour les usagers, qui doivent se reporter à chaque texte particulier pour connaître leurs droits et les faire valoir dans le respect de la procédure prescrite⁹⁰. Une autre difficulté bien réelle concerne l'accès au droit dans ses différentes dimensions. Le Bulletin officiel (BO) ne présente pas de version consolidée des textes, de plus, son format (image) ne permet pas d'effectuer une recherche dans le texte.

Exception faite de la motivation des décisions, l'échantillon des procédures analysées et les entretiens avec les ministères ne permettent pas de conclure que les procédures administratives et les décisions rendues sont toutes en phase avec les critères suivants de bonne conduite administrative : droit d'être entendu avant la décision finale, d'avoir accès à son dossier, de faire appel, décision spécifiant la base légale, mentionnant le droit et les délais pour faire appel ainsi que les instances compétentes.

En application du droit d'accès à l'information garanti par la Constitution de 2011⁹¹ et dans le cadre de la procédure d'adhésion au PGO⁹², a été adoptée la loi 31-13 du 12 mars 2018 relative au droit d'accès à

⁸⁸ Loi 41-90 du 10 septembre 1993 instituant les tribunaux administratifs. La loi traite des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, des litiges relatifs aux contrats administratifs et des actions en réparation des dommages causés par les actes et activités de personnes publiques (art. 8).

⁸⁹ Le particulier adresse à l'administration auteure de l'acte, un recours préalable, gracieux ou hiérarchique (art. 23 de la loi 41-90). Selon les domaines, le recours préalable à l'introduction du recours contentieux est une procédure facultative ou obligatoire.

⁹⁰ La Loi 31-13 sur l'accès à l'information du 12 avril 2018 a prévu une procédure particulière pour sa mise en œuvre. Le demandeur doit adresser sa demande au président de l'institution concernée. En cas de refus, la réponse de celui-ci doit être motivée. Si l'intéressé n'a pas reçu de réponse ou si celle-ci est négative, il peut déposer plainte auprès du président de l'institution concernée. Il doit ensuite s'adresser à la commission chargée du droit d'accès à l'information, qui l'informerá des suites réservées à sa demande. Ce n'est qu'après réception de la réponse de la commission que le demandeur pourra introduire un recours au tribunal administratif contre la décision du président de l'institution (art. 14 à 21).

⁹¹ Voir art. 27, alinéa 1 de la Constitution : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi (...) ».

⁹² Le Maroc a été accepté comme membre du PGO en avril 2018. Un plan d'action pour un gouvernement ouvert présenté en juillet 2018 couvre la période d'août 2018 à août 2020. Il comprend 18 engagements classés en cinq thèmes : accès à l'information, intégrité et lutte contre la corruption, transparence budgétaire, participation citoyenne et communication, et sensibilisation sur le gouvernement ouvert. Un comité composé des représentants du gouvernement a pour mission de surveiller la mise en œuvre du plan d'action national et de déterminer les opportunités et les défis pour réussir ce plan. <https://www.opengovpartnership.org/documents/morocco-action-plan-2018-2020>.

l'information⁹³. Le texte est entré en vigueur le 11 mars 2019, un an après sa publication, mais un délai d'une année supplémentaire est accordé aux institutions concernées pour prendre les mesures de publication proactive prévues aux articles 10 à 13. La loi exige (art. 10) que les institutions et organismes concernés publient le maximum d'informations qu'ils détiennent et qui ne font pas l'objet d'exceptions, et ce, par tout moyen de publication possible, en particulier les moyens électroniques. Il s'agit des informations relatives, entre autres : aux textes législatifs et réglementaires ; aux missions et structures administratives de l'institution ou de l'organisme concerné ainsi qu'aux informations nécessaires pour les contacter ; aux régimes, procédures, circulaires et guides utilisés par les fonctionnaires et employés de l'institution ou de l'organisme aux fins d'accomplissement de leurs fonctions ; à la liste des services fournis par l'institution ou l'organisme aux usagers, y compris les listes de documents, des données et des informations demandées en vue de l'obtention d'un service, d'un document ou d'une carte administrative officielle, ainsi que les services électroniques qui y sont liés ; aux droits et obligations de l'utilisateur vis-à-vis de l'institution ou de l'organisme concerné et aux voies de recours possibles.

La question particulière du statut juridique des procédures administratives

La question des procédures sans base légale est un autre obstacle à la bonne administration (voir principe 1). Plus largement, l'absence de publication obligatoire et le caractère non opposable⁹⁴ des instructions, notes et procédures destinées aux services chargés de délivrer les prestations, sont autant d'obstacles à une information fiable pour les usagers et au respect par l'administration des principes de bonne gouvernance⁹⁵.

L'opposabilité des procédures préoccupe également le CNEA, qui avait inscrit le sujet dans son plan d'action 2017-2018⁹⁶. Le même objectif est repris dans l'engagement n° 8 du Maroc en matière de gouvernement ouvert⁹⁷. Un projet de décret relatif à la transcription, la publication et l'opposabilité avait été adressé au Secrétariat général du gouvernement par le CNEA en février 2018. Il prévoyait également de généraliser le droit pour tout usager de recevoir un accusé de réception lors d'un dépôt de document, de demande ou de dossier. Sans cette pièce, l'utilisateur ne peut en effet justifier de sa démarche et de la date à laquelle il s'est adressé à l'administration⁹⁸.

La qualité des décisions administratives

Dans son rapport de 2013, le CESE souligne le manque de confiance vis-à-vis de la fiabilité des instances de recours et de médiation⁹⁹. Le taux élevé de jugements annulant ou modifiant des décisions administratives en première instance révèle également l'urgence d'améliorer leur qualité (voir le tableau ci-dessous).

⁹³ Publiée au BO le 12 mars 2018.

⁹⁴ Le caractère opposable des procédures signifie que l'utilisateur peut s'en prévaloir vis-à-vis de l'administration. Pour être effective, l'opposabilité implique que l'utilisateur ait accès aux procédures.

⁹⁵ Le CESE a souligné en 2013 la nécessité de résoudre cette question dans son « Rapport sur la gouvernance des services publics - Auto-saisine n° 1/2013 ». Le CNEA l'a inscrite dans son plan d'action 2019 à l'axe 2 n° 6 « principe d'opposabilité des procédures », affiché sur le portail www.service-public.ma.

⁹⁶ Projet 14 intitulé « Développement d'un cadre réglementaire pour l'amélioration des services fournis par les administrations publiques et l'adoption du principe d'opposabilité pour les procédures » affiché sur le portail www.service-public.ma.

⁹⁷ Engagement 8 « Institution d'un cadre réglementaire contraignant d'opposabilité des services administratifs », https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Morocco_Action-Plan_2018-2020_FR.pdf, p. 27.

⁹⁸ Difficulté pour obtenir le certificat attestant de sa situation d'indigence pour bénéficier de l'aide judiciaire, entretien avec le Médiateur du 7 février 2019.

⁹⁹ Les citoyens résidents et les entreprises les estiment peu fiables (35 % et 37 %), pas intègres (36 % et 36 %), pas efficaces (35 % et 38 %) et trop lents (39 % et 43 %). Dans leur très grande majorité, ils renoncent à s'y engager. La crainte des représailles de la part des collègues du fonctionnaire contre l'utilisateur plaignant est également très présente. Étude réalisée par le CESE auprès des usagers en 2012, « Rapport sur la gouvernance des services publics - Auto-saisine n° 1/2013 ». Il n'existe pas de données plus récentes sur le sujet.

Tableau 1. Jugements rendus par les tribunaux administratifs en première instance

	2016	2017	2018
Nombre de jugements concernant des requêtes dirigées contre des décisions émises par les institutions administratives	22 504	24 682	28 474
Nombre de jugements annulant ou modifiant des décisions rendues par les institutions administratives	15 192	15 916	20 162
Taux d'annulation/modifications	67 %	64 %	71 %

Source : ministère de la Justice.

Le Médiateur du Royaume est devenu, avec la Constitution de 2011, un organe de bonne gouvernance¹⁰⁰. Le dahir du 17 mars 2011 lui confère des pouvoirs élargis et des garanties d'indépendance accrues par rapport à la précédente institution. Les contacts directs qu'il entretient avec les usagers donnent lieu à des rapports publics mettant en lumière les dysfonctionnements des services.

Points développés dans le rapport 2017 du Médiateur (résumé)

L'éthique administrative

Le Médiateur rappelle la recommandation qu'il a adressée au MRAFP il y a quelques années pour lui demander d'élaborer un Code de déontologie et regrette qu'il n'ait pas vu le jour.

La coordination insuffisante entre services d'administrations différentes

Le Médiateur observe que, si la délivrance d'une autorisation nécessite l'intervention de plusieurs administrations, c'est souvent l'utilisateur qui doit assurer la charge de les coordonner en lieu et place des services.

La primauté des circulaires ministérielles sur les normes juridiques supérieures

Il indique que certaines administrations émettent des circulaires et des notes d'orientation pour donner aux services la marche à suivre et garantir une application uniforme. L'intention est louable, mais certaines circulaires contredisent l'esprit des lois ou des décisions de justice et sont, par conséquent, illégales.

Le dialogue constructif avec les usagers

Indépendamment de la loi sur la motivation des décisions administratives, le Médiateur rappelle que la bonne gouvernance implique que l'administration ait toujours le souci de dialoguer avec l'utilisateur et de lui apporter les explications nécessaires sur ses positions.

Une administration d'État trop peu déconcentrée

Il estime que les services régionaux n'ont pas mandat pour régler eux-mêmes à leur niveau des affaires ordinaires et sont trop fréquemment contraints de solliciter l'autorisation des administrations centrales pour régler directement des questions ordinaires sans portée nationale.

La non-exécution des décisions de justice

Le Médiateur regrette très vivement l'échec des circulaires du chef du gouvernement aux administrations rappelant l'obligation d'exécuter les jugements rendus. Il préconise de centraliser au MEF les décisions qui condamnent financièrement les administrations afin d'accélérer les paiements.

¹⁰⁰ <https://www.mediateur.ma/>.

Plus généralement, ces questions s'inscrivent dans la problématique de la qualité du droit.

Le Maroc a approuvé la Charte régionale 2016 MENA-OCDE pour la qualité de la régulation¹⁰¹, basée sur la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires¹⁰². Les signataires de la Charte ont réitéré leur attachement à :

- Assurer une supervision réglementaire appropriée de la mise en œuvre de la politique pour la qualité réglementaire, au moyen de dispositifs institutionnels adaptés et veiller à ce que la réglementation soit claire, simple et pratique pour les utilisateurs.
- Recourir à une élaboration des politiques publiques fondée sur des données probantes, au moyen de méthodes d'évaluation de l'impact de la réglementation adaptées à la culture administrative et utilisant les techniques les plus récentes, au service de l'amélioration de la qualité de la réglementation.
- Mener des examens de l'ensemble des réglementations existantes afin de supprimer les législations superflues et les contraintes réglementaires excessives et de permettre une évaluation ex post des nouvelles propositions de réglementation.
- Soumettre la politique de la réglementation à des procédures de recours administratifs et judiciaires afin de garantir l'équité du processus réglementaire.

Résumé :

Il n'existe pas de loi générale sur la procédure administrative au Maroc. Les usagers doivent donc se reporter aux législations et réglementations particulières pour connaître les procédures applicables. Cependant, celles-ci ne reprennent pas l'intégralité des garanties fondamentales, de plus, conçues à des périodes différentes, elles ne sont pas toujours cohérentes et mériteraient d'être évaluées. De surcroît, l'accessibilité numérique à l'intégralité des textes en vigueur et à la jurisprudence n'est pas assurée. La Loi sur le droit d'accès à l'information du 12 mars 2018 est toutefois un net progrès en faveur de la transparence : elle permettra aux usagers d'accéder aux documents détenus par les administrations.

La loi de 2003 sur la motivation obligatoire des décisions administrative défavorables est le seul texte à vocation horizontale. Mais l'importance du nombre de jugements rendus par les tribunaux administratifs annulant ou modifiant les décisions administratives, ainsi que les observations du Médiateur du Royaume, démontrent que les droits des usagers ne sont pas respectés de manière satisfaisante. Un des obstacles majeurs à la bonne administration serait levé avec l'adoption d'un texte sur la publication des procédures administratives et leur caractère opposable. La publication de la Charte des services publics devrait également promouvoir les règles de bonne conduite administrative.

¹⁰¹ <http://www.oecd.org/mena/governance/RegionalCharterFR.pdf>.

¹⁰² <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0390>.

Principe 3 : Des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont mis en place

1. La politique de prestation de services promeut un ou plusieurs instruments de garantie de la qualité (chartes sur les services, modèles de gestion de la qualité organisationnelle et labels de qualité¹⁰³, cadres d'auto-évaluation, ISO ou autres normes internationales, etc.).
2. Il existe des processus réguliers pour contrôler, évaluer et adapter la prestation de services, fondés sur la satisfaction des usagers et une analyse de l'évolution de leurs besoins.
3. Les efforts de modernisation des services sont structurés autour de la réalisation d'économies dans le temps passé par les usagers, dans les coûts d'achat et de prestation de services et dans le nombre de fois où la présence physique est nécessaire, ainsi qu'autour de l'amélioration de la facilité d'obtention des informations sur les services et des services eux-mêmes.
4. Les fonctionnaires impliqués dans la prestation de services sont régulièrement formés.
5. Il existe des mécanismes permettant le partage et la diffusion des bonnes pratiques.
6. Des normes de prestation de services sont définies pour les principaux services publics dont la prestation est assurée par l'administration publique.

Les méthodes utilisées pour mesurer la performance des services publics et promouvoir la qualité

Il n'existe pas encore de dispositif ou de mécanisme central qui donnerait une vision globale et partagée de la performance des services publics. Aucune structure ou service administratif à vocation transversale n'est explicitement chargé de cette mission. Elle n'est citée ni dans le PG ni dans les attributions du MRAFP. De plus, à supposer que cette mission lui ait été confiée, il n'est pas évident, faute de ressources suffisantes, que le ministère aurait eu les moyens de la mener à bien.

Le Maroc ne dispose pas de système central de collecte des données concernant les volumes et le coût des transactions, le taux de recours aux services en ligne par rapport aux procédures papier, ou encore la typologie des réclamations enregistrées par les différents canaux¹⁰⁴. Par ailleurs, il n'existe pas d'action gouvernementale pour mettre en place des outils de gestion de la qualité et promouvoir le partage des bonnes pratiques dans le secteur des prestations publiques. Ces aspects ne sont pas pris en charge de façon globale, les méthodes de travail généralement mises en œuvre consistent davantage à réaliser la ou les mesures, puis à prévoir leur évaluation *ex post*. Ces bilans sont nécessaires, mais il conviendrait de les associer à d'autres modes de suivi et d'évaluation afin de stimuler et mesurer rapidement et en continu la performance des services.

Certains ministères et institutions ont toutefois institué des dispositifs de suivi de performance. Chaque direction du MEF a ainsi mis en place un dispositif pour contrôler la performance et la disponibilité de ses services. L'Administration des douanes et des impôts directs (ADII) dispose quant à elle d'indicateurs automatisés de performance en lien avec les prestations qu'elle rend (taux de règlement des litiges amiables, délais de dédouanement). L'ANCCFFC aussi. La quasi-totalité des agences urbaines (AU) qui dépendent du ministère de l'Urbanisme sont certifiées ISO 9001¹⁰⁵ depuis plusieurs années. Le Centre régional d'investissement (CRI) de Casablanca-Settat a mis en place un système de management de la qualité (SMQ) et obtenu en 2017 le certificat ISO 9001 version 2015¹⁰⁶. La Caisse marocaine des retraites a également été certifiée ISO 9001 pour son système de management qualité. Enfin, le MRAFP dispose de deux instruments pour encourager et stimuler la simplification et l'innovation :

¹⁰³ Comme la Fondation européenne pour la gestion de la qualité (EFQM), le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques développé par l'UE.

¹⁰⁴ En dépit de sa demande, aucune donnée n'a été apportée à SIGMA sur la typologie des plaintes adressées à www.chikaya.ma.

¹⁰⁵ Entretien avec le ministère chargé de l'Urbanisme du 4 février 2019. Sur 29 AU, 25 sont certifiées (AU de Tanger, <http://aut.gov.ma/>).

¹⁰⁶ Cette certification fait suite à celle obtenue précédemment (ISO 9001 version 2000), <https://casainvest.ma/fr/crismq>.

- La compétition e-*mtiaz*, organisée par le MRAFP depuis 2005, est ouverte à tous les acteurs publics¹⁰⁷. Tous les ans, lors d'une cérémonie officielle, elle récompense les acteurs publics ayant réalisé les téléservices les plus performants. Elle encourage les services à réaliser des projets innovants qui améliorent la qualité des services publics en développant le secteur des e-services. Depuis sa création, 291 services y ont participé et 78 ont été récompensés.
- Le Fonds de modernisation de l'administration publique (FOMAP), créé en 2005¹⁰⁸, finance des projets de simplification et d'harmonisation des procédures, le développement de l'administration électronique, l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers à travers la qualité des services rendus au public. Le MRAFP préside le comité interministériel chargé de la sélection des projets¹⁰⁹. La contribution du Fonds s'élève à 50 % du coût global de chaque projet, dans la limite de 2 000 000 DH (185 000 EUR). À titre d'exemple, le développement et la refonte du portail www.cnje.ma a été sélectionné en 2017¹¹⁰, et l'amélioration de l'accueil au sein du secteur de la police en 2015.

Au sein des administrations, et de manière générale, la perception de la qualité des services délivrés aux usagers se mesure le plus souvent par des enquêtes classiques, à intervalles irréguliers, réalisées auprès de leurs usagers et pour les prestations qu'elles délivrent¹¹¹. Il est dommage qu'elles soient trop ponctuelles pour pouvoir mesurer le chemin parcouru. De plus, sans orientation générale pour piloter des enquêtes coordonnées, les ministères ont le libre choix d'y recourir ou non. Le MRAFP ne procède pas à des enquêtes générales, et l'enquête d'opinion sur la qualité des services publics qu'il avait pilotée en 2013 n'a pas été renouvelée.

L'évaluation *ex post* de la performance de l'administration provient également d'institutions externes comme le CESE¹¹² et la Cour des comptes¹¹³. Leurs rapports thématiques, consultables en ligne, présentent un diagnostic détaillé des politiques publiques et formulent des propositions d'amélioration. Dans le rapport de la Cour des comptes au titre des années 2016 et 2017 figurent l'évaluation du système de la fonction publique et des services publics orientés usagers¹¹⁴ (voir l'encadré ci-dessous).

¹⁰⁷ <http://www.emtiaz.ma/fr>.

¹⁰⁸ Le FOMAP a pour objectifs de susciter l'émulation entre les départements pour moderniser l'administration, d'améliorer la qualité, d'accompagner les initiatives novatrices de modernisation et de capitaliser les expériences réussies. En 2017, sa dotation était de 10 millions DH et en 2018 de 15 millions DH. <https://www.mmsp.gov.ma/fr/decline.aspx?m=5&r=304>.

¹⁰⁹ Outre son président, le comité est composé des représentants du chef du gouvernement, du MEF et du ministre des Affaires générales et de la Gouvernance, ainsi que de quatre personnes désignées par le chef du gouvernement en raison de leurs compétences.

¹¹⁰ Le coût total des neuf projets en 2017 était de 26 516 000 DH, financé pour moitié par le FOMAP (11 295 500 DH).

¹¹¹ Voir les enquêtes usagers de la DGI, de l'ANCCF, du MEN, du Haut-commissariat au plan (HCP).

¹¹² Art. 152 de la Constitution : le CESE « peut être consulté par le gouvernement ; par la Chambre des Conseillers sur toutes les questions à caractère économique, social et environnemental ».

¹¹³ Art. 147 de la Constitution : « la Cour des comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État et des organismes publics ».

¹¹⁴ <http://www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapport-annuel/rapport-annuel-de-la-cour-des-comptes-au-titre-des-annees-2016-et-2017/1-215/>.

Extraits des observations de la Cour des comptes sur les services publics orientés usagers¹¹⁵

Sur la communication autour des services en ligne :

À propos du portail www.service-public.ma, la Cour observe qu'a bien été développé « l'extranet du portail, afin de permettre aux différentes administrations (...) de l'enrichir régulièrement. Toutefois, en l'absence d'un cadre juridique qui impose aux administrations d'actualiser leurs données via ce système, le taux de mise à jour (...) reste tributaire du bon vouloir des administrations ».

Sur la dématérialisation des démarches administratives :

« En ce qui concerne la dématérialisation des démarches administratives, le MRAFP n'a pas procédé à une priorisation des services à dématérialiser, en se basant sur des critères bien définis tels que le degré d'importance de ces services pour l'utilisateur ou l'impact éventuel de leur dématérialisation sur l'efficacité et l'efficience de l'administration ».

Sur les instruments de mesure de la qualité des services :

« En matière de suivi et d'évaluation, l'administration marocaine n'a pas développé des outils ou des référentiels de mesure de la qualité de service aux usagers indépendamment du canal du service (présence physique, poste, téléphone, Web...). L'absence de la pratique de mesure de la qualité ainsi que la rareté des enquêtes de satisfaction des usagers dans leurs relations avec l'administration impactent négativement toute évaluation en matière de l'avancement des différents programmes entrepris, de leur impact ainsi qu'en matière d'identification des priorités et des attentes des usagers ».

Sur le suivi par l'administration des services en ligne et de leur impact :

« Malgré la multiplicité des intervenants dans le développement et le déploiement des services en ligne (...) les indicateurs nationaux mesurant l'utilisation, l'impact et le degré de satisfaction des usagers sont presque inexistantes. L'enquête (...) réalisée par l'ANRT (...) pour l'année 2016 montre que le taux de pénétration d'Internet chez les ménages marocains est en croissance continue (...). Il est, en effet, passé de 20 % en 2009 à 68.5 % en 2016. L'utilisation d'internet pour interagir avec l'administration est toutefois limitée. Pendant le dernier trimestre de 2016, par exemple, seulement 11.1 % des internautes au Maroc ont utilisé Internet pour interagir avec les administrations publiques ».

La participation des usagers à l'évaluation des prestations de service

Il existe des initiatives pour associer et faire participer les usagers, malheureusement ponctuelles dans la plupart de cas. L'ANCCF a ainsi installé au sein de son système de gouvernance un comité opérationnel pérenne pour suivre la performance relative à la satisfaction des usagers¹¹⁶. La DGI indique soumettre l'ensemble des services transactionnels qu'elle développe à des tests des utilisateurs avant passage en production. Le portail de la DGI a ouvert deux rubriques, l'une destinée à ses enquêtes ponctuelles et l'autre aux propositions d'amélioration du système fiscal. Les méthodes dynamiques de participation des usagers demeurent peu développées : le CNEA les utilise en organisant des ateliers thématiques participatifs, le MEF y a eu recours pour la refonte du Code général des impôts.

Le Maroc ne dispose donc pas d'un système centralisé de suivi et d'analyse de la perception qu'ont les usagers de la performance et de la qualité des services publics. Les données collectées par chaque entité pour son propre compte sont trop hétérogènes pour pouvoir être agrégées.

La Constitution prescrit à l'administration d'être à l'écoute des doléances des usagers, et l'une des mesures du PG a été de développer un portail national des doléances normalisé. L'ouverture du portail national www.chikaya.ma¹¹⁷, opérationnel depuis janvier 2018, est une première avancée. Il permet aux usagers de se plaindre lorsqu'ils estiment avoir rencontré un problème ou subi un préjudice. Le nombre

¹¹⁵ http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/10.%20Services%20en%20ligne.pdf.

¹¹⁶ Le comité mis en place par l'ANCCF se réunit tous les deux mois et statue également sur les cas litigieux.

¹¹⁷ Chikaya couvre toute l'administration y compris ses établissements publics. Les réclamations peuvent être adressées par trois canaux : le site www.chikaya.ma, l'application mobile et le centre d'appel Allo Idarati 3737.

de réclamations reçues chaque mois est disponible sur le portail (8 344 en décembre 2018 et 8 643 en janvier 2019). Les modalités de traitement des réclamations ont été réglementées¹¹⁸. La réclamation n'est recevable que si elle n'a jamais été portée devant la justice ou une autorité compétente et si elle n'a pas fait l'objet d'une décision judiciaire. Bien que www.chikaya.ma ait vocation à devenir le canal unique de traitement des plaintes, plusieurs ministères offrent également cette possibilité à leurs usagers sur leur propre site web, tout comme le portail du Programme e-gouvernement du Royaume du Maroc, www.egov.ma¹¹⁹.

Dans son rapport de 2013 sur la gouvernance des services publics, le CESE s'est montré très sévère, pointant le manque de confiance des usagers quant à la fiabilité des mécanismes de recours ou de plainte à l'encontre de l'administration publique et leur hésitation à porter plainte¹²⁰. D'autres sources, plus récentes (interventions du Roi, médiateur du Royaume, rapports de la Cour des comptes), font état de difficultés persistantes.

À ce stade, il serait prématuré de dresser une typologie des requêtes adressées et du profil des plaignants qui ont eu recours à Chikaya, d'analyser les réponses apportées et les mesures correctrices prises. Le décret du 23 juin 2017 impose aux départements ministériels de produire un rapport annuel regroupant les statistiques relatives aux réclamations, remarques et propositions reçues et aux réponses apportées aux usagers, de les transmettre au MRAFP qui élaborera un rapport annuel soumis au chef du gouvernement. Dans une démarche plus créative, www.chikaya.ma propose aux usagers de faire part de leurs suggestions pour améliorer la qualité des services publics. Cette fonctionnalité est similaire à celle qu'offre le portail Fikra¹²¹, qui fournit un espace aux citoyens pour présenter leurs idées sur les réformes.

Le MRAFP développe depuis janvier 2018 un projet de baromètre de la qualité des services publics¹²². L'objectif est d'améliorer les services fournis à partir d'engagements sur la qualité à atteindre et d'indicateurs de mesure appropriés. Le baromètre se focalise sur les procédures d'interface (front office) entre les citoyens et les services (délivrance d'information sur les services, accès physique, téléphonique ou télématique, réponse aux demandes, traitement des réclamations). Les données collectées permettront d'analyser le fonctionnement de l'administration, ses performances et la satisfaction des usagers. La phase de conceptualisation a pris fin en mars 2019. Elle comprend un référentiel national de la qualité du service public avec sept engagements « qualité » transversaux complétés par des engagements « qualité » sectoriels dans trois secteurs pilotes¹²³. Un système d'information permettant aux administrations de collecter et d'afficher les valeurs atteintes a été développé. Pour le moment, le cadre normatif appelé à régir le fonctionnement du futur baromètre n'est pas défini.

¹¹⁸ Le décret n° 2-17-265 du 23 juin 2017 fixe les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, du suivi et du traitement de leurs réclamations. La réclamation fait l'objet d'un accusé de réception et l'administration concernée a un délai de 60 jours pour répondre. L'arrêté n° 2488.17 fixe le modèle de formulaire de présentation des plaintes et de notification de leur réception.

¹¹⁹ Service « Réclamations en ligne » sur <http://egov.ma/fr/e-services-op%C3%A9rationnels>.

¹²⁰ « Mais surtout, il y a une crainte très présente des représailles auxquelles pourrait être soumis l'utilisateur plaignant, qui se retrouverait boycotté par tous les collègues du fonctionnaire incriminé et verrait ses dossiers durablement bloqués. De plus, la pratique des pots de vin est profondément ancrée dans la culture marocaine et les usagers n'ont pas le réflexe de la dénoncer. Les usagers soulignent aussi les défaillances de la gouvernance en dénonçant le flou dans les responsabilités, l'absence de sanctions en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution de tâches entrant dans la délivrance de service public (...) », CESE, « Rapport sur la gouvernance des services publics - Auto-saisine n° 1/2013 ».

¹²¹ <http://fikra.egov.ma/>. Lancée en 2016, la plate-forme compte 709 idées et 1030 commentaires (au 26 mars 2019), mais paraît peu utilisée depuis plusieurs mois.

¹²² Projet n° 15 du PNRA en partenariat avec l'UE qui concerne trois ministères pilotes.

¹²³ Les trois secteurs pilotes sont la santé, l'éducation et les transports.

L'objectif de parvenir à des systèmes d'information interopérables

Le principe « dites-le nous une fois » consiste à réduire le volume des informations et pièces justificatives (attestation de droits, justificatif d'identité, revenu fiscal de référence, par exemple) qui sont demandées aux usagers alors que les administrations les possèdent déjà et qu'elles peuvent les récupérer grâce à des systèmes d'informations interconnectés. Ce principe n'est pas inscrit dans un texte législatif. Sa mise en œuvre renvoie à l'existence des registres de base, fiables et sécurisés, dont celui qui recenserait les identités de toute la population.

Dans le cadre de la mise de mise en œuvre de la stratégie MN 2013, un CGI a été élaboré en 2012. Il s'agit d'un cadre de référence qui liste les règles de conformité relatives à l'utilisation de normes, standards ou références dans le développement des systèmes d'information de la sphère publique. Cependant, le CGI ne traite ni de l'architecture du système d'information, ni de la solution logicielle ou matérielle à adopter. De plus, n'ayant plus été mis à jour depuis 2012¹²⁴, il n'est plus adapté aux nouvelles technologies et devra être réactualisé.

Un ambitieux projet de Gateway gouvernementale a été lancé en 2014¹²⁵. Conçue en conformité avec le CGI, la Gateway est l'infrastructure technique qui autorise l'échange de données entre administrations dans un cadre commun d'interopérabilité et permet aux usagers d'accéder aux services interconnectés. Le projet a toutefois subi des retards importants¹²⁶. Il est toujours en phase pilote, seules quatre institutions y ont adhéré¹²⁷ et le portail d'accès pour les citoyens (www.gisr.gov.ma) toujours n'est pas opérationnel.

Dans ce contexte, le risque de voir les différentes institutions développer leur propre plateforme d'échange de données et rendre les informations accessibles sur la base de protocoles bilatéraux n'est pas négligeable. Actuellement, certaines institutions échangent des données dans un cadre bilatéral ou multilatéral comme dans PortNet pour le commerce extérieur. Au sein du MEF, les directions métiers se communiquent les documents et les informations dont elles ont besoin. Le MIInt et le MEF ont conclu un accord qui les autorise à accéder à certaines données. Pour faire de la Gateway la plateforme unique d'échanges de données, il est urgent de lui donner rapidement une assise solide en levant les obstacles juridiques¹²⁸, techniques et opérationnels, et en clarifiant les responsabilités respectives. En effet, l'ADD devrait s'imposer comme institution pilote¹²⁹ au regard des missions que la loi lui confie.

Le déploiement de la signature électronique

La loi relative à l'échange électronique des données juridiques 53-05 du 30 novembre 2007 et son décret d'application reconnaissent à la signature électronique une valeur équivalente à la signature manuscrite. Le Maroc bénéficie actuellement d'un service centralisé de signature numérique et de certificats permettant la validation de l'identité des parties prenantes à une transaction ou une procédure administrative en ligne et certifiant l'intégrité des documents délivrés.

La Poste marocaine (entreprise publique placée sous le contrôle du MIICEN) est la seule autorité de certification pour la signature électronique¹³⁰. L'utilisation du service reste faible¹³¹, en partie à cause de son prix élevé et de la procédure complexe d'acquisition des certificats numériques. La signature

¹²⁴ La dernière mise à jour documentée date du 10 août 2012.

¹²⁵ <http://www.egov.ma/fr/feuilles-de-route/gateway-gouvernementale>.

¹²⁶ OCDE (2018), *Revue du gouvernement numérique du Maroc : Jeter les bases de la transformation numérique du secteur public au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264299917-fr>.

¹²⁷ L'adhésion à la plateforme n'est pas une obligation.

¹²⁸ Pour accompagner ces sujets, un projet de loi sur l'administration électronique et un projet de décret sur la Gateway sont en cours de préparation. Entretiens avec le MRAFP.

¹²⁹ Entretiens avec le MRAFP et l'ADD.

¹³⁰ <http://www.baridesign.ma/>.

¹³¹ Plus de 31 000 utilisateurs depuis le démarrage de BarideSign en 2013, répartis sur plusieurs écosystèmes.

électronique est utilisée par le ministère de la Justice pour les magistrats et responsables de l'administration¹³². L'administration des douanes et impôts indirects l'a introduite dans le Code des douanes¹³³, mais y a provisoirement renoncé en raison de difficultés techniques. La dématérialisation applicable à la totalité des marchés publics depuis le 1^{er} janvier 2017 fait également appel à la signature électronique pour garantir la sécurité des données. Le projet de loi en cours sur l'administration électronique devrait accélérer le nombre d'utilisateurs.

Résumé :

Le Gouvernement marocain n'a pas instauré de mécanismes lui permettant d'avoir une vision synthétique et globale de la perception des usagers des services publics. Il n'existe pas de système centralisé de collecte de données portant sur les prestations délivrées par les services publics (par exemple sur les coûts, la charge administrative, le degré de satisfaction de l'utilisateur, la progression du taux d'utilisation des services en ligne). Le gouvernement ne peut donc ni mesurer en continu les progrès accomplis, ni identifier les retards et les difficultés rencontrées.

Les départements ministériels ont créé leurs propres indicateurs de suivi de leurs activités, souvent de nature quantitative. Certains services publics ont intégré des outils de management de la qualité, même si leur promotion n'est pas une mission assurée par une structure centrale. La participation des usagers se met en place par le biais des réclamations et des suggestions qu'ils peuvent déposer sur le portail national www.chikaya.ma.

¹³² Le ministère de la Justice a acquis près de 800 certificats pour les magistrats cadres greffiers et responsables du ministère.

¹³³ Art. 203 bis du Code des douanes.

Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée

1. Le réseau territorial de prestation de services territoriaux de l'administration publique assure l'égalité d'accès aux services.
2. Des guichets/points de contact uniques couvrant un large éventail de services sont disponibles à l'intention des individus et des entreprises.
3. La communication et le traitement des affaires officielles sont possibles par des canaux électroniques conviviaux, couvrant un large éventail de services.
4. Des sites internet et brochures officiels fournissent des informations de contact et des conseils clairs sur l'accès aux services publics, ainsi que sur les droits et obligations des usagers et sur les institutions assurant la prestation des services
5. La prestation des services (y compris les services en ligne) prend en compte les besoins des groupes particuliers d'usagers, par exemple personnes handicapées, personnes âgées, minorités culturelles ou linguistique et familles avec enfants.

Le territoire marocain est divisé en plusieurs régions administratives. Il est classique d'opposer la partie nord, qui borde le littoral, aux territoires du centre et du sud, moins développés, moins peuplés et plus vastes. Pour les populations qui y habitent, l'accessibilité aux services publics est plus problématique à tous les égards. La Constitution marocaine pose pourtant le principe de services publics organisés sur la base de l'égal accès des citoyens, de la couverture équitable du territoire et de la continuité des prestations (art. 154).

Le principe d'accessibilité sous l'angle territorial et numérique

Le principe d'une « couverture équitable » du territoire est relayé par la Charte de la déconcentration approuvée fin 2018¹³⁴. Son application démarrera prochainement avec l'élaboration des schémas directeurs de la déconcentration. La Charte se donne l'objectif de rapprocher les prestations délivrées par l'État des usagers, d'en améliorer la qualité et d'en assurer la continuité (art. 7). Les expressions « simplification des procédures d'accès et vulgarisation » et « assistance aux usagers dans leurs démarches » figurent explicitement dans le texte.

Sa mise en œuvre entraînera d'importants transferts de compétences et de responsabilités aux échelons locaux. La déconcentration ouvre la voie à une meilleure implantation territoriale des services publics et à la possibilité de les adapter aux besoins spécifiques du territoire et de ses habitants. De surcroît, le texte autorise la création de représentations administratives communes¹³⁵ au niveau régional, préfectoral ou provincial qui pourraient préfigurer la mise en place de guichets uniques.

Les autorités publiques évoquent la future Gateway et la dématérialisation des procédures comme les vecteurs d'accessibilité par excellence. Le nombre des guichets physiques délivrant des prestations au public et la question de leur implantation géographique ne font pas partie des thèmes ou des projets de réformes en cours. La politique du MEF vise à réduire les déplacements des usagers par la dématérialisation de ses services, avec l'ambition de parvenir à une digitalisation totale. Un tel objectif soulève dès à présent la question du maintien en l'état de ses guichets et de ses effectifs sur le territoire.

Le Maroc ne dispose pas de politique nationale volontariste pour promouvoir la création de guichets d'accueil uniques qui réuniraient, dans des locaux partagés, des services et des agents relevant de ministères différents afin de faciliter les démarches des habitants les plus éloignés et/ou des plus modestes. À une moindre échelle, il ne semble pas que des regroupements de services relevant d'un même ministère soient envisagés. Pour l'heure, les directions « métiers » du MEF ont chacune leur

¹³⁴ Décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative.

¹³⁵ Regroupement de services relevant de deux ou plusieurs ministères.

implantation et travaillent dans des locaux différents¹³⁶. Le plan d'action du CNEA pour 2019 prévoit d'ouvrir de nouveaux guichets d'accueil, sans avancer de chiffres.

Il existe cependant des exemples de guichets uniques. Les CRI proposent ainsi un guichet unique pour les créateurs d'entreprise désireux de mutualiser leurs démarches pour une partie de la procédure¹³⁷. Ils les aident à développer leur entreprise et les informent sur les aides possibles¹³⁸. Par ailleurs, dans le secteur des autorisations d'urbanisme, des guichets uniques ont été institués¹³⁹ dans les communes les plus peuplées et dans certains arrondissements afin de fluidifier l'instruction des autorisations d'urbanisme¹⁴⁰. D'autre part, PortNet est un guichet unique numérique pour la prise en charge des procédures portuaires : la majorité des documents délivrés par divers organismes et nécessaires au dédouanement des marchandises sont récupérés par le système, notamment l'engagement d'importation et les résultats des contrôles normatifs, sanitaires et phytosanitaires. Dernier exemple, une plate-forme en ligne regroupe les informations concernant les prestations consulaires : documents individuels, famille et mariage, facilités douanières, visas¹⁴¹.

La dématérialisation intégrale des procédures facilite les démarches d'une population à l'aise avec les outils numériques mais ne peut convenir à la frange qui en est exclue¹⁴². L'idée de créer des « maisons du citoyen » est un concept émergent sur lequel réfléchit le groupe Barid Al-Maghrib (La Poste Maroc). Il consisterait à abriter dans ses locaux situés en zone rurale ou périurbaine des services administratifs de proximité¹⁴³. La Poste Maroc a également ouvert un guichet électronique de commande de documents administratifs (Watiga)¹⁴⁴. Pour l'instant, il est possible de commander et de payer en ligne extraits ou actes de naissance, et de les recevoir par courrier recommandé si les communes concernées ont adhéré au système.

Les actions pour promouvoir la qualité de l'accueil dans les services publics

L'amélioration de l'accueil physique est une orientation nette des pouvoirs publics. C'est une des mesures du PG « généralisation des espaces d'accueil et de communication de l'administration avec les citoyens ». C'est également l'engagement n° 9 du Plan d'action national du gouvernement ouvert, qui précise qu'actuellement, « les services publics sont vécus par le citoyen comme un rapport de forces qui lui est défavorable, et le service rendu perçu comme une faveur plutôt qu'un droit ».

De nombreux ministères ont élaboré des chartes d'accueil affichant leurs engagements en faveur de la qualité de l'accueil¹⁴⁵.

¹³⁶ Entretien avec le MEF à propos des services de la TGR, de la DGI et de l'ADII.

¹³⁷ Le créateur d'entreprise muni des pièces justificatives dépose son dossier au guichet du CRI, qui prend en charge la déclaration pour la taxe professionnelle, l'immatriculation au registre du commerce et l'identité fiscale. Le créateur d'entreprise récupère son dossier complété pour accomplir le reste des formalités.

¹³⁸ À l'exception du CNEA, aucune institution n'a indiqué avoir l'objectif d'ouvrir des guichets uniques.

¹³⁹ Décret n° 2-13-424 du 24 mai 2013 approuvant le règlement général de la construction et décret exécutif n° 15-19 du 25 janvier 2015.

¹⁴⁰ Les guichets uniques sont créés par arrêté conjoint du MInt et du ministère de l'Urbanisme (art. 11). Ouverts dans les communes de plus de 50 000 habitants, ils sont l'interlocuteur unique des demandeurs. Les guichets accomplissent toutes les démarches nécessaires pour recueillir les avis et visas exigés par les textes, nécessaires à la délivrance des autorisations d'urbanisme (art. 10 et suivants du Règlement général de construction [RGC]).

¹⁴¹ <https://www.consulat.ma/>. Service du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale.

¹⁴² Le taux moyen d'analphabétisme est important (de l'ordre de 30 %), comme celui des personnes atteintes de handicap.

¹⁴³ La « maison du citoyen » vise à mutualiser des services relevant des administrations, des établissements publics et des communes. Ce projet est sans aucun lien avec le projet ancien de création de kiosques administratifs, qui avait fait l'objet d'une étude commandée par le MRAFP en 2010 à Capital Consulting.

¹⁴⁴ <https://www.watiga.ma/index.php5?page=citoyen.AccueilEtatCivil>.

¹⁴⁵ Charte d'accueil des clients de l'ADII, diffusée en interne et affichée dans les locaux, qui comprend 7 promesses et 39 engagements. Projet de charte d'accueil des AU en cours d'élaboration à partir des exemples français (Charte Marianne) et espagnol.

Depuis 2013, le MRAFP pilote, en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), un programme national d'amélioration de l'accueil des usagers. Le projet est toujours en phase d'expérimentation sur des sites pilotes. Au titre du bilan provisoire, ont été élaborés une charte d'accueil et un référentiel qui décline les leviers opérationnels pour l'application de la charte¹⁴⁶. Les deux documents sont finalisés, mais n'ont pas encore été diffusés à l'ensemble des administrations. Deux sites pilotes ont été aménagés et deux autres sont en cours avec une cible de 31 sites en 2021¹⁴⁷. Il n'est pas envisageable de déployer ce programme pour tous les points d'accueil compte tenu de leur grand nombre¹⁴⁸.

Les administrations comme le MEF, le MInt et la Direction générale des collectivités locales ont déjà leurs propres outils et plans d'actions. Le MEF poursuit une politique active d'amélioration globale de l'accessibilité. Il suit les réalisations et les projets pour chacune de ses directions et de son administration centrale en croisant les différentes composantes de l'accueil des usagers (accueil physique, téléphonique, gestion des réclamations, dématérialisation des procédures)¹⁴⁹. De son côté, pour faciliter l'obtention de la CNIE, document essentiel pour tout citoyen marocain, le MInt (Direction générale de la sûreté nationale [DGSN]) organise des opérations de rencontre sur le terrain de groupes d'usagers peu mobiles, soit parce qu'ils habitent dans des zones éloignées, soit parce que leurs horaires sont incompatibles avec ceux des guichets¹⁵⁰.

Les statistiques et informations disponibles sur le site du Haut-commissariat au plan (HCP)¹⁵¹ apportent une vision précise des caractéristiques des régions¹⁵². Dans le cadre du dispositif IDARATI¹⁵³, un portail de géolocalisation a été créé pour fournir aux usagers les coordonnées de plus de 14 000 centres de services publics¹⁵⁴. Le portail www.service-public.ma publie par ailleurs les liens vers les sites internet des institutions publiques, les numéros des centres d'appel et d'information, ainsi que ceux des services locaux par régions, préfectures et provinces. Les mêmes informations sont disponibles sur le site www.maroc.ma¹⁵⁵.

Les actions et initiatives au service d'une meilleure accessibilité pour tous aux services publics sont nombreuses et effectives. Elles ne sont cependant pas intégrées dans une démarche d'ensemble, légale ou politique, à l'instar des mesures destinées aux personnes frappées de handicap.

¹⁴⁶ La charte comporte un socle de 10 engagements communs à tous les services publics et à tous les canaux d'accueil (accès, information, orientation, équité...) Le référentiel décline les moyens à mettre en œuvre pour chaque engagement, avec trois niveaux d'exigence (basique, avancé et *best in class*). Un kit méthodologique explique la démarche aux agents chargés de la mise en œuvre.

¹⁴⁷ Entretien avec le MRAFP et le PNUD du 4 février 2019. Les annexes administratives de Rabat et du consulat d'Algésiras, en Espagne, sont des sites pilotes installés. Le centre hospitalier Mohammed V et le centre d'immatriculation de Rabat sont en cours. Le coût par site serait en moyenne de 1 million DH.

¹⁴⁸ Le MEF, par exemple, compte 600 bureaux d'accueil, dont 37 directions régionales et 132 directions préfectorales et provinciales. Le MInt en compte 1 494 (786 annexes administratives et 708 caïdats), ainsi que 135 points d'accueil pour la CNIE (dont la moitié adaptée aux personnes handicapées). Le ministère des Transports compte 75 centres d'immatriculation, etc.

¹⁴⁹ Voir le numéro d'août 2017 de la revue *Al Maliya* du MEF, très complet, consacré aux « Relations MEF/usagers - Améliorer la gestion de l'accueil et de réclamations ». Il indique que L'ADII a réaménagé les espaces d'accueil de l'administration centrale et instauré des procédures formalisées de gestion de l'accueil physique dans ses principaux sites.

¹⁵⁰ Entretien avec la DGSN du 5 février 2019.

¹⁵¹ <https://www.hcp.ma/>.

¹⁵² Publication du HCP « e Maroc des régions et les annuaires statistiques », https://www.hcp.ma/downloads/Maroc-des-regions_t18707.html.

¹⁵³ IDARATI, qui signifie « mon administration », est un programme ancien qui s'est progressivement enrichi de fonctionnalités nouvelles. Aujourd'hui le dispositif comporte quatre services : Portail des réclamations www.chikaya.ma, Portail de géolocalisation www.maps.service-public.ma, Portail de l'emploi public www.emploi-public.ma, Portail des services publics www.service-public.ma, et centre d'appel 3737.

¹⁵⁴ <http://maps.service-public.ma/mfpma/geo/front/>.

¹⁵⁵ <http://www.maroc.ma/fr/contact-administration>.

La politique d'accessibilité en faveur des personnes vulnérables

L'enquête nationale, très détaillée, réalisée en 2014 sur les PSH a permis de mieux identifier les caractéristiques de cette catégorie de la population¹⁵⁶. Le taux national de prévalence du handicap est estimé en 2014 à 6.8 %, soit 2 264 672 de personnes souffrant d'incapacités plus ou moins sévères.

Les PSH sont visées par l'article 34 de la Constitution de 2011¹⁵⁷. La politique en faveur des personnes handicapées occupe une place conséquente au sein du PG¹⁵⁸, qui comprend de nombreuses mesures touchant à l'éducation, l'emploi et l'insertion des PSH dans la vie de la cité. Le Maroc a ratifié en 2007 la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées¹⁵⁹.

Le cadre juridique en vigueur s'appuie sur la loi-cadre du 27 avril 2016 relative à la protection et la promotion des PSH¹⁶⁰. Chaque autorité publique doit observer dans ses politiques sectorielles et intersectorielles un certain nombre de principes, dont celui relatif à « la facilitation de l'accès aux différents espaces et services publics ». L'article 21 de la loi-cadre traite des accessibilités architecturales et urbanistiques, et des moyens de communication et de transport. Il renforce la législation existante en introduisant l'obligation de doter les espaces et bâtiments ouverts au public des accessibilités nécessaires¹⁶¹.

Le ministère de la Famille de la Solidarité, de l'Égalité et des Droits sociaux (MFSEDS) a coordonné la mise en place d'une politique publique intégrée pour la promotion des droits des PSH (2016) et d'un plan d'action (2017-2021). Les deux documents ont été adoptés par la commission interministérielle chargée de la mise en œuvre des stratégies et programmes en matière de handicap, présidée par le chef du gouvernement, lors des réunions de novembre 2015 et de juillet 2017. L'axe 2 du plan d'action, baptisé « Un environnement général accessible et inclusif », répertorie deux chantiers : aménagements urbains et administrations et services publics (voir le tableau ci-dessous).

¹⁵⁶ Selon l'enquête, « 30.5 % des PSH non confinées au lit déclarent avoir des difficultés pour accéder seules à leur logement depuis l'extérieur, dont 60.1 % habitent dans le milieu urbain. On constate que les principales raisons de ces difficultés sont liées à l'état de santé de la PSH (66.5 %) et l'impraticabilité de cheminement de plain-pied (20.8 %) », http://www.social.gov.ma/sites/default/files/ENPH%20Rapport%20Fr%20BAT%20OL%20_2.pdf.

¹⁵⁷ Voir art. 34 « Les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre des politiques destinées aux personnes et aux catégories à besoins spécifiques. À cet effet, ils veillent notamment à :
- Traiter et prévenir la vulnérabilité de certaines catégories de femmes et de mères, des enfants et des personnes âgées
- Réhabiliter et intégrer dans la vie sociale et civile les handicapés physiques sensorimoteurs et mentaux et faciliter leur jouissance des droits et libertés reconnus à tous. »

¹⁵⁸ Parmi les nombreuses mesures du PG, deux sont en lien avec la qualité des prestations délivrées : la prise en compte des accessibilités dans tout nouveau plan et dans les édifices publics existants et l'intégration de la dimension handicap dans les plans nationaux, les programmes territoriaux de développement et les budgets sectoriels.

¹⁵⁹ B.O n°5977 du 12 septembre 2011.

¹⁶⁰ La loi-cadre 97-13 relative à la protection et la promotion des personnes en situation de handicap du 27 avril 2016, se réfère aux art. 34 et 71 de la Constitution et de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées. Elle complète la loi 10-03 du 12 mai 2003 qui traite des accessibilités relatives aux bâtiments, aux transports et aux moyens de communication et son décret d'application n° 2-11-246 adopté en 2011.

¹⁶¹ L'article 21 de la loi-cadre énonce que, dans le respect des lois en vigueur, les autorités publiques veillent à prendre les mesures nécessaires pour rendre accessibles aux PSH les installations architecturales et urbanistiques, et les moyens de transport et de communication.

Tableau 2. Les deux chantiers du plan d'action « Un environnement général accessible et inclusif » (impact, indicateurs et données).

Chantiers	Impact attendu	Indicateurs objectivement vérifiables	Source de vérification
Chantier 6 Aménagements urbains (voirie et bâtiments)	Rendre l'espace urbanistique et architectural accessible pour tous	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'accès des PSH aux voiries et à l'espace public Taux d'accès des PSH au cadre bâti Qualité d'usage et accessibilité de la ville aménagée 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête nationale sur le handicap Statistiques et publications du ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville (MATNUHPV) Statistiques et publications du MATNUHPV
Chantier 7 Administrations et services publics	Rendre l'administration et les services publics accessibles pour tous	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'accès des PSH aux structures de l'administration publique Taux d'accès des PSH aux services publics 	Statistiques et publications du MRAFP

Tableau 3. Chantier Administrations et services publics : pilotes, projets et indicateurs

	Pilotes	Projets	Indicateurs
Chantier 7 Administrations et services publics	Départements ministériels concernés	Mise en accessibilité du département ministériel, de ses entités déconcentrées et des organismes/structures sous tutelle	Le pourcentage des structures des départements ministériels accessibles
	MRAFP	Élaboration d'un texte réglementaire institutionnalisant la priorité des PSH dans l'accès aux guichets et services publics	Texte réglementaire institutionnalisant la priorité des PSH dans l'accès aux guichets et services publics élaboré et publié
	MRAFP	Élaboration d'une charte pour l'amélioration de l'accès des PSH dans l'accès aux guichets et services publics	Charte pour l'amélioration de l'accès des PSH aux guichets et services publics élaborée et publiée

Source : Plan d'action national 2017-2021.

La législation actuelle ne reconnaît pas la langue des signes utilisée par les personnes souffrant de handicap pour communiquer. De façon plus générale, il n'existe pas d'orientation nationale pour promouvoir dans l'administration l'adoption d'un langage simplifié, compréhensible par tous les citoyens. Il est vrai que les services administratifs marocains rencontrent des difficultés particulières dans leurs relations avec les usagers. En effet, d'une part, le taux d'analphabétisme de la population est très important (environ un tiers de la population globale¹⁶²) et, d'autre part, le Maroc connaît une

¹⁶² En 2014, le taux d'analphabétisme de la population marocaine était de 32 % ; il atteignait 41.9 % pour la population féminine ; 47.7 % de la population rurale ; et 61 % des personnes de plus de 50 ans ; <https://www.hcp.ma/Note-d-information-du-Haut-Commissariat-au-Plan-a-l-occasion-de-la-journee-internationale-de-l-alphabetisation-du-8-a2009.html>.

problématique linguistique complexe. En effet, en vertu de la Constitution de 2011, l'arabe est la langue officielle de l'État et l'amazighe est reconnu comme étant une langue officielle « en tant que patrimoine commun à tous les Marocains »¹⁶³. Par ailleurs, une partie de la population ne maîtrise pas l'arabe classique et utilise un arabe dialectal appelé darija.

La Charte commune des portails internet institutionnels (qui fait partie du CGI de 2012) définit les exigences et les directives applicables aux sites web gouvernementaux¹⁶⁴. Elle inclut des obligations de multilinguisme qui imposent aux sites publics de proposer des versions localisées et actualisées de leur contenu dans les langues arabe et amazighe (avec un périphérique de saisie clavier visuel pour l'arabe)¹⁶⁵. Ces exigences linguistiques ne sont pas appliquées.

La responsabilité de surveillance et de respect de la Charte n'est pas confiée à une structure bien identifiée. En outre, un test réalisé par SIGMA sur les 34 sites web gouvernementaux (version arabe) a révélé une moyenne de 25 erreurs par site au regard des normes WCAG¹⁶⁶.

Les résultats de l'enquête SIGMA sur la perception qu'ont les usagers de l'accessibilité aux services publics numériques est défavorable, avec seulement 21 % des usagers plutôt ou totalement satisfaits. Les résultats sont du même ordre pour les questions touchant au temps d'accès aux services publics et au prix des prestations. En revanche, pour la satisfaction perçue vis-à-vis des services publics présents dans la zone de résidence, l'enquête recueille 41 % d'usagers marocains plutôt ou totalement satisfaits¹⁶⁷.

Résumé :

L'article 154 de la Constitution pose le principe d'égale accessibilité des services publics pour les usagers et d'une couverture équitable du territoire. Il n'existe pas d'incitation gouvernementale en faveur du développement de guichets uniques physiques, mais la Charte de la déconcentration ouvre la possibilité de créer, dans les régions, les préfectures et les provinces, des directions communes à plusieurs ministères. De plus, les transferts de compétences et de responsabilités des administrations centrales vers les services déconcentrés, plus proches géographiquement des usagers, amélioreront l'accessibilité.

La loi-cadre n° 97-13 du 27 avril 2016 relative à la protection et la promotion des personnes en situation de handicap, la politique publique intégrée et son plan national d'action opérationnel donnent un cadre d'action clair et cohérent aux autorités publiques.

La dématérialisation des services, avec l'essor significatif des services en ligne transactionnels, évite aux usagers des déplacements longs et coûteux. Toutefois, elle ne peut répondre aux besoins d'une partie importante de la population qui réside le plus souvent dans des zones rurales excentrées, et dont le taux d'analphabétisme est très important. Les usagers les plus fragiles n'ont pas d'équipement informatique et ne peuvent utiliser les procédures numériques. De plus, bien que la Charte commune des portails institutionnels (qui fait partie du CGI de 2012) ait défini les exigences et les directives applicables aux sites web gouvernementaux, la surveillance et le respect des prescriptions de la Charte ne sont pas confiés à une structure bien identifiée, et les exigences qu'elle pose en termes de multilinguisme ne sont pas respectées.

¹⁶³ Une loi organique doit définir le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'amazighe.

¹⁶⁴ http://www.egov.ma/sites/default/files/cc_2012_v1.pdf.

¹⁶⁵ Charte commune des portails internet institutionnels : RCC 3.06 sur le multilinguisme, http://egov.ma/sites/default/files/cc_2012_v1.pdf.

¹⁶⁶ Web Content Accessibility Guidelines 2.0. Toutes les institutions ne possèdent pas de site internet, y compris le MInt. Les versions françaises des mêmes sites ont révélé une moyenne de 28 erreurs par site (43 sites disponibles).

¹⁶⁷ Source : Enquête réalisée en janvier 2019 auprès de la population et des entreprises à la demande de SIGMA.

RECOMMANDATIONS

Tableau 4 : Panorama des recommandations pour l'amélioration des prestations des services administratifs au Maroc

Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée.
<ul style="list-style-type: none">1. Se doter d'un plan d'action interministériel intégré pour donner de la cohérence et de la visibilité à la politique des prestations publiques.2. La simplification des procédures administratives : un enjeu central pour tous les usagers.3. Avancer vers l'objectif « dites-le nous une fois ».
Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliquée.
<ul style="list-style-type: none">4. L'introduction dans la législation des garanties essentielles en matière de procédure administrative.5. L'adoption d'une loi générale de procédure administrative.6. L'adoption de la Charte des services publics et l'accompagnement de sa mise en œuvre.7. Clarifier le régime juridique applicable aux procédures administratives.8. Améliorer la qualité des décisions administratives.9. Améliorer le processus de préparation des lois et règlements en intégrant les études d'impact et en associant les catégories d'utilisateurs concernés.10. Renforcer l'accessibilité au droit en créant un système gratuit de diffusion.
Principe 3 : Des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont en place
<ul style="list-style-type: none">11. Mettre en place les outils de suivi et d'évaluation de la performance des services.12. Prévoir à terme la possibilité de créer un programme interministériel dans le cadre de la loi organique de finances.13. Exploiter et développer les évaluations relatives à la qualité des services – outils traditionnels et innovants.14. Encourager et soutenir l'introduction d'outils de gestion de la qualité.
Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée
<ul style="list-style-type: none">15. Conforter l'accessibilité territoriale.16. Diversifier les canaux de délivrance des prestations publiques selon les catégories d'usagers.17. Promouvoir un langage simple et clair dans les services publics.18. Renforcer la formation et la motivation des agents d'accueil.

Le domaine des prestations délivrées par les services publics est considéré comme une priorité nationale par le Maroc. Sa détermination à réformer son modèle de délivrance des prestations de services administratifs et à installer une administration au service des usagers a été gravée dans le marbre de la Constitution de 2011. Les plus hautes autorités du Royaume ne manquent pas de le souligner lors de leurs interventions publiques.

Le Maroc dispose de plusieurs atouts pour progresser dans ce domaine, notamment :

- Les dispositions constitutionnelles, qui fixent sans ambiguïté les principes et les règles qui doivent guider l'activité des services publics, et dessinent le portrait d'une administration tournée vers les usagers.
- La mise en application de la régionalisation avancée - avec ses deux piliers, décentralisation et déconcentration - qui constitue une opportunité à ne pas manquer pour faire progresser les principes d'accessibilité et de proximité.
- Les résultats et progrès tangibles obtenus dans les différents secteurs depuis 2011. Entre autres : l'évolution du cadre juridique avec l'adoption de plusieurs textes tandis que d'autres sont en préparation ; les stratégies et plans sectoriels ; ou encore les avancées en termes de simplification et de dématérialisation des procédures administratives.

Dans le cadre de son diagnostic, SIGMA a relevé les évolutions positives et identifié des marges de progression.

En améliorant plus rapidement la qualité des prestations de services administratifs, le Gouvernement marocain enverrait un message fort aux usagers, qui sont les premiers bénéficiaires de ces changements. Une forte proportion de la population n'est en effet pas satisfaite de la qualité de ces prestations. L'administration véhicule encore une image bureaucratique et inefficace, dans laquelle la délivrance des prestations relève davantage d'un régime de faveurs que d'un système de droits.

Les observations et les préconisations de SIGMA ont pour finalité de proposer un éventail de mesures susceptibles d'améliorer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance et la concrétisation d'une administration orientée vers les usagers. Elles découlent de la revue des prestations de services administratifs organisée autour des quatre grands principes d'administration publique. Elles sont également inspirées des analyses qui figurent dans plusieurs rapports de l'OCDE¹⁶⁸.

Par ailleurs, les recommandations de SIGMA prennent en compte les changements récents qui plaident en faveur de relations plus égalitaires entre l'administration et les citoyens. Ceux-ci deviennent des sujets actifs et leur participation doit être recherchée et encouragée en vue d'une meilleure qualité des prestations rendues.

De plus, les modes de communication introduits par les progrès technologiques modifient les attitudes et les attentes. Les relations sont plus directes et moins formelles avec des usagers mieux éduqués et la pression pour obtenir des réponses rapides et satisfaisantes s'accroît. Pour faire face à ces évolutions, l'administration marocaine a besoin de se « décentrer » et d'adopter de nouvelles méthodes d'échanges et d'interactions avec le public.

Pour une meilleure lisibilité, les recommandations qui suivent sont rattachées aux quatre principes qui ont fondé l'évaluation. Elles ne sont pas hiérarchisées en fonction de critères particuliers tels que leur importance, leur caractère prioritaire, leur faisabilité, ou encore leur horizon temporel (court ou moyen terme). Le choix de les mettre en œuvre, au rythme qu'il estime souhaitable, appartient au Maroc.

¹⁶⁸ Notamment OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226722-fr> ; OCDE (2019), *Voix citoyenne au Maroc: Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306608-fr>.

Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée

1. Se doter d'un plan action interministériel intégré pour donner de la cohérence et de la visibilité à la politique des prestations publiques.

La délivrance des prestations administratives se situe au carrefour de nombreuses politiques et actions sectorielles mise en œuvre par les autorités publiques. Elle mobilise, à des degrés divers, l'ensemble des services publics qui entretiennent des relations différenciées avec des populations d'utilisateurs qui n'ont pas les mêmes besoins.

Alors que les rapports traditionnels avec les utilisateurs étaient de type bureaucratique et hiérarchique, les relations actuelles sont plus ouvertes et partenariales. Il est donc nécessaire que les administrations publiques développent une approche proactive permettant d'impliquer les citoyens et les entreprises à un stade précoce. Le projet de Déclaration de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public insiste sur cette dimension¹⁶⁹.

1.1. Inscrire la politique relative aux prestations publiques dans un plan d'action gouvernemental intersectoriel.

Les prestations de services administratifs ne bénéficient pas actuellement d'un cadre suffisamment structuré pour permettre une gestion efficiente. La politique en faveur de ce secteur n'est pas formalisée dans un document de référence et présente plusieurs lacunes.

Les mesures relatives aux prestations de services administratifs existent, mais elles sont dispersées dans des documents qui ne sont pas articulés entre eux : PG, PNRA, Stratégie nationale de lutte contre la corruption, plan d'action pour un gouvernement ouvert, politique intégrée et plan d'action pour les PSH, stratégies sectorielles des départements, initiatives ponctuelles. Chacun de ces documents est construit en fonction d'objectifs particuliers, qu'il décline selon sa logique : délais, priorités, gouvernance, moyens. De plus, comme dans de nombreux pays, le pilotage du suivi et de l'évaluation des prestations est compliqué et souvent défaillant, si bien que ce qui est véritablement mis en œuvre s'éloigne progressivement de ce qui était prévu, sans que le plan de départ soit actualisé.

Les actions intéressant les prestations de services administratifs prennent place dans cette architecture conçue et gérée en silos. Il en résulte une absence de vision générale dans un domaine qui concerne pourtant la totalité de la population et qui fonde en partie la relation de confiance avec l'État et ses institutions. Disposer d'une approche nationale stratégique et orientée vers la performance pour la délivrance des prestations de services administratifs donnerait de la cohérence et de l'unité, en évitant notamment de créer des « îlots d'excellence ».

L'élaboration d'un document stratégique pluriannuel présenterait de nombreux avantages pour le Maroc. Ce document, qui n'aurait pas le caractère d'une loi ou d'un décret, serait approuvé formellement par le gouvernement et, par conséquent, applicable à toute l'administration. Élaboré en cohérence étroite avec d'autres stratégies gouvernementales, il listerait les objectifs à atteindre, les actions à mettre en œuvre, les moyens à affecter, ainsi que les institutions responsables. Il devrait

¹⁶⁹ « L'innovation dans le secteur public exige une prise de conscience de la diversité des vécus et des expériences. L'innovation implique aussi que différents groupes collaborent, que ce soit pour atteindre un objectif partagé, pour résoudre un problème commun ou pour explorer de nouvelles perspectives ou de nouvelles possibilités », extrait de « Déclaration sur l'innovation dans le secteur public » (projet), <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Innovation-Declaration-FR-1.pdf>.

Les Déclarations sont des instruments juridiques de l'OCDE préparés par l'Organisation, généralement dans l'enceinte d'un organe subsidiaire. D'ordinaire, les Déclarations formulent des principes ou des objectifs à long terme et revêtent un caractère solennel. Contrairement aux Décisions et aux Recommandations de l'OCDE, les Déclarations ne sont pas adoptées par le Conseil de l'OCDE, mais par divers pays œuvrant ensemble dans le cadre de travaux de l'OCDE.

également prévoir l'organisation qui permettrait de suivre et d'évaluer la mise en œuvre et d'actualiser son contenu le cas échéant.

L'élaboration d'un plan d'action intersectoriel gouvernemental aurait pour vocation de reprendre les mesures disséminées dans les différents documents, de les remettre en perspective, de les aménager ou de les modifier (élimination des redondances, actualisation, précisions) et de les compléter par des orientations et actions non prévues tout en veillant à les articuler autour d'un ensemble d'objectifs clairs et communicables permettant d'évaluer les avancées et de rendre compte. Le plan constituerait un cadre de référence commun à l'ensemble des acteurs et permettrait de disposer d'une feuille de route ordonnée avec des mesures réalistes en termes de délai et de moyens. Il devrait être élaboré en cohérence avec l'ensemble de la politique gouvernementale.

Le plan devrait inclure un volet numérique avec une feuille de route digitale comprenant des actions clés prioritaires pour accompagner la mutation du service public.

Il est essentiel d'impliquer les ministères, les collectivités locales et les organisations représentatives de la société civile (usagers, citoyens et entreprises) lors de la phase d'élaboration afin d'éviter une approche descendante et centralisée, de type *top down*. Il est aussi essentiel de trouver le juste équilibre pour laisser aux départements ministériels et autres structures la marge d'autonomie et d'initiative nécessaire, tout en fixant un cadre clair et intelligible d'objectifs stratégiques pour la reddition de comptes.

1.2. Mettre en place une gouvernance solide et adaptée aux enjeux

Le rôle de chaque acteur doit être analysé et clarifié afin de lui permettre de participer activement à la réalisation du plan. De nombreux ministères jouent un rôle prépondérant dans le domaine, tels que le MRAFP, le MInt, le MEF, le MIICEN (avec l'ADD) s'y ajoutent les collectivités territoriales qui délivrent également de nombreuses prestations de services administratifs.

Les interactions entre partenaires sont toujours compliquées et difficiles à gérer, a fortiori dans le domaine des prestations de services administratifs, très largement partagé entre de multiples structures (administrations centrales, services déconcentrés, collectivités territoriales, agences). Un dispositif fondé sur des mécanismes de concertation et de coordination simples (tels que les réseaux interministériels déjà instaurés par le MRAFP¹⁷⁰) risquerait donc de se révéler rapidement insuffisant.

C'est pourquoi une structure centrale de type « mission », placée auprès du chef de gouvernement, pourrait avoir la responsabilité de préparer et de suivre le plan au moyen d'indicateurs venant en soutien d'une stratégie d'évaluation des résultats. Elle aurait un rôle actif (impulsion, appui, arbitrage, communication, évaluation des progrès réalisés) et serait dotée de moyens humains et financiers appropriés. D'autres options sont possibles : par exemple créer une commission interministérielle réunissant les départements concernés sous l'autorité du chef du gouvernement, dont le secrétariat serait assuré par le MRAFP ; ou encore confier cette mission au MRAFP.

1.3. Donner de la visibilité à la politique en application du principe de transparence

Pour mobiliser les services publics (État et collectivités), leurs agents et les usagers, et les faire adhérer à la démarche, le gouvernement pourrait soutenir la mise en œuvre du plan d'action intersectoriel avec une politique coordonnée de communication autour des enjeux et des objectifs de la modernisation de l'administration. La transparence serait garantie par la publication régulière des résultats obtenus.

Déployée de manière stratégique, la communication publique, distincte de la communication politique, serait une composante essentielle du processus d'élaboration de la politique de prestation de services administratifs en associant et en informant les usagers dès la phase de conception et jusqu'à la phase

¹⁷⁰ Voir la note de bas de page n 47.

d'évaluation. Cette communication adaptée aux besoins locaux et aux groupes d'utilisateurs sous-représentés et marginalisés contribuerait à mieux organiser les services publics sur le territoire.

2. La simplification des procédures administratives : un enjeu central pour tous les usagers

La simplification des procédures administratives est un objectif clé qui mérite une attention particulière. Il s'agit d'alléger et d'accélérer les démarches des usagers et de faciliter la tâche des services administratifs en éliminant les formalités inutiles et redondantes, sources de lenteur et de surcoûts.

Les procédures allégées renforcent les principes de transparence et de redevabilité et contribuent à l'intégrité des services en éliminant les possibilités de corruption et d'arbitraire.

Pour garantir que les procédures administratives soient mises à jour, la simplification administrative peut être intégrée à une stratégie de politique et de gouvernance réglementaires¹⁷¹.

Pour parvenir à des procédures administratives simplifiées, élaborées dans le respect du principe de l'égalité, de l'intérêt général, au service des usagers et de la collectivité, il est nécessaire d'intervenir sur plusieurs fronts.

2.1. L'implication de toutes les parties prenantes dans la politique de simplification

Les politiques de simplification sont des processus complexes qui mêlent à un important volet juridique quantité d'autres aspects, notamment la dématérialisation, la transparence, l'implication des usagers, la formation des agents publics. Pour atteindre leurs objectifs, elles doivent mobiliser des participants d'horizons divers, surmonter les résistances au changement et déployer un ensemble de mesures et d'instruments qui dépasse le seul champ du juridique¹⁷².

Il est indispensable de faire participer les représentants des usagers et de la société civile à la politique de simplification afin d'apprécier leurs besoins avec précision, mais aussi pour bénéficier de leur créativité. Pour ce faire, le gouvernement pourrait s'appuyer sur le processus de dialogue instauré dans le cadre du gouvernement ouvert.

Il est par ailleurs essentiel que les administrations centrales et leurs services déconcentrés travaillent de concert afin que les attentes des usagers soient connues et partagées, et que les initiatives prises puissent être utiles aux collectivités territoriales.

2.2. La mise en place d'unités opérationnelles dédiées et professionnalisées

La simplification concerne tous les échelons administratifs (centraux et locaux) ainsi que les organismes publics (agences, établissements publics). La mise en place de groupes de travail et d'unités de simplification administrative au sein du gouvernement, au niveau central et au niveau local, pourrait faciliter le travail de supervision, de coordination et de suivi des politiques de simplification (analyse et amélioration des processus et procédures, partages d'expériences et de méthodes innovantes).

2.3. L'appropriation de méthodes centrées sur l'approche usager

Les logiques administratives désuètes doivent être dépassées pour permettre d'identifier les attentes des usagers, les priorités et les points de blocage, et apporter des solutions opérationnelles. Les administrations responsables de la simplification bénéficieraient à cet effet d'un appui méthodologique

¹⁷¹ OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209039-fr>.

¹⁷² OCDE (2011), *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éliminer la paperasserie, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264089778-fr>; OCDE (2007), *Éliminer la paperasserie: Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Éliminer la paperasserie, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264029811-fr>.

sous la forme, par exemple, d'études d'impact préliminaires, de mesures de la charge administrative, de chiffrage des coûts et gains, de mesure de l'implication des usagers, ou encore d'évaluation des résultats.

Les méthodes associant les usagers aux différents stades de la démarche de refonte des prestations de services administratifs permettraient d'obtenir des résultats adaptés aux besoins réels des usagers. Le CNEA a ainsi expérimenté avec succès la construction de « parcours d'usagers » ou « cartographie d'expérience ». Ces parcours permettent en effet de partir de l'expérience vécue par l'utilisateur lors de la délivrance d'une prestation impliquant une ou plusieurs administrations. Le processus est décomposé finement, les interactions de l'utilisateur avec les différents services sont identifiées, et chaque séquence est analysée. En identifiant les « irritants » rencontrés, la méthode facilite l'émergence de solutions pertinentes.

Concrètement, cette approche prend pour base les expériences des utilisateurs pour des « événements de vie » courants tels qu'accoucher, déménager, étudier à l'étranger, etc. ou, s'agissant d'une entreprise, sa création, le recrutement de son personnel, sa dissolution... L'objectif ne se limite pas à l'évaluation de la performance individuelle de chaque organisation, il s'agit de comprendre chaque événement de l'ensemble, tel que le perçoit et le vit le citoyen ou l'entreprise. Cette approche globale du service, centrée sur l'utilisateur, est très efficace pour réduire et simplifier les charges administratives. Elle amène chaque unité responsable d'une partie ou de tout un processus à s'interroger sur son organisation et à trouver des solutions pour l'améliorer : regroupement des opérations dans un processus allégé pour l'utilisateur, nouvelles relations entre back office et front office, installation de guichets uniques.

Chaque département ministériel pourrait, par exemple, s'engager par contrat sur un programme annuel de procédures à simplifier, seul ou en coordination avec d'autres ministères, et serait accompagné sur le plan méthodologique. Si les résultats n'étaient pas probants, l'introduction d'un dispositif de type « guillotine administrative » pourrait être envisagée à titre expérimental dans des secteurs ciblés. Il s'agit d'un processus systématique d'inventaire des réglementations existantes et d'analyse en fonction de critères objectifs (légalité, coûts, utilité) afin de conserver, simplifier ou éliminer celles qui ne sont plus nécessaires¹⁷³.

2.4. Le contrôle avant publication des procédures simplifiées validées

Il s'agit de vérifier que, préalablement à leur publication et à leur diffusion, les procédures simplifiées répondent à un ensemble de critères prédéfinis (procédures avec base légale, faisabilité, accompagnement et formation des services chargés de les mettre en œuvre, ergonomie).

Pour éviter les erreurs et les confusions, il convient de veiller ensuite à ce que les informations relatives aux procédures administratives validées qui seront publiées sur différents supports (sites web, papier, presse.) soient identiques. Un dispositif centralisé devrait clarifier la répartition des rôles entre portails nationaux, locaux et sectoriels afin d'éviter le gaspillage de ressources et garantir aux utilisateurs une information officielle, fiable et actualisée, avec une présentation intelligible par tous.

2.5. L'évaluation et le contrôle de l'effectivité des procédures

L'évaluation des procédures simplifiées est partie intégrante du processus de simplification. Il s'agit de s'assurer de la bonne application des consignes par les services en relation avec les usagers, de pouvoir répondre aux interrogations et aux difficultés qui remontent du terrain et de corriger rapidement les éventuels défauts tout en évaluant les progrès réalisés. Ceci nécessite des capacités d'évaluation adaptées.

¹⁷³ Les procédures et formalités peuvent être classées en trois catégories : « conserver, simplifier, éliminer ». À l'issue de l'exercice, les autorités prennent les mesures générales de mise en œuvre. Voir également OCDE (2013), *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord : Mise en œuvre des principes de la politique réglementaire pour renforcer la croissance inclusive*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, Éditions OCDE, Paris, pp. 59 et suivante, <https://doi.org/10.1787/9789264204751-fr>.

Il est en effet nécessaire d'organiser et de prévoir en amont un référentiel comprenant les types de remontées d'information et les différents contrôles qu'il convient de mettre en œuvre : quels indicateurs d'activité ? Comment les services chargés d'appliquer les procédures administratives les reçoivent-ils et se les approprient-ils ? Quelles sont les réactions des usagers ? Quels sont les problèmes rencontrés, etc.

3. Avancer vers l'objectif « dites-le nous une fois »

En complément de la simplification des procédures, la charge administrative pourrait être allégée en cessant de demander à l'utilisateur les pièces justificatives que les services administratifs possèdent déjà. L'application du principe « dites-le nous une fois » oblige les autorités publiques à faire preuve de transparence vis-à-vis des usagers sur l'utilisation de leurs données personnelles et sur les dispositions prises pour les protéger.

Le niveau élémentaire de l'administration en ligne consiste à apporter des informations à des usagers passifs (accès unidirectionnel). Il a évolué vers des modes de communication plus sophistiqués qui instaurent un dialogue avec les usagers (questions, commentaires, plaintes) et vers la mise en place de services transactionnels. L'étape ultérieure consiste à regrouper les services relevant de plusieurs administrations et à mettre en place des interfaces rendant invisibles les connexions entre les back offices. Cette étape exige d'assurer l'interopérabilité technique des différents systèmes (capacité des systèmes à interagir pour partager les informations et les connaissances) et de disposer d'outils clés¹⁷⁴.

Le cadre général d'interopérabilité, défini en 2012 et jamais réactualisé, devrait être analysé pour déterminer s'il convient de le conserver ou d'adopter une autre solution. La priorité pourrait être donnée à la création d'un système d'identification numérique pour faciliter les relations entre les citoyens et l'administration publique grâce à l'utilisation de mécanismes tels que l'authentification numérique et la signature numérique. La numérisation des registres de base comme celui de l'état civil devrait être poursuivie.

¹⁷⁴ Les cinq outils clés sont : 1) l'identification électronique eID (pour vérifier que l'utilisateur est bien celui qu'il prétend être) ; 2) la connexion unique (permet aux utilisateurs d'accéder à plusieurs sites web sans qu'il soit nécessaire de se connecter plusieurs fois) ; 3) les documents électroniques (documents authentifiés, reconnus par l'administration publique, permettant aux utilisateurs d'envoyer et de recevoir des documents en ligne) ; 4) les sources authentiques (registres de base pour valider automatiquement des données autorisant les formulaires en ligne pré-remplis) ; et 5) les coffres forts électroniques (référentiel virtuel et sécurisé pour le stockage, la gestion et le partage de données et de documents électroniques personnels).

Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliquée

4. L'introduction dans la législation des garanties essentielles en matière de procédure administrative

L'obligation de motiver les décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics a été introduite par la loi 03-01 du 23 juillet 2002. Le Maroc pourrait compléter sa législation en y intégrant les autres garanties essentielles en termes de procédure administrative, et notamment l'obligation pour l'administration de préciser la base légale de ses décisions, de respecter des délais de procédure raisonnables, et d'indiquer précisément aux demandeurs quels sont leurs droits en matière de modification ou de contestation des décisions de l'administration (délais et voies de recours).

5. L'adoption d'une loi générale de procédure administrative

L'adoption d'une loi générale de procédure administrative aurait l'avantage de doter le Maroc d'un cadre unifié, cohérent et facilement accessible pour toutes les parties prenantes, y compris les agents des services publics. Cette loi remplacerait avantageusement les multiples réglementations sectorielles, dont certaines peuvent être obsolètes.

Une telle loi vise à renforcer les droits du citoyen dans ses relations avec l'administration en introduisant dans un cadre contraignant les principes de bonne administration : protection contre la durée excessive des procédures, justification de la base juridique fondant la décision, explication de ses motifs, indication des possibilités offertes pour la contester, etc.

6. L'adoption de la Charte des services publics et l'accompagnement de sa mise en œuvre

La Charte des services publics - prévue par l'article 157 de la Constitution qui dispose que « Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics » - devrait constituer la référence pour l'ensemble des services publics. Elle aura pour effet de provoquer la modification de textes existants et l'adoption de nouvelles dispositions. À l'occasion de la préparation de la Charte, un programme pourrait être chargé de ce chantier juridique transverse (liste des textes à adopter ou à modifier, responsabilités, priorités, délais).

7. Clarifier le régime juridique applicable aux procédures administratives

Cette question focalise à juste titre l'attention de tous (CESE, Cour des comptes, Médiateur du Royaume, autorités gouvernementales, CNEA). La parution d'un texte réglementant le régime juridique des procédures administratives (publication et opposabilité notamment) est en effet indispensable pour assurer l'effectivité des principes d'accessibilité au droit et d'égalité de traitement due aux usagers.

Les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives devraient être publiées afin que chacun puisse en prendre connaissance et mesurer l'entendue de ses droits et obligations. À défaut, l'administration ne devrait pas pouvoir s'en prévaloir et les « opposer » aux administrés. Du côté des usagers, la publication leur permet, sous certaines réserves, de se prévaloir de ces documents et des règles qu'ils contiennent vis-à-vis des services administratifs.

8. Améliorer la qualité des décisions administratives

La qualité des décisions administratives participe aux garanties de bonne administration pour les citoyens. Elle s'appuie sur :

- des procédures claires et connues de tous ;
- des actions de formation des agents chargés de les appliquer ;
- la mise en place d'un contrôle hiérarchique de proximité dans les services, avec des vérifications aléatoires des dossiers administratifs.

L'administration marocaine gagnerait à connaître les raisons qui sont à l'origine du fort taux d'annulation des décisions administratives par les tribunaux afin d'engager rapidement les actions nécessaires pour réduire ce taux. Par ailleurs, les administrations pourraient communiquer davantage sur les procédures de recours gracieux et hiérarchiques qui donnent rapidement satisfaction aux requêtes légitimes des usagers en évitant la voie contentieuse, longue et coûteuse.

9. Améliorer le processus de préparation des lois et règlements en intégrant les études d'impact et en associant les catégories d'utilisateurs concernés

9.1. Mettre en œuvre les études d'impact

La réalisation d'études d'impact préalables a pour effet d'améliorer la qualité des textes avant leur adoption, de préparer et de faciliter ensuite leur application. Elles sont pour les autorités politiques une aide à la décision.

L'allègement de la charge administrative débute souvent par une réforme du cadre juridique. Il s'agit d'abolir les lois et règlements inutiles (ou éviter de les créer) et de simplifier autant que possible les lois essentielles à la suite d'un processus de révision et d'évaluation de leurs impacts. La réduction du fardeau législatif ou réglementaire a en effet un impact direct sur la délivrance de la prestation de service, car ces textes dictent aux services administratifs ce qu'ils ont à faire et comment ils doivent le faire (les textes précisent les documents à fournir et les vérifications à effectuer).

Les lois et les réglementations peuvent s'avérer problématiques si leur préparation ne prend pas suffisamment en compte leurs conséquences dans toutes leurs dimensions, mise en œuvre incluse. L'évaluation de l'impact de la réglementation (AIR) est une technique de plus en plus répandue pour évaluer les conséquences d'une loi ou d'un règlement avant la prise de décision. Les AIR couvrent généralement les impacts économiques, sociaux et environnementaux, positifs et négatifs, directs et indirects, à court terme et à long terme.

Un dispositif d'analyse d'impact efficace passe aussi par la présence dans les ministères d'unités d'évaluation dotées de capacités d'analyse quantitative et capables de mobiliser le potentiel des données administratives et autres données publiques. Sans ces capacités d'évaluation, le système d'AIR risquerait de n'être qu'un exercice formel, sans effet.

La législation en vigueur donne la possibilité au chef du gouvernement de soumettre à étude d'impact certains projets de lois (loi organique du 23 novembre 2013 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et décret du 23 novembre 2017 relatif à l'étude d'impact), mais ces dispositions n'ont pas encore été mises en pratique.

Une procédure d'évaluation des impacts, moins formelle et plus légère que celle prévue pour les lois, serait utile pour les projets de décrets intéressant les prestations de services administratifs.

9.2. Solliciter la participation des usagers lors de la phase d'élaboration des textes

Associer les parties prenantes dès la phase amont (évaluation des besoins, faisabilité, obstacles à lever) est très utile, à l'instar des ateliers organisés par le CNEA pour la réforme des textes concernant les entreprises, et par la DGI pour les dispositions fiscales. La participation des usagers apporte des garanties en termes de qualité et de faisabilité. De plus, les usagers fournissent des informations essentielles pour mieux cerner les impacts et les conséquences des mesures projetées.

10. Renforcer l'accessibilité au droit en créant un système gratuit de diffusion

L'accessibilité aux textes est une des marques fondamentales de l'État de droit. Ce dernier suppose en effet un système national gratuit d'accès à l'information juridique, avec des procédures simples de requêtes pour accéder aux textes. La publication sous forme numérique du BO papier est un point de départ pour la création d'un nouveau système, lequel assure notamment :

- la publication exhaustive et rapide des textes adoptés ;
- l'accès rapide et aisé aux textes consolidés en vigueur ;
- la publication des codes existants et la poursuite du travail de codification ;
- l'accès aux textes antérieurs qui permettent de suivre les modifications successives et de déterminer les règles applicables, dans le temps et dans l'espace, aux situations individuelles ;
- des systèmes de requêtes par mots clé, par thèmes, par articles ;
- la publication des décisions de jurisprudence qui interprètent les lois et règlements.

Principe 3 Des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont en place

11. Mettre en place les outils de suivi et d'évaluation de la performance des services

Le recours à des instruments de type indicateurs se diffuse progressivement dans la culture administrative. Les statistiques mises à disposition par le HCP apportent déjà des informations très précises pour la conduite des politiques publiques, et la définition d'indicateurs de performance dans le cadre de la Loi de finances substitue une logique de résultats à une logique des moyens. Toutefois, faute de données suffisantes, le Maroc s'appuie sur les classements internationaux, par exemple *Doing Business* et *UN E-Government Survey*, avec le risque qu'ils servent d'outils de pilotage des politiques publiques.

En accord avec l'approche qui préconise un secteur public guidé par les données, il est nécessaire de mettre en place un système coordonné, permettant de relier les statistiques publiques et les données administratives. Ce système de collecte et de traitement des données doit permettre l'évaluation continue de la performance des services au niveau central (socle d'indicateurs transversaux), mais aussi au niveau de chaque administration (indicateurs spécifiques définis en fonction de la nature des prestations et des utilisateurs concernés). Cet objectif peut être soutenu par la diffusion de guides de bonnes pratiques, ainsi que par le développement de compétences d'analyse et d'interprétation des résultats.

Les évaluations obtenues par ce biais contribuent ensuite à éclairer la prise de décisions en matière d'allocation de ressources, ou de développement et de mise à jour du cadre réglementaire. Un tel objectif est complémentaire de la stratégie d'allocation budgétaire fondée sur les résultats et aide au développement des études d'impact. Il permet également de soutenir une approche stratégique de suivi de la performance et d'évaluation des résultats, essentielle pour garder la confiance des citoyens et garantir que les améliorations annoncées sont bien mises en œuvre.

Un tel système d'évaluation s'appuie sur un ensemble de données prenant en compte des indicateurs d'entrée, de réalisations et de résultats ou d'impacts de façon à avoir une vision complète des politiques et des actions entreprises. Il est donc nécessaire d'accroître les données disponibles tout au long du cycle de délivrance des prestations de services administratifs de façon à mettre en évidence les leviers de promotion de la qualité et déceler les besoins émergents.

12. Prévoir à terme la possibilité de créer un programme interministériel dans le cadre de la Loi organique de finances

La Loi organique de finances entrée en vigueur en janvier 2016 introduit, de manière progressive, et en substitution à une gestion axée sur les moyens, une démarche de performance qui se matérialise par l'élaboration de programmes budgétaires regroupant un ensemble de projets et d'actions autour d'une politique publique. À chaque programme sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général et des indicateurs chiffrés de performance (élaboration de projets de performance). Les projets de performance sont suivis de rapports de performance qui rendent compte des réalisations et de l'atteinte des objectifs prévus.

La loi actuelle (article 39) ne prévoit pas la possibilité de créer un programme qui dépasserait le champ d'un seul ministère. Or, la politique de prestations de services administratifs, par nature transversale et interministérielle, mériterait un programme interministériel. Ce programme pourrait s'appuyer sur des indicateurs définis en cohérence avec la stratégie générale du gouvernement, tout en étant sous-tendu par des capacités d'évaluation effectives et des mises en réseau qui permettraient de mesurer les progrès réalisés et ceux restant à accomplir.

Dans l'attente d'une évolution de la Loi organique de finances, il serait envisageable de désigner un ministre « chef de file » qui aurait la responsabilité de concevoir le ou les documents budgétaires relatifs à cette politique transversale pour les présenter au Parlement.

13. Exploiter et développer les évaluations relatives à la qualité des services – outils traditionnels et innovants

Le Maroc dispose d'évaluations de qualité réalisées par des institutions indépendantes qui mériteraient d'être davantage exploitées et suivies par l'administration : rapports du CESE, de la Cour des comptes ou des organisations internationales. Les études et documents élaborés dans le cadre des partenariats de type jumelage et assistance technique peuvent aussi alimenter utilement le regard porté sur la qualité des services publics.

D'autres outils donnant régulièrement la parole aux utilisateurs devraient les compléter, par exemple : enquêtes régulières sur la qualité des services publics, recours aux clients mystère, recueil de commentaires auprès de l'usager sitôt la démarche accomplie, ou encore analyse des plaintes transitant par le canal de Chikaya. Ils apportent un éclairage extérieur (propositions, attentes, perceptions) que les services administratifs, quelles que soit leur expertise et leur qualité, ne peuvent fournir.

L'opinion des agents travaillant dans les services en relation avec les usagers (guichet, téléphone, mail) est également une source d'informations concrètes et très utiles sur les éléments de satisfaction ou d'insatisfaction des usagers. De plus, recueillir leurs opinions permet d'impliquer activement les agents dans les processus qualité.

Enfin le suivi d'indicateurs pertinents apporte une vision supplémentaire (nombre de transactions réalisées, délais pour obtenir la prestation, etc.).

Les inspections générales en place dans les départements ministériels pourraient être utilement mobilisées par le chef du gouvernement pour apporter leur concours. En vertu des textes actuels, elles sont en effet compétentes pour réaliser des missions de contrôle, d'audit et d'évaluation, et pour veiller à la bonne mise en œuvre des textes adoptés¹⁷⁵.

14. Encourager et soutenir l'introduction d'outils de gestion de la qualité

Quelques structures administratives ont déjà recours à des outils de management de la qualité. Des lignes directrices gouvernementales pourraient accélérer leur diffusion au sein des services publics et proposer un dispositif incitatif de soutien et d'appui pour les structures volontaires.

Il existe une grande variété de techniques pour évaluer et améliorer la qualité, telles que la série de normes ISO 9000 de l'Organisation internationale de normalisation¹⁷⁶, le modèle de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité (EFQM)¹⁷⁷, généralisé dans le secteur privé, ou encore le Common Assessment Framework (CAF)¹⁷⁸, qui offre un modèle adapté au secteur public. En les utilisant, l'organisation peut être analysée ou évaluée selon plusieurs caractéristiques (par exemple, le style de leadership, les partenariats, la stratégie et la planification). Sur la base des évaluations, des plans d'action peuvent être élaborés pour revoir les aspects organisationnels qui posent problème, avec pour résultat une organisation plus performante et une meilleure qualité de service.

¹⁷⁵ Décret 2-11-112 du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères.

¹⁷⁶ <https://www.iso.org/fr/iso-9001-quality-management.html>.

¹⁷⁷ <https://www.efqm.org/>.

¹⁷⁸ <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>.

Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée

15. Conforter l'accessibilité territoriale

Pour mieux répondre à ce principe constitutionnel, il est indispensable de maintenir un accès physique aux services publics et de l'organiser sur des fondements qui prennent en compte les attentes effectives.

Cela suppose de procéder à une évaluation préalable des besoins pour dresser un diagnostic territorial, et de fixer des objectifs mesurables à partir des critères d'accessibilité suivants : jours et heures d'ouverture des services, prise de rendez-vous, moyens de transport, délais d'attente au guichet, qualité de l'accueil, facilités pour les personnes handicapées, ou encore assistance à l'accomplissement de démarches.

Plusieurs pistes complémentaires pourraient être explorées en fonction du diagnostic individualisé de chaque territoire, du maillage existant des services publics et du type de prestations délivrées : guichets uniques (offre de services différenciés émanant d'administrations différentes réunies dans les mêmes locaux) ou services itinérants à la rencontre de la population, par exemple. La réflexion actuelle sur la création de « Maisons du citoyen » lancée par le groupe La Poste Maroc s'inscrit pleinement dans cette problématique.

L'élaboration d'une politique en faveur d'une accessibilité territoriale renforcée ne peut se faire en déconnection des collectivités territoriales et des utilisateurs concernés. Elle a toute sa place dans le concept de régionalisation avancée avec les transferts de compétences au bénéfice des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État. La réorganisation des services extérieurs qui s'amorce avec les schémas directeurs de déconcentration pourrait servir de vecteur pour mettre en forme une vision coordonnée et pluriannuelle de cette politique.

Cette dynamique territoriale doit aider à mieux comprendre les besoins spécifiques des femmes et des jeunes, qui représentent une part importante des populations les plus souvent isolées des services et des politiques publiques. Les jeunes en particulier ont besoin d'être accompagnés dans leur transition vers la vie d'adulte en leur facilitant l'accès aux services publics tels que l'éducation, le logement, les transports et les services de santé¹⁷⁹.

16. Diversifier les canaux de délivrance des prestations publiques selon les catégories d'usagers

La dématérialisation et le développement d'une offre numérique croissante aident à désenclaver les zones les plus excentrées. L'objectif de mettre en place une administration qui soit, par principe, numérique, doit être encouragé. En abaissant le nombre d'interactions, les administrations réduisent le fardeau imposé aux citoyens et aux entreprises. Loin d'être une fin en soi, la dématérialisation est un moyen de lutter contre la bureaucratie, d'améliorer la convivialité et l'accessibilité, de promouvoir des pratiques éthiques et de réduire les possibilités de fraude et de corruption.

Une partie de la population, autonome et bien formée, peut se satisfaire des procédures en ligne sans aide supplémentaire, sous réserve cependant de résider dans une zone couverte par les réseaux. Des actions de sensibilisation et d'accompagnement peuvent quand même être nécessaires : les plus jeunes, par exemple, maîtrisent les nouvelles technologies, mais ne s'en servent pas pour s'impliquer dans les démarches de participation citoyenne. Il faut donc développer une communication incitative, adaptée à toutes les catégories de population.

Une autre partie de la population ne dispose ni des capacités ni des équipements nécessaires pour correspondre par voie numérique avec les services administratifs. Sauf à courir le risque d'exclure les plus vulnérables de prestations auxquelles ils ont droit, il est nécessaire de tenir compte de

¹⁷⁹ OCDE (2018), « Youth Engagement and Empowerment: In Jordan, Morocco and Tunisia », OCDE, Paris.
<http://www.oecd.org/mena/governance/youth-engagement-and-empowerment-report.pdf>.

l'hétérogénéité des utilisateurs et de maintenir un accès multicanal aux services publics. Les scénarios combinent donc les canaux traditionnels (guichet, téléphone, etc.) et numériques (site web, courrier électronique, SMS, etc.).

Les utilisateurs ne forment pas une communauté homogène et indifférenciée. L'offre multicanal ne peut donc pas se faire de manière indifférenciée, mais à partir de l'analyse des besoins des utilisateurs et des prestations servies pour segmenter la population cible. La segmentation des utilisateurs est une étape importante, dans laquelle la population est divisée en sous-ensemble d'utilisateurs, idéalement par service ou groupe de services associés, en fonction d'une ou de plusieurs caractéristiques : démographiques (âge, sexe, zones urbaines ou rurales), critères socio-économiques (revenu, catégorie socio-économique, niveau d'éducation, secteur, nombre d'employés, volume d'affaires, etc.) ou encore handicaps.

Pour éviter l'exclusion numérique, le pourcentage d'utilisateurs ne pouvant se servir des outils en ligne devrait être estimé dès la phase de planification afin de configurer les bons canaux alternatifs à mettre en place. Par ailleurs, les populations ayant des difficultés à utiliser les services en ligne devraient bénéficier d'une assistance physique. Elle serait apportée par des agents, médiateurs du numérique, en poste dans les services publics de proximité. L'aménagement de tournées pourrait être une voie complémentaire, facile à mettre en œuvre

Sur le plan technologique, l'approche multicanal nécessite l'intégration des différentes voies d'accès aux prestations de services administratifs. Les processus ainsi que les données, les systèmes informatiques et les pratiques numériques au sein de l'administration doivent donc être interopérables de façon à améliorer la qualité globale des services, et ce, quel que soit le canal utilisé pour y accéder.

Par ailleurs, il est recommandé d'avoir une approche numérique dès la phase de conception (approche « digital-by-design ») des services publics pour tirer le meilleur parti du potentiel des technologies et des données numériques. Cette approche permet de repenser et de simplifier les processus pour concevoir des services publics efficaces, durables et axés sur les citoyens, et ce, quel que soit le canal utilisé. Elle ne vise pas à éliminer les autres canaux d'accès aux prestations, mais plutôt à les compléter en y ajoutant le canal digital¹⁸⁰.

17. Promouvoir un langage simple et clair dans les services publics

La qualité des écrits qui servent de supports aux informations administratives est un enjeu fort. Elle favorise la bonne compréhension par les usagers de leurs droits et devoirs. Elle limite les coûts associés à une mauvaise interprétation (répétition des contacts entre les usagers et l'administration, dossiers incomplets ou erronés remis par l'utilisateur, etc.) et contribue à la satisfaction de l'utilisateur dans sa relation avec l'administration.

Pour lutter contre les écrits (formulaires, courriers) qui utilisent un jargon administratif, incompréhensible pour la majorité des usagers, l'adoption d'un langage clair et simple devrait être très fortement encouragée. Des instructions précises pourraient être données par les autorités aux administrations afin qu'elles remplacent les formulations et tournures de phrases qui ne sont pas comprises par un style courant, lisible et accessible à tous. Pour accompagner cette orientation, la diffusion d'outils et la mise en place de formations au langage simple est importante.

Il existe des méthodes éprouvées, la pratique de tests réguliers auprès des usagers et des agents qui travaillent au contact du public est un outil efficace, par exemple. Un lexique des termes administratifs

¹⁸⁰ OCDE (2018), *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en> ; *Promoting the Digital Transformation of African Portuguese-Speaking Countries and Timor-Leste*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307131-en> ; OCDE (2017), *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279742-en>.

obscur ou ambigu les plus fréquents à éviter, assortis de propositions de reformulation, pourrait être élaboré par la suite.

La clarté des informations mises en ligne sur les sites internet est également déterminante. Il est recommandé d'actualiser la charte commune des portails internet institutionnels. Il s'agit non seulement d'assurer la cohérence de la présentation des services en ligne, mais également de veiller à leur fonctionnalité et à leur facilité d'utilisation pour construire une expérience utilisateur positive et commune.

Enfin, l'utilisation, dans la mesure du possible, des normes internationales telles que les règles pour l'accessibilité des contenus web (WCAG¹⁸¹) pour les services en ligne, favorise l'accès et la diffusion des informations à tous les utilisateurs.

18. Renforcer la formation et la motivation des agents des services d'accueil

La qualité ressentie par les usagers dépend très fortement des agents affectés à l'accueil (front office), notamment ceux qui travaillent dans les bureaux et les services téléphoniques. L'action sur le facteur humain est tout aussi essentielle que la rénovation physique des locaux ou la création de guichets communs. La motivation, la professionnalisation et la valorisation des fonctions d'accueil appellent des actions particulières en termes de gestion de ressources humaines et d'implication du management de proximité.

18.1. Élaborer un socle commun de formation

Un programme visant à renforcer les capacités et la motivation des agents d'accueil pourrait être intégré dans les formations dispensées par les ministères et autres structures (sous la forme de modules communs de formation sur les valeurs du service public et le sens de l'intérêt général, l'organisation administrative, les attitudes et les bonnes pratiques vis-à-vis des usagers, les règles déontologiques).

18.2. Reconnaître le rôle des agents d'accueil

La classification de ces postes pourrait être revue dans un sens favorable aux agents qui traitent avec le public (attribution d'une prime, accélération de carrière...).

La création d'un métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public pourrait être envisagée, avec une obligation de formation continue (accueil, renseignement, orientation, vocabulaire, écoute positive...), en particulier pour l'aide numérique au public

Enfin, il faudrait valoriser et mobiliser les agents d'accueil en les associant, à l'instar des utilisateurs, aux démarches de transformation.

¹⁸¹ Règles pour l'accessibilité des contenus Web (WCAG) 2.0, <http://www.w3.org/Translations/WCAG20-fr/>.

LE PROGRAMME SIGMA

SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne (UE), financée principalement par l'UE. Depuis 1992, nous aidons nos pays partenaires à renforcer leurs systèmes de gouvernance publique et les capacités de leurs administrations publiques. En partenariat avec la Direction générale Voisinage et Négociations d'élargissement (DG NEAR), nous travaillons actuellement avec :

- L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo*, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie en qualité de pays candidats et candidats potentiels à l'UE ; et
- L'Algérie, l'Arménie, l'Autorité palestinienne¹, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, l'Égypte, la Géorgie, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Moldavie, la Tunisie et l'Ukraine en qualité de pays du voisinage européen.

SIGMA intervient dans six domaines clés :

1. Le cadre stratégique de la réforme de l'administration publique
2. L'élaboration et la coordination des politiques
3. La gestion de la fonction publique et des ressources humaines
4. La responsabilisation des institutions publiques
5. L'organisation efficace du service public
6. La gestion des dépenses publiques, des marchés publics et de l'audit externe

SIGMA évalue :

- Les institutions et les systèmes de gouvernance
- Les cadres juridiques
- Les stratégies et les plans d'actions de réformes
- Les progrès dans la mise en œuvre des réformes

SIGMA propose :

- Des conseils pour concevoir les réformes et en déterminer les axes prioritaires
- Des méthodologies et des instruments visant à soutenir la mise en œuvre des réformes
- Des recommandations permettant d'améliorer les lois ainsi que les structures administratives
- Des occasions de partager les bonnes pratiques d'un large éventail de pays, entre autre à travers des événements régionaux
- Des documents d'orientation et des études comparatives multi-pays.

Pour plus d'informations sur le Programme SIGMA, consultez notre site Web :

www.sigmaweb.org

© OCDE 2019

SIGMA faisant partie de l'OCDE, les mêmes conditions d'utilisation s'appliquent à ses publications : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation/>.

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi qu'à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

¹ Note par le Service européen pour l'action extérieure et la Commission européenne : Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre de l'Union européenne sur cette question.

Pour plus d'information :

OCDE/SIGMA

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

sigmaweb@oecd.org
Tél : +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org