

---

NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

# LA NÉCESSAIRE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



LIVRE BLANC

A M A E E N A

Association Marocaine des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale d'Administration

---

# LA NÉCESSAIRE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

## Avant-propos

Résumé exécutif.....	5
----------------------	---

## AXE 1. UNE ADMINISTRATION QUI DEVIENT PLUS EFFICACE

1. Changer les mentalités et les modes d'actions.....	11
2. Régionaliser les politiques publiques : des pistes d'accélération.....	13
3. Ancrer l'action publique dans la prospective et l'anticipation.....	14
4. Opérationnaliser une évaluation d'impact systématique.....	15
5. Profiter de l'agilité des solutions numériques.....	16
6. Former pour l'administration, former dans l'administration.....	17
7. Conduire des réformes radicales dans la gestion des ressources humaines.....	19

## AXE 2. UNE ADMINISTRATION QUI RÉPOND À LA MONTÉE DES BESOINS SOCIAUX

1. Cibler et articuler les programmes sociaux : repères et pistes pour aller de l'avant.....	23
2. Développer un secteur de santé mieux dimensionné et performant.....	26
3. Baliser les chemins de la transformation pour l'école marocaine.....	28
4. Prendre en charge le vieillissement.....	33
5. Impulser un nouvel élan citoyen et social aux politiques migratoires.....	36

## AXE 3. UNE ADMINISTRATION QUI SE POSITIONNE EN LOCOMOTIVE DE L'ESSOR ÉCONOMIQUE

1. Adapter la commande publique aux mutations de l'après-covid.....	43
2. Faire de la réforme fiscale un levier du développement.....	46
3. Favoriser l'investissement et l'emploi notamment pour les jeunes et les femmes.....	49
4. Renforcer le rôle du Maroc en tant que hub africain et international.....	52
5. Impliquer l'administration activement dans les coopérations Nord-Sud et Sud-Sud.....	54

# Avant propos

Ce livre blanc a été réalisé à l'initiative de l'Association Marocaine des Anciens Élèves de l'École Nationale d'Administration de France (AMAEENA), association créée en 1990 qui regroupe tous les anciens élèves ayant suivi le cycle initial ou une formation diplômante de l'ENA. La plupart de ces "anciens" travaille aujourd'hui dans la haute fonction publique marocaine et tous avaient à coeur de donner un écho, aussi modeste soit-il, aux réflexions et expériences vécues sur les capacités de transformation de l'administration marocaine.

Les **objectifs de l'AMAEENA** sont les suivants :

- Fédérer les anciens élèves au Maroc et consolider les liens de fraternité entre anciens élèves au Maroc et dans le monde.
- Promouvoir les valeurs liées à l'intérêt général et au service de l'Etat, à la modernisation et à la réforme de l'Etat, à l'accès méritocratique aux postes de responsabilité et à la formation des hauts fonctionnaires.
- Avoir un rôle actif et moteur dans le partenariat stratégique qui lie le Maroc et la France.

## Notre bureau (2018-2020)

- Président : Younes Slaoui, Directeur général du Réseau scolaire international Odyssey Education
- Vice-Président : Younes Benakki, Secrétaire général du Conseil Economique, Social et Environnemental
- Vice-Président : Youssef Ennahi, Gouverneur chargé des études et analyses au Ministère de l'Intérieur
- Conseiller : Hicham Zegrari, Secrétaire général de Casablanca Finance City Authority
- Secrétaire Général : Abdelaziz Bencheikh, Administrateur principal au Ministère de l'Intérieur
- Trésorier : Ouafa Allam, Magistrate à la Cour des Comptes

## Contributeurs de l'AMAEENA

En plus des membres du bureau, les membres suivants de l'AMAEENA ont apporté une précieuse contribution à ce livre blanc :

- Lahcen Bayti : Enseignant universitaire, dirigeant de maisons de retraite médicalisées
- Mohamed Doubi Kadmiri : Conseiller Diplomatique du Chef du Gouvernement
- Rachid Melliani : Directeur de l'Ecole Nationale Supérieure de l'Administration (ENSA)
- Noredine Rabhi : Conseiller maître et directeur du centre de formation de la Cour des Comptes

Olivier Deau, chercheur en politiques publiques, a assuré la coordination éditoriale.

## Contributeurs extérieurs à l'association

L'AMAEENA a invité un certain nombre de contributeurs extérieurs à partager leur analyse et commentaires du fait de leur expertise thématique approfondie et nous tenons à les en remercier ici. La teneur des recommandations et analyses de ce livre blanc ne saurait les engager dans leur totalité, ce pourquoi nous indiquons également les thématiques auxquelles ils ont contribué.

### AXE 1- Une administration qui devient plus efficace

- Amine Mounir Alaoui, membre du CESE, expert en NTIC, ex-Président de l'Association des professionnels des technologies de l'information (APEBI), "**la transformation digitale**"
- Driss Benhima, ancien Ministre, ancien Wali, "**les grandes orientations d'une transformation**"
- Amine Benlemlih, expert, Directeur de Transilience, Secrétaire général de « Les Citoyens », "**la gouvernance territoriale**"

- Ali Bouabid, consultant senior et chercheur en politiques et gouvernance territoriales, *“l'évaluation des politiques publiques”*
- Abdellah Deguig, membre du CESE, expert en NTIC, ex-Président de l'Association des professionnels des technologies de l'information (APEBI), *“une culture du changement au service du citoyen”*
- Ahmed Laamoumri, Secrétaire général du Département chargé de la Réforme administrative au Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, *“la gestion des ressources humaines de l'administration”*

#### **AXE 2 - Une administration qui répond à la montée des besoins sociaux**

- Abdelkrim Belguendouz, professeur universitaire, *“les politiques migratoires”*
- Raphael Cottin, enseignant-chercheur, *“le ciblage des politiques sociales”*
- Amine el Hassani, Directeur général de l'hôpital universitaire international Cheikh Zaïd, *“les politiques de santé”*

#### **AXE 3 - Une administration qui se positionne en locomotive de l'essor économique**

- Abdelali Benbrik, expert du FMI, ex-Inspecteur général des Finances et Directeur Général des Impôts, *“la réforme fiscale”*
- Moncef Ziani, expert au CESE, ex Directeur général du bureau d'études CID, *“l'efficacité de la dépense publique”*

« Fidèle à l'approche participative dont Nous nous prévalons toujours pour aborder les problématiques nationales majeures, comme la révision de la Constitution et la régionalisation avancée, Nous appelons à ce que soient associés à ce processus de réflexion l'ensemble des compétences nationales, des acteurs sérieux et des forces vives de la nation. »

Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, à l'ouverture du Parlement, Octobre 2017

## Résumé exécutif

Le Maroc a connu ces dernières décennies des transformations structurelles notoires, par leur rythme et leur nature, qui lui ont permis de s'inscrire sur une trajectoire positive, soulignée par un ensemble de rapports et études.

Ainsi, l'espérance de vie a augmenté, le revenu par habitant a sensiblement progressé, la pauvreté a été réduite et le marché intérieur s'est ouvert progressivement. Le pays a conforté sa position de destination régionale attractive pour les investissements directs étrangers et de pôle incontestable de sécurité et de stabilité, connu et reconnu par l'ensemble de la communauté internationale. Par ailleurs, les finances publiques et la politique monétaire ont fourni un cadre de stabilité macroéconomique aux entrepreneurs et de grandes réussites industrielles portées tantôt par l'investissement étranger, tantôt par l'investissement du secteur public national, ont contribué à développer, même si cela reste insuffisant, l'emploi formel. Du côté des politiques publiques, l'effort engagé pour l'électrification, l'accès à l'eau potable, les grands projets d'infrastructure, le logement social, etc., ont été des succès ou sont en voie d'atteindre des objectifs importants.

Fort de ses réalisations, le Maroc est en droit désormais d'aspirer à une plus grande ambition de développement qui pourrait lui permettre de passer à un nouveau palier de développement soutenu, résilient, durable et inclusif, centré sur le citoyen et profitant à tous les citoyens. Cependant, cette ambition ne peut être concrétisée sur la base du modèle de développement actuel.

A cet égard, les discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI au Parlement les 13 octobre 2017 et 12 octobre 2018 marqueront l'Histoire du Maroc. En appelant à reconsidérer notre modèle de développement « *pour le mettre en phase avec les évolutions que connaît le pays* », Sa Majesté le Roi a apporté une inflexion profonde à notre trajectoire nationale et suscité une dynamique nouvelle dans laquelle doivent s'engager l'ensemble des forces vives de notre pays et qui, en elle-même, est salutaire et porteuse d'espoirs. Cette dynamique montre bien que les Marocains ont la conviction que leur pays est en mesure d'atteindre un niveau de développement élevé si les conditions sont réunies pour cela.

Cela nécessite de « reconsidérer notre modèle de développement » pour remédier aux différentes insuffisances structurelles qui sont liées notamment :

- aux facteurs limitant les capacités d'épanouissement et d'initiative des individus et particulièrement l'insuffisance des services publics, les systèmes de rentes et les obstacles à l'entrepreneuriat. Ce qui est de nature à entraver la pleine contribution des citoyens au développement ;
- à l'incapacité du modèle actuel à protéger, soutenir et faire participer dans la dynamique, des pans entiers de la société et notamment, les plus démunis, les femmes et le monde rural ;
- aux carences constatées dans la lisibilité de l'orientation publique, la cohérence des politiques sectorielles et l'exécution des réformes décidées.

Ces faiblesses ont eu parfois pour conséquence l'accentuation de la polarisation de la société et l'érosion de la confiance des citoyens envers le gouvernement et l'administration. Il s'agit donc d'adresser ces faiblesses en adoptant de nouvelles inflexions qui définiront le nouveau modèle de développement et permettront d'atteindre l'ambition souhaitée.

Dans ce contexte, et au-delà de situer le rôle que l'administration a joué jusqu'à présent, il est important de se focaliser sur le rôle qu'elle est appelée à jouer en tant que levier de transformation pour accompagner la mise œuvre du nouveau modèle de développement.

Souvent décrié, peut-être trop facilement, le rôle de l'administration marocaine a pourtant été essentiel dans les progrès socioéconomiques du Maroc, à travers l'impulsion qu'elle a su donner à l'extension des services publics, au montage des projets d'infrastructures routières, ferroviaires, maritimes, au développement de programmes sociaux ainsi qu'à l'accueil et la négociation de l'installation des grands projets d'investissement. La construction des infrastructures essentielles à une meilleure compétitivité logistique, a été le fer de lance d'une nouvelle politique d'investissement public qui a su faire appel aux capitaux privés, aux partenariats public-privé et à la gestion déléguée. La qualité des écoles supérieures, notamment les écoles d'ingénieurs marocaines et l'implication des cadres publics d'horizons de formation variés dans la définition des plans d'équipement ont permis au Maroc d'être à la pointe sur le continent africain en termes de connectivité et de transport y compris du point de vue de l'équipement en infrastructures de communication.

Toutefois, et cela est tout à fait légitime, les usagers (citoyen, entrepreneur, ménages, étudiant, malade, *etc.*) demandent à l'administration de faire mieux, de faire plus vite. La question de la bureaucratie lourde, de l'absentéisme, de la faible qualité de certains services publics dans quelques territoires sont régulièrement soulevées par nos concitoyens. Notre administration pourvue en très grande majorité d'agents d'exécution doit faire face à des demandes et à des situations complexes qui exigent du discernement, de la transparence, de la polyvalence, de la capacité de communication, du dialogue et du leadership. De très nombreux problèmes pratiques se posent dans un contexte où les modes de travail ont changé. La posture de l'administration doit s'adapter à une demande de proximité, de simplification et à un usager de plus en plus exigeant. Les hauts cadres sont sommés d'assumer un rôle de leadership, y compris dans la communication externe, les interactions avec les médias, exercice encore assez peu familier chez une grande partie de nos administrations.

Que ce soit au niveau des administrations centrales, de l'administration territoriale, des instances de contrôle et de gouvernance, un grand nombre de réformes ont été adoptées, depuis le lancement du nouveau concept d'autorité, notamment lors des deux dernières législatures pour opérationnaliser le cadre constitutionnel de 2011 qui impulse une nouvelle vision du rapport entre administration et citoyen. La Constitution a défini un rôle pour l'administration mais aussi des obligations, que nous pourrions appeler « obligations de résultats ». Ces obligations appellent à assumer les responsabilités des décisions en termes d'opérationnalisation des politiques publiques sur le territoire, faire du fonctionnaire un agent de développement et du changement plutôt que le garant d'un ordre établi. Cette obligation de résultat qui est le socle du contrat entre l'administration et les citoyens ne saurait être mieux résumée que par la Constitution elle-même et notamment les articles 31 et 154 qui constituent une véritable feuille de route sur le rôle de l'administration marocaine.

#### **Article 31 de la Constitution du Royaume du Maroc**

« L'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits :

- aux soins de santé ;
- à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'État ;
- à une éducation moderne, accessible et de qualité ;
- à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables ;
- à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique ;
- à un logement décent ;
- au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi ;
- à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite ;
- à l'accès à l'eau et à un environnement sain ;
- au développement durable. »

#### **Article 154 de la Constitution du Royaume du Maroc**

« 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. »

Entre la nécessité de se positionner en locomotive du secteur privé et lui permettre de se développer plus rapidement, la nécessaire réussite de la coopération avec les représentants élus et l'impératif d'efficacité, d'efficience et de proximité, l'administration marocaine devra donc faire face à une série de défis pour être utile à la mise en œuvre des réformes.

Notre conviction est que sans une transformation profonde de ses modes d'action, de son mode d'accès et de son logiciel, elle risque de constituer un frein au développement plutôt que l'épine dorsale d'un modèle résilient au service de notre pays. Nous sommes également convaincus que l'administration marocaine a les capacités de se transformer grâce à une mise à niveau des cadres de référence, et de ses agents pour devenir un rouage essentiel de la mise en place d'un nouveau modèle de développement parce que précisément elle est un acteur en capacité d'agir sur tous les territoires et dans la plupart des secteurs pour corriger de manière substantielle les déficits constatés jusqu'ici.

La crise due à la pandémie de la Covid-19 agit comme un amplificateur des faiblesses et un révélateur des forces de notre modèle, les citoyens marocains attendent de leurs pouvoirs publics plus d'efficacité, une capacité à expliquer ainsi qu'à clarifier le rôle et les stratégies des différents acteurs publics. Les besoins sociaux et les inquiétudes de déclassement social ont augmenté au fur et à mesure que les secteurs économiques ont été touchés. Le tissu entrepreneurial, déjà fragile, s'étiolle sous l'effet de la contraction de la demande interne.

Au cœur de ces défis, l'administration marocaine devra résoudre un trilemme crucial : être plus efficiente dans un pays dont les besoins sociaux augmentent et entrainer dans son sillage un secteur privé qui peine à émerger. Ceci dans un contexte où les marges de manœuvre sont faibles du fait de la conjoncture économique internationale, mais aussi, à moyen terme, dans une situation où la pression sur nos ressources naturelles, au premier rang desquelles figure la question de l'eau, deviendra un des enjeux majeurs pour le pays.

Comment notre administration peut-elle relever ces défis pour une pleine contribution de chaque Marocain et Marocaine au développement ? Nous avons choisi dans ce livre blanc de traiter cette question complexe et transversale à travers trois axes-clefs :

(1) **La question de l'efficacité de l'administration** traite des transformations juridiques et statutaires de l'administration dans les territoires, mais aussi et avant tout de la culture et des outils de l'administration et du fonctionnaire. La régionalisation avancée, la déconcentration, les opportunités qu'offrent les nouvelles technologies doivent être des leviers pour changer de manière résolue les modes d'action de l'administration, mais également la notation, le parcours, la gestion de carrière et les compétences des fonctionnaires et hauts fonctionnaires. Les réformes en cours ont atteint des seuils qui rendent crédible la perspective d'une remise à plat totale, d'autant que la commission spéciale sur le nouveau modèle de développement constitue de ce point de vue une opportunité unique d'impulser une dynamique consensuelle, large et une approche pédagogique pour engager l'État sur le chemin de cette réforme. Cette remise à plat ne saurait se faire sans des contreparties claires pour les fonctionnaires, la formation continue, des garanties statutaires, et des régimes de primes à la performance incitatifs pour les fonctions d'encadrement. Notre analyse est que le rythme et la profondeur des réformes doivent nécessairement s'accélérer pour disposer d'une administration au service des deux enjeux primordiaux pour le développement : l'amélioration de la protection sociale, et le développement économique.

(2) **La réponse à la montée des besoins sociaux** : nous traitons ici des réformes nécessaires pour atteindre les objectifs que se donne l'État dans les domaines sociaux notamment l'extension de la couverture médicale, des filets de protection sociale pour les plus démunis, la prise en charge de la vieillesse et l'amélioration du système d'éducation-formation. Les réformes engagées notamment l'extension de la protection sociale doivent permettre la clarification et la simplification pour les bénéficiaires de la protection sociale tout en s'inspirant des dernières perspectives internationales en matière de définition des catégories bénéficiaires, y compris les limites récemment démontrées des techniques dites de ciblage en Amérique latine. La question de l'extension de la protection sociale va de pair avec une réforme et une extension des régimes contributifs afin que tous puissent contribuer à hauteur de leur possibilité, ces régimes étant les garants de la pérennité de ces protections. Enfin, la couverture des besoins sociaux nécessite des réformes profondes de structures au sein des administrations, des réformes qui demandent d'ailleurs la clarification et la contractualisation des rapports entre la sphère publique et le secteur privé, entre la logique de service public et la logique de profit qui de notre point de vue ne sont pas irréconciliables. A l'Éducation nationale, il s'agit d'engager une remise à plat des rapports entre les enseignants et les établissements, d'ouvrir les établissements sur la société et de favoriser une nouvelle gouvernance ancrée dans les territoires. A la Santé, les réformes de gouvernance sont inéluctables pour garantir la croissance et l'amélioration des services publics et privés. Pour cela, une refonte des formations et *curricula* des personnels médicaux, est nécessaire pour former plus et répondre au déficit actuel de personnels. Une remise à plat de la gouvernance du Ministère autour de ses missions de gouvernance, supervision et formation, et une autonomisation graduelle des établissements publics régionaux sont des pistes de travail à consolider. La contribution et les obligations du secteur privé notamment dans le domaine du recouvrement fiscal doivent être impérativement posés dans le débat.

(3) **Lenjeu de l'accélération de l'essor économique** : dans ce troisième axe, nous revenons sur les enjeux de la rationalisation des dépenses de l'État et des administrations pour un meilleur pilotage de la dépense publique, qui mieux employée peut être un levier plus important et qualitatif de la croissance économique. Nous traitons également du rôle majeur que doit jouer l'administration pour s'assurer et permettre la croissance du secteur privé. La refonte de la fiscalité et de son équilibre entre les différents facteurs de production, capital et travail est un horizon nécessaire de travail et nous suggérons que le débat entamé au moment des Assises de la fiscalité puisse trouver un aboutissement concret autour des préconisations de la Commission spéciale notamment pour déterminer une ligne de crête entre la perspective pour l'État de maintenir un volume de recettes lui permettant d'investir tout en adoptant un profil de taxation qui permette d'élargir sa base fiscale notamment en favorisant l'emploi formel et durable. Le rythme et la meilleure répartition de la croissance nationale suppose que la population active marocaine dans toute sa diversité soit mieux employée, et donc de répondre concrètement aux demandes sous-jacentes de participation et d'inclusion des jeunes et des femmes au marché du travail. Ce déficit, constitue un véritable handicap dans la structure de la croissance économique au Maroc et le résoudre permettrait d'élargir graduellement la base fiscale de l'État. De ce point de vue, les mesures d'accompagnement sur le marché du travail doivent faire l'objet d'un examen attentif. Enfin, il convient de construire les perspectives de croissance de long terme qui de notre point de vue nécessitent de renforcer le positionnement du Maroc en tant que *hub* africain et peuvent se situer au cœur même de notre continent. L'augmentation des flux d'investissements et des exportations du Maroc vers les pays africains ces dix dernières années nous paraît une politique cohérente et solide, de co-développement, qui pourrait être accompagnée par de nouvelles mesures visant une intégration régionale beaucoup plus poussée afin de la conforter et l'amplifier.

## AXE 1. UNE ADMINISTRATION QUI DEVIENT PLUS EFFICACE

« Pour garantir une gestion encore plus efficace des affaires publiques locales, Nous mettons l'accent sur la nécessité de combiner le transfert des compétences aux régions à celui de ressources humaines qualifiées et de moyens financiers suffisants. »

Discours Royal, à l'occasion de l'ouverture du Parlement, le 13 octobre 2017

L'administration marocaine souffre, manifestement, d'un important déficit en matière d'implémentation des stratégies et des politiques publiques qu'elle est censée mettre en œuvre et accompagner. Ce déficit d'implémentation interpelle les fondements mêmes de l'action publique et ses principes fondateurs au niveau desquels il serait pertinent de dégager les discontinuités et les incohérences qui pourraient expliquer les dysfonctionnements de l'administration. Dans le cadre de l'architecture institutionnelle qui découle notamment de la Constitution et des lois organiques sur la régionalisation avancée, le rôle même de l'administration doit être repensé et surtout intégré par celle-ci.

La chaîne administrative doit permettre de garantir l'efficacité des politiques régionales et la territorialisation des politiques publiques nationales tout en sachant les traduire et les contextualiser sur un territoire, et les adapter aux enjeux de cohérence, de responsabilité et de subsidiarité.

Dans ce contexte, nos experts soulignent que ce ne sont pas tant les structures qui sont importantes à réformer mais les modes d'action. Il ne faut surtout pas réduire la réforme nécessaire à un changement de structures ou transformer une politique de changement en une reconstruction plus ou moins performante du mécano administratif : ici, on regroupe, ailleurs on redécoupe dans l'espoir d'atteindre la structure idéale.

Le travail de changement doit mettre l'accent sur les pratiques et modes de fonctionnement avec des lignes de rupture opérées à partir de domaines-clefs : les ressources humaines, la formation initiale et continue, les nouvelles technologies, la déconcentration et la régionalisation avancée. Il s'agit d'articuler la réforme des structures avec celle des mentalités et des modes d'actions. On entend par là, en termes simples, la façon dont les gens travaillent, échangent, coopèrent, décident, résolvent leurs problèmes.

L'enjeu dans ce contexte est la maîtrise de nouveaux outils avec une nouvelle architecture de l'autorité dans laquelle nécessairement deux éléments devront clairement apparaître pour garantir une meilleure efficacité face au risque de posture d'irresponsabilité ou de « décharge politique » :

1. fonctionner avec plus de collégialité au service d'un intérêt général aux contours bien compris par tous ;
2. assumer collectivement la responsabilité politique de la fin de l'impunité par rapport aux comportements de certains agents.

Le système actuel ne met pas suffisamment en avant la contribution du management public (leadership public, formation, fonction publique) dans le projet national de développement. En effet le constat du grand décalage entre l'ambition de nombreux chantiers publics et l'incapacité à délivrer les résultats attendus s'explique largement par un problème sérieux de leadership. Ce qui implique un déficit de portage et d'incarnation / désincarnation de l'action publique, aussi bien dans sa dimension politique que technique.

Il faudra surmonter dans la durée le piège de la binarité : « impossibilité de réformer » / « grande réforme permanente ». La modernisation de l'administration est l'un des marqueurs incontournables de la transformation de l'action publique. Ce chantier a longtemps eu des difficultés à s'inscrire dans la durée, à mobiliser les politiques et à retentir l'attention des citoyens et des fonctionnaires. Il n'a que rarement réussi à trouver son chemin, entre réforme « heureuse » qui satisfait tout le monde et réforme « douloureuse » fortement déterminée par des mesures d'ordre budgétaire.

## 1. CHANGER LES MENTALITÉS ET LES MODES D'ACTIONS

Nous vivons dans un environnement plus complexe avec des interactions plus rapides et parfois inattendues. Les avancées technologiques et leurs effets sur nos manières de communiquer, de consommer, de participer et d'interagir avec notre environnement ont mis à mal les organisations publiques et privées. Ces bouleversements de comportements conjugués aux exigences des citoyens en termes de réactivité, de transparence et d'efficacité, posent de nouveaux défis, ce qui oblige les organisations à repenser leur modèle de gestion de la chose publique. Le Maroc a adhéré dans ses principes et formellement aux préceptes d'un « open government » en signant l'adhésion à l'OGP (partenariat pour un gouvernement ouvert), les discours et les actes de l'État peuvent tendre à des objectifs en ligne avec cette ambition mais il reste encore un chemin à parcourir dans quatre domaines particulièrement :

- une culture d'ouverture avec un droit à l'accès à l'information pour les citoyens ;
- la transparence budgétaire ;
- la lutte contre la corruption ;
- et la participation citoyenne.

A rebours de ces objectifs affichés, la culture du contrôle de l'information au sein de l'administration et l'architecture même de la collecte de l'information à travers l'élément humain, forme un paradoxe qui pourrait alimenter longtemps encore les anecdotes dont sont friands nos compatriotes. Beaucoup a été dit sur la propension de l'administration à garder à distance le citoyen, une réputation dont elle aurait tout à fait intérêt à se défaire pour s'assurer une meilleure capacité à développer des politiques publiques soutenues et construites avec les Marocains et les Marocaines.

La mise à distance n'existe pas seulement entre le citoyen et l'administration mais au sein des administrations elles-mêmes. La culture du « pré carré », de l'enchâssement des logiques contradictoires ou l'exacerbation des rivalités proviennent aussi d'un défaut d'animation collégiale, d'un manque d'information sur les projets en cours et la perception que les ressources sont limitées au sein d'un même département. Alors qu'il est parfois aisé de décrire l'administration comme le paragon de la culture du confort eu égard au privilège de l'emploi assuré, elle est parfois tout au contraire un lieu d'incertitudes et de rivalités.

Casser les codes, introduire de nouvelles pratiques d'animation ou d'échanges ne peut être réalisé que par le haut. A l'échelon politique, le temps, par nature incertain de l'exercice de la charge ministérielle peut contribuer à affaiblir un portage de certains de ces enjeux par le ministre en exercice. Pour autant, une partie des réformes de la culture de l'administration peut et doit venir de l'intérieur des rouages administratifs afin de rompre avec les pratiques trop centralisées aussi bien d'un point de vue de l'équilibre entre le niveau central et le niveau territorial, qui est souvent réduit à un échelon de représentation symbolique mais aussi la façon dont se formulent et se mettent en application les décisions. A ce titre, et sans céder trop déraisonnablement aux incantations parfois simplistes du new public management, des solutions adoptées dans les organisations privées pourraient être examinées avec intérêt dans le cadre de la gestion du processus de décision dans le secteur public.

## Recommandations

1. Mettre en place des communautés d'échanges et de retours d'expériences sur les pratiques innovantes. Pour certains corps de métiers notamment pour les compétences les plus spécialisées et à haute valeur ajoutée dans la conduite des réformes de structures comme l'administration des réseaux, l'*open data* ou l'analyse et la production de données. Ces communautés peuvent prendre la forme de séminaires inter-administrations afin d'avoir une approche plus efficace de la façon dont les outils des nouvelles technologies peuvent appuyer la prise de décision.
2. Renforcer les capacités propres d'analyses et de projections prospectives au sein des administrations, et notamment à travers la mise en place d'exercices collectifs de planification budgétaire au sein des départements ministériels ainsi que la pratique de l'exercice de scénariser plusieurs logiques d'application des politiques publiques.
3. Encourager la connaissance des contextes territoriaux et promouvoir les parcours de carrière entre administration centrale et administration locale sur la base d'une mobilité facilitée.
4. Compléter le dispositif d'accès à la fonction publique pour le recrutement de compétences spécialisées qui doivent aussi détenir des connaissances génériques sur la culture administrative et les spécificités d'ordre réglementaire ou budgétaire.
5. Assurer une capitalisation et une continuité des meilleures pratiques à plusieurs niveaux:
  - a. au niveau des secrétaires généraux des ministères ;
  - b. des directeurs de ressources humaines des ministères et des différents organismes publics ;
  - c. des responsables des administrations régionales et provinciales.
6. Assurer la transmission de l'expérience dans les écoles d'enseignement ayant pour vocation de former les nouveaux fonctionnaires et notamment la haute fonction publique ;
7. Créer une cellule « relations avec le citoyen » dans chaque ministère. Placée auprès du Secrétariat général elle reporterait à celui-ci ainsi qu'au cabinet ministériel et assurerait la publication en ligne de ses recommandations et des projets de l'administration pour améliorer l'accueil du public.

## 2. RÉGIONALISER LES POLITIQUES PUBLIQUES : DES PISTES D'ACCÉLÉRATION

L'écart croissant de moyens et de développement entre les régions n'est que partiellement pris en charge par le processus de régionalisation avancée, mis en oeuvre depuis le discours Royal de novembre 2010. La loi organique 111-14 qui réserve désormais à l'échelon régional une place stratégique a certes dévolu aux régions un cadre financier composé essentiellement de nouvelles ressources transférées par l'État et des ressources propres ainsi que de nouveaux mécanismes de gouvernance financière à même d'ancrer et de concrétiser les bonnes pratiques de gestion mais beaucoup de choses restent à faire au plan des capacités techniques et des politiques de conduite des projets de développement.

L'enjeu de réussir une gestion pluralisée, d'émanation démocratique, des 12 régions tout en assurant une cohésion entre elles et en permettant de produire un développement qualitatif relève d'une complexité humaine, financière et technique plus exigeante et plus ardue qu'auparavant. Tant et si bien que les plans de développement régionaux, premier exercice de planification et de prospective demandé aux exécutifs régionaux, ont nécessité de longues années de travail et ne sont pas encore opérationnels pour certains alors même que leur mandat entame ses derniers mois.

La complexité de ce processus de régionalisation avancée provient également de certaines caractéristiques de notre appareil d'État qui malgré sa capacité à travailler sur les territoires avec de nombreuses intermédiations politiques et sociales reste paradoxalement centralisé en matière de gestion des grandes politiques publiques. L'horizon stratégique de déploiement des politiques publiques si il est régional, doit clairement pouvoir produire une déconcentration régionale et provinciale avec une cohérence de l'action à ces différentes échelles. Cela suppose d'une part des attributions hiérarchiques actant la tutelle du gouverneur et du wali sur les services déconcentrés des ministères centraux, d'autre part des capacités nouvelles dans l'analyse et le diagnostic, la planification la prospective dont beaucoup de pays ont pu se doter, comme par exemple l'administration française à travers l'instrument de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) pendant les années 60. Organiser une autorité sur les services déconcentrés de l'État ne signifie pas pour autant de construire une verticalité paralysante. L'autorité et le leadership du wali et du gouverneur doivent servir à animer et définir les priorités d'un travail de tout le dispositif et de garantir la lisibilité et l'horizontalité entre les différents compartiments des politiques publiques.

La concertation entre institutions décentralisées et échelons déconcentrés et les processus de territorialisation des politiques publiques n'ont pas partout permis de produire un langage commun de travail dans un contexte d'expression croissante de besoins sociaux auxquels il est devenu de plus en plus complexe de répondre. Le succès de la politique d'équipement à travers l'électrification, le raccordement à l'eau dans les années 90, le développement des autoroutes, de la téléphonie mobile mais aussi du logement social dans les années 2000 ont permis aux Marocains de bénéficier de nombreux services de qualité, le plus souvent à travers des offices spécialisés qui ont su opérer entre les logiques de régulation publique, celle des intérêts du secteur privé. Désormais les besoins exprimés par les Marocaines et les Marocains sont de plus en plus explicitement appréhendés en termes d'emploi, de santé ou d'éducation, des politiques plus complexes à mener nécessitant des articulations et des plans d'ensemble intégrés et collaboratifs entre les différentes politiques publiques.

Pour cela, les administrations régionales et provinciales doivent se doter d'outils de travail, de compétences et capitaliser sur des études de cas et des pratiques afin d'optimiser les retombées des options politiques adoptées.

Mais cette logique doit dépasser le cadre seul des institutions. Il faut que le décideur public et les responsables d'administration plus particulièrement au sein des AREP (agences régionales d'exécution des projets) soient de véritables médiateurs, tisserands entre tous les acteurs du territoire. Des alliances d'intérêt général, à l'échelle des territoires peuvent recouvrir une grande diversité d'acteurs, allant de la sphère publique et des collectivités territoriales, aux associations, en passant par les entreprises ou le milieu académique. Cette nouvelle ingénierie territoriale dite « relationnelle » ou de « catalyse territoriale » a pour objectif de rassembler les acteurs autour des enjeux du territoire, et de favoriser l'interconnaissance et le développement des relations pour faire émerger de nouveaux projets. Une telle ingénierie relationnelle se traduit en pratique par l'accompagnement (i) de dialogues territoriaux, visant à animer les territoires par le partage de connaissance, la sensibilisation aux partenariats et la mise en relation en lien avec les problématiques et/ou opportunités clés communes ; (ii) d'expérimentations collectives destinées à faire émerger les besoins, à co-construire des solutions innovantes et à évaluer les résultats « chemin faisant » pour ajuster en continu les dispositifs en place ; (iii) de partenariats public /privé / société civile, destinés à faire pérenniser et aider la démultiplication des expérimentations collectives et des solutions co-générées sur d'autres lieux, communautés ou domaines.

Concrètement, ce qui est à retenir, c'est un schéma de fonctionnement que nous pouvons résumer comme suit et qui est le plus à même de favoriser cette transformation à la fois sur le plan comportemental, cognitif et institutionnel, à l'échelle d'individus, de collectifs et de communautés : pour changer de « modes de pensée et d'action », il faut (i) engager des dialogues où chacun apprend à découvrir (et à comprendre) la perspective de l'autre, son « modèle mental », qui conditionne ses comportements ; (ii) s'engager ensemble dans des actions collectives à petites échelle, expérimentales, à la fois significatives mais maîtrisables, qui permettent d'apprendre ensemble et de voir « à quoi ça peut ressembler concrètement » (telle initiative et/ou telle façon de faire, en alliance) ; (iii) d'intégrer dans ces actions collectives le « top down » et le « bottom-up », les idées et actions émergentes et les dispositifs et mécanismes institutionnels ou liés aux politiques publiques pouvant être utiles ; (iv) de procéder par itérations stratégiques « chemin faisant », en décidant régulièrement, sur la base des retours du terrain, là où il faudra « persister » (poursuivre le plan d'action tel que prévu) et là où il faudra « pivoter » (ajuster ou changer radicalement) d'après les retours de terrain.

### 3. ANCRER L'ACTION PUBLIQUE DANS LA PROSPECTIVE ET L'ANTICIPATION

Les organes institutionnels de conseil, d'analyse et de prospective que constituent le Conseil Économique Social et Environnemental, l'Observatoire National du Développement Humain ou le Haut-Commissariat au Plan, ont produit un ensemble d'analyses, de recommandations, d'orientations ou de rapports qui constituent autant de possibilités d'armatures conceptuelles ou pratiques dans la mise en place des politiques publiques nationales. Pour autant, la capitalisation de ces réflexions et mieux peut-être leur diffusion reste trop souvent parcellaire y compris dans les cercles de ceux qui orientent, prennent ou développent les politiques publiques.

Plus encore, les administrations peuvent redouter voire prendre comme une sanction ou une manœuvre certaines des critiques sous-jacentes contenues dans ces rapports d'évaluation mettant en valeur la difficulté de concevoir, adopter et déployer une politique sectorielle. La matière riche des rapports d'évaluation et

de gouvernance pourrait tout aussi bien être transformée en un ensemble de recommandations *anteriori* à l'élaboration de certaines politiques publiques.

Dans les phases d'élaboration des projets de loi, le rôle du Secrétariat Général du gouvernement, renforcé depuis 2011 dans les textes et opérationnellement depuis 2013, est devenu central pour le contrôle *anteriori* de conformité légale avec les textes ratifiés et à la Constitution. Néanmoins, les Chambres et les départements ministériels manquent de fonctionnaires détenant des compétences légistiques techniques avancées qui permettraient de minimiser les correctifs nécessaires à la finalisation des projets de loi. De même, le circuit de décision et de vote de la loi, se révèle particulièrement long et sinueux, abstraction faite des arbitrages politiques. La qualité de la législation souffre aussi de défaut d'opérationnalisation et prête parfois à des discussions sans rapport avec son objet, parfois parce que le cadrage de l'exposé des motifs n'est pas assez soutenu.

La procédure de délibération et de validation des projets de réforme au sein du gouvernement nous semble devoir être soumise à trois conditions préalables :

(1) Un exposé des motifs substantiel dont le canevas standard pourrait être fourni à l'ensemble des membres du gouvernement. L'exposé des motifs n'est pas un exercice de style. Il signifie clairement que le département porteur du projet de texte a procédé à un examen critique comparatif préalable à l'élaboration du texte et dispose d'une vision claire de la réforme et de ses conditions de mise en œuvre. L'utilité et le bien-fondé d'une loi se mesurent certes à ses dispositions normatives mais aussi à la qualité de l'exposé des motifs qui révèle le sérieux du travail préparatoire.

(2) Une clause évaluative systématique doit être prévue et introduite comme un article à part entière dans chaque projet de texte qui consiste à faire de la nécessité du suivi d'une décision une part de la décision elle-même. Le gouvernement doit fournir un canevas de suivi de l'exécution d'un texte pour éviter les réponses pouvant être qualifiées de littéraires.

(3) La visibilité sur le contenu des décrets d'application doit être apporté simultanément à l'examen de la loi. Renvoyer les décrets à une date ultérieure signifie l'incapacité à donner de la visibilité sur l'entrée en vigueur d'une loi. Trop souvent l'arbitrage politique consiste à acter certains principes dans une loi tout en retardant les effets par la lenteur de l'élaboration des décrets d'application dont certains peuvent paraître 10 ans plus tard ou tout simplement jamais.

#### 4. OPÉRATIONNALISER UNE ÉVALUATION D'IMPACT SYSTÉMATIQUE

Les exhortations à un recours plus systématique à la démarche évaluative ont sans doute franchi un cap historique dans la conscience des acteurs publics à la suite du discours du Trône d'août 2014. En exhortant les acteurs à un « examen de conscience » non sur le seul « bilan des réalisations » mais sur « l'impact direct et qualitatif (...) sur l'amélioration des conditions de vie de tous les citoyens », le Chef de l'État en appelle clairement au recours à la démarche évaluative pour « nous interroger en toute franchise, avec sincérité et objectivité, sur ce qu'il y a lieu d'inscrire à l'actif ou au passif de la marche dans laquelle nous nous sommes engagés, afin d'aborder

l'avenir avec sérénité, résolution et optimisme ». La préoccupation de l'évaluation connaît, depuis au moins trois décennies, une montée en puissance progressive avec des traductions plus ou moins abouties dans la pratique.

Nos propositions portent sur l'institutionnalisation de l'évaluation dans la sphère de l'exécutif à travers un dispositif dédié pouvant mobiliser les compétences techniques d'autres départements et des compétences extérieures. Un choix, qui non seulement n'est pas exclusif, mais comporte des variantes et combinaisons possibles. Par exemple, l'existence d'organes transversaux d'évaluation n'est pas exclusive de l'existence de structures internes d'évaluation au sein des départements sectoriels. En matière d'évaluation, Il n'existe pas d'organisation institutionnelle optimale. Il n'existe que des configurations possibles qui découlent avant tout de choix raisonnés et donc forcément contraints. Contraints par la nécessité de tenir compte de la réalité de l'environnement administratif, institutionnel et politique. Mais contraints aussi par les difficultés intrinsèques qui pèsent sur l'exercice évaluatif, objet de controverses permanentes.

## 5. PROFITER DE L'AGILITÉ DES SOLUTIONS NUMÉRIQUES

Si l'informatisation des administrations publiques a démarré au Maroc dès les années 70, elle a eu comme objectif de simplifier la vie des fonctionnaires et de leur permettre de retrouver plus facilement certaines informations. Dans la compréhension des décideurs, la conception de l'informatique est celle d'un outil d'aide pour retrouver le document physique qui fait foi. Le système informatique est utilisé à charge contre le citoyen mais jamais à décharge puisqu'il lui est toujours demandé de fournir les papiers physiques qui prouvent que ce qui est enregistré dans le système informatique de l'administration est toujours valide.

- Les systèmes locaux n'échangent pas de données et ne permettent pas de faire des croisements pour s'assurer de manière automatique de leur cohérence et éviter les redondances qui nécessitent des mises à jour coûteuses et répétitives. Par ailleurs, la multiplication des systèmes rend complexe la consolidation des données et leur analyse en vue d'études statistiques qui pourraient éclairer les décideurs sur l'impact de certaines politiques publiques ou suggérer des orientations en fonction de données terrain à jour.
- Le cloisonnement des différents systèmes incite chaque administration, voire chaque direction ou service à demander aux citoyens et aux entreprises un dossier papier complet, ce qui multiplie le temps qu'ils passent aux guichets et augmente la perception d'une administration en silos, soucieuse uniquement de ses propres contraintes quitte à en imposer toujours plus au citoyen. De plus, l'obsession des fonctionnaires de se « protéger » contre de futurs contrôles tatillons, les incite à demander toujours plus de documents et rend les procédures incohérentes selon les bureaux où pour un même besoin la procédure et le dossier à fournir peuvent être complètement différents.

Il faut cependant souligner que certains services en ligne spécifiques, très limités, ont été mis en place pour certaines catégories d'intervenants (notaires, transitaires, *etc.*) ou par des administrations particulières (CNSS, impôts, *etc.*) et ont permis une augmentation significative de l'efficacité des interactions entre l'administration et les administrés ainsi que la production de données statistiques fiables et très utilisées. Malheureusement, il s'agit là de niches qui ont été développées pour des besoins spécifiques ou par des responsables éclairés sans

cohérence d'ensemble pour la digitalisation de l'administration dans son ensemble.

Les stratégies nationales ayant montré leurs limites, il serait bon de partir sur une politique de petits pas qui, dans le cadre du travail en silos des administrations, pourrait s'avérer plus efficace. Avec une condition néanmoins : chaque administration devrait ainsi s'organiser pour intégrer le digital sur la base d'une approche de partage, partage à des fins de recoupement lorsque utile, nécessaire et non attentatoire à la vie privée, et partage des informations appropriées avec le citoyen.

Deux idées opérationnelles :

1. un objectif à très court terme serait d'éliminer tous les formulaires papier;
2. le paiement de l'ensemble des prestations de l'État doit pouvoir se faire en ligne.

De plus, cette révolution digitale peut aller beaucoup plus loin à moyen terme du fait des technologies actuellement en plein essor comme la blockchain pour la sécurisation des données et transactions, le big data pour le traitement de grand nombre de données complexes. Les perspectives en termes d'analyse de recherche, de systèmes décentralisés qui peuvent s'insérer dans l'architecture d'un e-gouvernement exemplaire sont peu explorées à ce jour au Maroc.

Dans un second temps, il conviendra de construire une véritable feuille de route pour la sécurisation et l'intégration des données les plus essentielles (santé, éducation, impôts) dans un système à l'architecture décentralisée et dont les accès seront compartimentés mais où chaque citoyen pourra retrouver les informations adéquates à sa situation. Peu de pays dans le monde ont su développer de tels niveaux de gouvernement «digitalisé», cependant cette perspective au Maroc est susceptible de changer la nature des relations qu'une grande partie de la population, notamment la jeunesse, entretient avec l'administration en général.

## **6. FORMER POUR L'ADMINISTRATION, FORMER DANS L'ADMINISTRATION**

C'est une transformation radicale de la culture de l'administration marocaine qu'il s'agit d'opérer et qui concerne autant les structures, que les hommes, leur formation et leurs habitudes. La formation initiale, la formation continue, les systèmes incitatifs d'encouragement aux comportements conformes à cette culture sont autant de moyens de promouvoir et de diffuser cette culture salutaire pour la transformation de l'administration marocaine. La haute fonction publique, eu regard à son effet d'entraînement, doit faire l'objet d'une réflexion globale sur le mode de recrutement et d'accompagnement. Le nouveau projet de l'ENSA doit être mis à contribution dans le recrutement et la constitution d'un vivier de hauts fonctionnaires, en capacité de porter et d'incarner cette nouvelle culture.

La transformation du monde de travail et l'évolution des pratiques professionnelles entraînent des changements profonds. Ceux-ci exigent que l'administration publique travaille sur l'attractivité de ses métiers et qu'elle s'adapte à l'évolution de nouvelles méthodes, pratiques et mentalités. Les trajectoires toutes tracées, aseptisées dans un même corps, voire dans la même administration et le même territoire ne répondent plus aux attentes des citoyens et aux enjeux de transformation de l'action publique. Au-delà du débat sur le Statut général de la

fonction publique, il y a lieu de rénover les pratiques des ressources humaines. Le ministère de l'Économie et des Finances, avec son « système de primes et de gratifications », peut servir d'espace d'expérimentation de ces pratiques.

*Un modèle de l'action publique ouvert sur les savoirs et la connaissance* : face à la complexité des problèmes et enjeux auxquels est confronté le Maroc, rien ne serait plus illusoire que d'espérer une science englobante qui nous permettrait d'appréhender ce que l'on a besoin de savoir – et plus encore de croire que ce genre de connaissance pourrait nous dispenser de débats et de controverses sur ce qu'il convient d'en faire. Il sera pertinent de dresser l'état des lieux de la valorisation, au sein des administrations publiques, des connaissances produites par la sphère universitaire, les think-tank et différents centres de recherches et d'en tirer les conséquences en matière d'articulation du savoir et expertises développées conjointement par les chercheurs et les managers publics. L'objectif stratégique serait le développement d'un écosystème national de réflexion, en capacité d'alimenter la sphère publique par les idées innovantes, la réflexion et l'analyse. Toutes ces idées, propositions ou autres visions peuvent aussi être versées, ponctuellement, dans le débat public et participer ainsi à son enrichissement et à sa maturation.

Par ailleurs, la sphère publique doit s'ouvrir sur le marché globalisé des idées (animé par les officines de réflexion partout dans le monde) en s'intéressant aux nouvelles formes émergentes de l'action publique. De son côté, l'écosystème national de la réflexion doit rendre ce marché globalisé plus accessible pour les institutions publiques. Sur un autre registre, il ne peut y avoir de savoir consolidé sur l'action publique sans un accès libre à l'information. Le nouveau modèle de l'action publique doit permettre l'accès à l'information publique pour stimuler la recherche et l'information du citoyen. La mise en place d'un système de classification de l'information publique serait de nature à structurer cette ouverture.

*Le nouveau modèle de l'action publique doit promouvoir l'accélération de grands projets de transformation numérique*, comme composante à part entière de réformes visant renforcer la compétitivité économique. L'investissement dans des plateformes numériques publiques peut permettre d'automatiser la prise de décision grâce à l'analyse de grands volumes de données à mettre à contribution dans l'amélioration du service au citoyen. Le modèle des GAFAs pourrait être bien inspirant pour créer un environnement stimulant l'innovation et l'amélioration des services, à travers l'incubation des initiatives privées dans les plateformes publiques (Etat-plateforme). Par ailleurs, les données consolidées et intégrées par les géants du numérique peuvent être mises à contribution pour construire notre propre algorithmique social permettant de mieux adresser l'action publique et d'adapter le service au citoyen. L'on pourrait prendre appui, par exemple, sur ce même algorithmique social pour « desintermédiaire » le marché de l'emploi et rendre plus agiles les politiques actives de l'emploi.

*Un modèle de l'action publique qui rompt avec l'état de la réforme permanente qui devrait prendre appui sur la Méthode et sur un portage de Très Haut Niveau* : faute de temps et de persévérance, sans doute, mais aussi faute d'une méthode pérenne et d'un engagement partagé par tous, les nombreuses tentatives de réforme et de modernisation, dont l'administration publique était l'objet, ne sont toujours pas parvenues à aller jusqu'au bout. La solution n'est sans doute pas dans les réformes de grande ampleur et spectaculaires, qui échouent trop souvent, étouffées sous les intérêts particuliers qu'inévitablement elles heurtent, et ne parviennent véritablement à s'imposer que dans des circonstances exceptionnelles. La recherche doit se tourner vers des mécanismes, discrets lors de leur introduction, mais porteurs à terme de changements profonds. C'est la voie la

moins spectaculaire, celle qui demande le plus d'imagination, en définitive, la seule efficace.

Le Maroc est appelé à engager un véritable chantier de rénovation de son administration portée au plus haut niveau. La continuation de la méthode est, par ailleurs, une condition obligatoire de sa réussite. Si les choix et leurs résultats sont, par nature, politiques et engagent les dépositaires de la légitimité électorale, la méthode en elle-même doit être dépolitisée pour favoriser la continuité du processus de réformes. L'enjeu est d'éviter la remise en question des dynamiques réformatrices au gré des alternances politiques. Le portage Royal souhaité de la réforme doit permettre de traduire la volonté Royale de transformation de l'administration publique via un système de gouvernance centralisé et emblématique de très haut niveau pour piloter ce chantier devant traduire le « nouveau concept de l'action publique » à l'instar du « nouveau concept d'autorité » en début de règne.

Enfin, la nécessaire transformation de l'administration ne saurait s'abstraire d'un effort calibré mais déterminé pour l'accompagnement des réformes et donc nécessairement des dispositifs de formation continue orientés sur les besoins stratégiques et prévisionnels des administrations. Sur ce point la réforme de la Gestion des Ressources Humaines est un élément crucial de cette transformation pour orienter les formations des agents et des hauts potentiels vers des formations continues sur mesure et non pas seulement celles qui leur permet une montée en grade.

## 7. CONDUIRE DES RÉFORMES RADICALES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Un nouveau modèle de l'action publique doit mettre suffisamment en avant la contribution du management public dans le projet national de développement. L'impact de la transformation à venir dépendra de la mise en place d'un véritable dispositif d'accompagnement des ressources humaines touchant l'ensemble la fonction publique. La GRH publique doit donc être une réelle priorité des décideurs publics, ce qu'elle n'a pu être étant donné les coûts financiers mais aussi politiques d'une réforme d'ampleur.

Les efforts structurels pour modifier la gestion des ressources humaines sont jusqu'ici restés parcellaires à titre d'exemple comme le note la Cour des Comptes, « *l'opération de départ volontaire de 2005 se voulait une amorce aux différents chantiers de la réforme administrative. Il était question que cette opération soit suivie par la réalisation de plusieurs actions dont la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, l'élaboration et l'engagement d'une stratégie de formation continue et la refonte du système de rémunération. Après plus de 12 ans, tous ces chantiers demeurent actuellement au stade de projet* ». Dans les faits, la grande réforme attendue n'a abouti que sur un « dégraissage » de la masse salariale, parfois au détriment de bonnes compétences internes sans pour autant mettre en place de manière transversale une méthode dynamique de gestion des carrières et des emplois qui fait cruellement défaut dans un monde du travail en mutation du fait, entre autres choses, des nouvelles technologies mais aussi des aspirations individuelles des jeunes talents et compétences marocaines.

Le Statut Général de la Fonction Publique (SGFP) qui régit les ressources humaines de l'État (564 000 fonctionnaires civils en 2019) a été adopté en février 1958. Il constitue le cadre institutionnel principal qui définit les règles juridiques relatives à la gestion du parcours professionnel de ces ressources. Depuis son adoption, ce statut ainsi que ses textes d'application, n'ont pas évolué de manière significative, à l'exception de certains

amendements limités qui n'ont pas impacté le système de la fonction publique, basé jusqu'à présent sur la notion de « carrière ». En fait, ce texte ne parvient plus à accompagner l'évolution que connaît l'environnement de l'administration et ses métiers. Étant basé sur le duo grade/ancienneté au lieu de celui emploi/performance, il ne permet pas, dans son état actuel, de promouvoir la performance, la motivation, l'équité, la méritocratie et l'égalité des chances. En outre, il prône un système de « notation » des ressources humaines inopérant et caduque, non corrélé à la qualité du service public rendu. Pour ce qui du système de rémunération qui en découle, il est rigide, incohérent, inéquitable et ne récompense pas la performance qu'elle soit d'ailleurs individuelle, collective ou organisationnelle.

Représentant l'une des masses salariales les plus élevées des pays émergents comparables, les salaires des fonctionnaires au Maroc représentent 9.69 % PIB (2019). En fait, au cours de la période 2010-2020, les dépenses de personnel, hors cotisations de l'État au titre de la retraite et de la prévoyance sociale, ont enregistré une évolution annuelle moyenne avoisinant les 4%. Cette évolution est principalement liée aux régulations au titre des avancements de grade et d'échelon. Lesquels s'opèrent essentiellement sur la base de l'ancienneté décorrélés de la notion de performance. De ce fait, le coût de fonctionnement de la fonction publique s'avère être élevé par rapport à la qualité des services rendus. D'autre part, le maillage des compétences est fortement inégal, à l'image de la fonction publique territoriale, essentiellement composée des administrations communales (80% des fonctionnaires territoriaux) en grande majorité des agents d'exécutions. Dès lors, la capacité à conduire des réformes complexes ou des transferts de compétences à l'échelon fait du maillage administratif est tout à fait incertaine. D'autant que la visibilité sur les organigrammes ou les services effectifs est à peu près nulle.

Bien que le projet de refonte du SGFP soit à l'ordre du jour depuis plusieurs années, seules des mesures fragmentées ont pu aboutir. Les révisions ont porté essentiellement sur l'institution de statuts dérogatoires pour certaines catégories de personnel, la précision des modalités d'application de certaines dispositions de ce statut, qui semble dépassé au vu des différents dysfonctionnements accumulés à cause de cette vision fragmentaire ayant marqué ces amendements. Les seules initiatives en dehors de ces amendements se sont limitées à la fusion de certains statuts particuliers (passés de 69 à 38). Parallèlement à ces actions, le projet de généralisation de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEEC) au niveau de l'ensemble des départements a été lancé. Bien que celui-ci soit présent dans les programmes de la majorité des ministères, on note l'absence d'une vision d'ensemble et sa réduction à l'élaboration des référentiels des emplois et des compétences (REC) outil technique qui par la force des choses se retrouve caduc avec le temps. En effet, la mise en place de la GPEEC s'est heurtée à des contraintes liées à la rigidité du SGFP. Il s'agit notamment de l'absence de concordance entre l'emploi et le grade et de la complexité du système de rémunération. De plus, la multiplicité des corps et des cadres a constitué une entrave à sa mise en œuvre et à la flexibilité managériale.

La réforme devient urgente et indispensable pour asseoir une fonction publique performante. Il s'agit de trouver la bonne combinaison entre l'approche « métiers » (gestion des emplois et des compétences) et l'approche « carrières » (dimension statutaire, gestion des corps et des grades) car la fonction publique notamment les fonctions d'encadrement doivent pouvoir compter sur une ossature forte et de qualité. Dans ce sens, le modèle managérial du secteur privé peut constituer une source d'inspiration pour le développement de la GRH dans l'administration Publique, comme l'a souligné Sa Majesté le Roi dans son message adressé aux participants au Forum national de la haute fonction publique, organisé en 2018 sous le thème de la restructuration

du système de la haute fonction publique. Il a également insisté sur l'importance « de pouvoir attirer des compétences hautement qualifiées, dotées d'un sens élevé des responsabilités et pourvues d'aptitudes avérées de communication, de planification stratégique et d'efficacité dans la gestion des projets ».

Pour ce faire, la réforme se doit d'être progressive avec un système hybride où coexisteraient le SGFP actuel avec un nouveau dispositif statutaire. Constituant une rupture avec la logique de grade, ce dernier sera axé sur l'emploi, la gestion par compétences, les concepts d'évaluation, de performance, de contractualisation sur les objectifs, de gestion par les résultats et de valorisation de la fonction publique. A cet égard, ce dispositif doit permettre de créer des viviers de compétences pour la qualification des hauts commis de l'État et des futurs leaders de la fonction publique et d'y disposer les moyens adéquats. En plus d'intégrer de nouveaux modes de recrutement, en remplaçant progressivement la logique d'emplois à vie dans l'administration (en dehors des postes liés aux questions souveraineté) le recours à l'externalisation de certains métiers ou la contractualisation pour d'autres doivent devenir des modalités de gestion courantes et maîtrisées. Enfin, il serait intéressant qu'il tire profit de l'intégration des nouveaux modes de travail notamment le télétravail et qu'il intègre la notion de préparation de la relève, la façon de transmettre l'expérience et le savoir opérationnel au sein de l'administration. A cet effet, Il s'agit de promouvoir la formation continue, de faciliter la mobilité professionnelle et de valoriser la diversité des parcours sans perdre de vue les missions dont la fonction publique à la charge. En particulier, les missions d'avenir du service public dans une phase de transition numérique.

Flexible et attractif, ce nouveau cadre réglementaire, dont le référentiel sera la performance et la méritocratie, ouvert aux nouvelles recrues devra prévoir des passerelles facilitant l'intégration des meilleurs profils issus de l'ancien statut souhaitant une promotion rapide. Lesquels auront la possibilité de migrer vers celui-ci pour bénéficier des différentes possibilités qu'il offre en termes de rémunération au mérite, de gestion des fonctionnaires selon leurs talents, d'adaptation des parcours aux souhaits et aux développements de compétences de chacun. À terme, l'ancien statut serait progressivement contourné et mis en extinction.

## AXE 2

# UNE ADMINISTRATION QUI RÉPOND À LA MONTÉE DES BESOINS SOCIAUX

« [...]La question sociale retient toute mon attention et m'interpelle vivement à la fois en tant que Roi et en tant qu'homme. Depuis mon accession au Trône, j'ai toujours été à l'écoute de la société et prompt à cerner ses attentes légitimes. Constamment à l'œuvre, je porte l'espoir inaltérable d'améliorer les conditions de vie des citoyens [...] »

Discours Royal du Trône, le 29 juillet 2018

Emploi, santé, éducation, les préoccupations des Marocaines et des Marocains sont très régulièrement exprimées, dans cet ordre ou dans un autre attestant que les préoccupations sociales et notamment celles d'assurer une mobilité sociale, des moyens de vivre et une sécurité contre les accidents de la vie doivent figurer tout en haut des préoccupations des décideurs publics. Les demandes sociales ont évolué vers des politiques publiques plus complexes à construire, dont les fruits peuvent être récoltés non pas après quelques années mais en décennies. Il faut une dizaine d'années pour construire tout un écosystème d'entrepreneuriat compétitif qui crée beaucoup d'emplois ; il faut 10 ans pour former un médecin ; il faut une génération pour obtenir des gains substantiels de niveau d'éducation d'une classe d'âge entière.

La dualité très forte de la protection sociale au Maroc selon qu'une personne a un emploi formel ou non, entraîne des difficultés tant au point de vue de l'insertion socioéconomique mais aussi sur le niveau de protection sociale des Marocains en âge de travailler et sur la prise en charge de leur future pension de retraite. Le dispositif actuel de protection sociale couvre environ un tiers de la population active soit 3,4 millions d'actifs sur 10,5 millions. La pandémie du COVID-19 a montré de façon inquiétante les conséquences que peuvent entraîner des lacunes chroniques en matière de couverture sociale. Demain, le vieillissement et l'absence de couverture de nombreuses catégories de population, au premier rang desquelles les femmes poseront des problèmes de prise en charge et de financement des systèmes sociaux, comme elle en pose déjà aujourd'hui pour le financement de la couverture sanitaire et médicale. Sans générer des contributions substantielles assises sur la population active employée, les services sociaux et l'extension de la couverture sanitaire et médicale seront plus difficiles à financer.

Quelles sont les populations vulnérables et comment les dénombrer ? Quels sont les programmes d'insertion qui peuvent être mis en place pour les insérer sur le marché du travail ? Beaucoup de ces questions restent encore sans réponses claires dans les choix de politiques publiques. L'administration, par sa connaissance du terrain, parvient à cibler les aides, plus par les relations denses qu'elle entretient sur le territoire que sur une régulation fondée sur les droits et des critères stricts. En soi, cette situation démontre les facultés d'adaptation connues de notre système mais elle pointe aussi ses limites et ses dangers.

Les recherches les plus récentes démontrent le lien fort entre le niveau d'éducation et de formation, et la probabilité d'exercer un emploi stable. L'éducation est par conséquent le premier pilier et la pierre d'angle de la réduction des inégalités et des vulnérabilités. L'extension des programmes de scolarisation comme le programme Tayssir pour permettre d'atteindre des objectifs plus hauts dans la scolarisation, notamment des filles rurales, la hausse de la qualité et l'introduction des filières internationales, l'institutionnalisation de l'évaluation et de la gouvernance stratégique sont des signes forts que l'Etat prend le défi très au sérieux. Beaucoup reste à faire néanmoins pour clarifier les relations entre secteur privé et secteur public, remettre l'enseignant au cœur de l'école mais aussi les associations, les élus locaux en soutien du tissu pédagogique. Le soutien à la formation professionnelle, à l'apprentissage, aux formations innovantes et non conventionnelles de même que les aides à l'alphabétisation restent essentiels pour résorber les déficits du passé mais aussi la situation actuelle de décrochage de beaucoup de jeunes.

Enfin, la question du secteur public et de sa place dans le dispositif de santé et le dispositif éducatif ne semble toujours pas réellement tranchée, pour des raisons politiques évidentes. La réforme requiert audace et sens accru de l'intérêt général. D'une part, les pôles de formation publics doivent eux aussi se doter d'outils d'excellence, d'autre part les médecins ou les chercheurs formés dans le secteur privé doivent pouvoir se mettre un jour au service des établissements publics. La croissance de deux systèmes côte à côte dont les relations ne sont pas assez bien régulées laisse planer le risque d'une mise en concurrence plutôt qu'une émulation compétitive.

## **1. CIBLER ET ARTICULER DES PROGRAMMES SOCIAUX : REPÈRES ET PISTES POUR ALLER DE L'AVANT**

Le système de protection sociale marocain est divisé entre d'une part un volet contributif, réservé aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé formel, et d'autre part une multitude de programmes non-contributifs. Ces derniers sont constitués de transferts monétaires ou quasi-monétaires (programmes d'aide aux veuves démunies, programme Tayssir), de systèmes de gratuité ciblée de certains services publics (RAMED) ou de transferts en nature (programme "1 Million de cartables").

Le Maroc compte 139 programmes sociaux en tout. Si ce chiffre peut sembler impressionnant, il convient de rappeler que chacun de ces programmes est conçu pour répondre à un risque social spécifique (santé, éducation, perte de revenu pour des catégories spécifiques de population, *etc.*), et il existe a priori peu de doublons ou de redondances. Surtout, le budget total dédié aux programmes non-contributifs reste faible, en montants absolus comme en proportion du budget de l'Etat. L'ONDH évalue ainsi à 1% du PIB l'importance des dix plus grands programmes d'appui sociaux non-contributifs, un chiffre probablement largement surévalué du fait du caractère « virtuel » de certains montants budgétés au titre du RAMED.

Le manque d'efficacité de ces programmes est également à relativiser. Le programme Tayssir a fait l'objet d'une évaluation par assignation aléatoire aboutissant à un rapport coût-efficacité très fort. Les impacts du RAMED, évalués par une méthode quasi-expérimentale, sont plus modestes et concentrés sur milieu rural ; cependant au regard des faibles montants engagés, le rapport coût-efficacité est susceptible d'être lui aussi très positif. Pour d'autres programmes (fonds d'entraide familiale, indemnité pour perte d'emploi, *etc.*), il n'existe pas à l'heure

actuelle de preuve de leur efficacité, mais cela est dû à leur faible dimension qui empêche leur “détection” par les enquêtes statistiques usuelles ; une absence de preuve ne doit pas être confondue avec une preuve de l’absence. Une approche par micro-simulations de la DEPF aboutit à la même conclusion : l’effet de réduction de la pauvreté des programmes de transferts et quasi-transferts est limité par la faiblesse des budgets qui leur sont consacrés. Il y a peu de gains à attendre d’une simple rationalisation des programmes sociaux existants, si l’enveloppe budgétaire globale qui leur est consacrée n’est pas également augmentée.

*A contrario*, une norme générale d’interopérabilité permettrait de démultiplier l’impact des programmes, de diminuer le non-recours par les populations cibles, et partant de faciliter la tâche de l’administration. Une telle dynamique est déjà en cours concernant le RAMED et Tayssir ; elle gagnerait à être étendue à d’autres programmes, d’autant plus que ces derniers touchent peu de personnes. La perception que les bénéficiaires des programmes non-contributifs vont à des personnes non méritantes est entretenue par un seuil de pauvreté fixé à un niveau trop bas : au-dessus de 20 DH par jour et par personne, en milieu urbain, on n’est plus considéré ni comme « pauvre » ni comme « vulnérable » (chiffres de 2019). Ce seuil est encore plus bas pour le seuil de pauvreté : 14DH par jour et par personne en milieu urbain, 12DH en milieu rural. Ceci peut conduire à la conclusion erronée que certains bénéficiaires des programmes sociaux ne seraient pas démunis, au motif qu’ils se situeraient au-dessus de la ligne fixée à l’aune des normes susvisées.

En théorie, l’incidence sur la pauvreté d’un programme donné peut être maximisé par un ciblage strict, en réservant ses bénéficiaires aux plus pauvres et en excluant les non-pauvres. C’est la promesse des systèmes de ciblage direct des ménages par scoring, appliquant la méthode du proxy means test (PMT) ou ciblage économétrique. Au Maroc, seul le programme RAMED met en œuvre cette méthode. Les limites du ciblage déployé par le RAMED sont bien connues : critères obsolètes aboutissant de fait à une attribution souvent discrétionnaire par l’administration avec tout ce que cela suppose comme effets sur les liens de confiance entre les citoyens et l’administration.

Le vaste programme de réorganisation en cours, comprenant la mise en place d’un Registre Social Unique et une mise à jour des critères de *scoring* pourrait avoir des gains limités. Par ailleurs, ce type de ciblage est en perte de vitesse au niveau international, du fait de ses effets négatifs sur la cohésion sociale. Un défaut spécifique aux systèmes de ciblage par scoring est que ceux-ci peuvent être contraire à l’équité horizontale (principe de traitement égal à situation égale). Deux ménages aux conditions de vie similaires peuvent être traités différemment, en raison de petites différences sur les critères de scoring. Ce problème d’équité horizontale peut générer un sentiment d’injustice au sein des populations cibles. Dans les cas les plus graves, la mise en place de systèmes de ciblage stricts par scoring a conduit à une dégradation de la cohésion sociale, comme cela a été mis en évidence en Indonésie avec le système de transferts conditionnels BLT.

Au niveau international, il existe actuellement un mouvement de recul par rapport aux programmes de transferts conditionnels associés à un ciblage par scoring PMT, symbolisé par la fin du programme *Progresa* au Mexique, pour aller en direction de mécanismes plus universels et moins conditionnels. Un document de travail du FMI reconnaît que le ciblage par scoring PMT devrait être résiduel : il peut être utilisé comme complément à des programmes catégoriels ou bien reposant sur l’auto-sélection, dans le but d’apporter des bénéficiaires additionnels aux plus pauvres plutôt que d’exclure les non-pauvres.

Le CESE note que la proportion de la population marocaine couverte par la protection sociale contributive est faible en comparaison aux pays à niveau de développement similaire. L'intégration des populations dans les systèmes contributifs n'a pas fait l'objet de mesures fortes ces dernières années ; ce chantier mériterait d'être réouvert. Un des obstacles à l'extension de la protection sociale formelle est le manque de connaissance détaillée des conditions d'emploi des marocains. De nombreuses études qualitatives et sociologiques existent sur les manquements au droit du travail, qui peuvent passer par la non-déclaration à la CNSS, la sous-déclaration partielle, les pressions à la démission. A l'heure actuelle, nous manquons cependant de données pour évaluer l'ampleur quantitative de ces phénomènes. Il paraît urgent de remédier à cela, à la fois par le lancement d'enquêtes détaillées sur les conditions de travail, comme par l'exploitation plus intensive de l'existant.

La véritable marge d'incertitude porte sur la nature et l'ampleur des effets sur l'emploi d'une meilleure application du droit du travail. Ces derniers ne sont pas forcément négatifs : ainsi au Brésil, une étude quasi-expérimentale a mis en évidence qu'une meilleure application du droit du travail augmentait l'emploi et les transitions de l'informel au formel . Cependant, il paraît difficile d'appliquer tels quels les leçons d'autres pays au cas marocain. Un passage par l'expérimentation est indispensable pour découvrir les effets qu'aurait une meilleure application du droit du travail au Maroc, et s'il est nécessaire de le coupler avec des politiques alternatives.

- Recommandation n°1 : augmenter l'enveloppe budgétaire globale à destination des programmes sociaux non-contributifs.
- Recommandation n°2 : concentrer les efforts des mécanismes de ciblage sur la lutte contre le non-recours, plutôt que sur la chasse aux « erreurs d'inclusions ».
- Recommandation n°3 : réduire les clauses de non-cumul des programmes sociaux. Aller vers une norme de reconnaissance mutuelle automatique.
- Recommandation n°4 : relever significativement le seuil de pauvreté, pour qu'il corresponde au moins au premier quintile des niveaux de vie. Dans les publications officielles, mentionner explicitement le montant par jour et par personne auquel la ligne fait référence. Privilégier une ligne de pauvreté relative (pourcentage du revenu médian).
- Recommandation n°5 : réserver les méthodes de scoring pour l'attribution de bénéfices supplémentaires au sein de programmes existant, plutôt que pour l'exclusion de bénéficiaires. Pour les programmes larges, préférer le ciblage catégoriel (par exemple sur les enfants).
- Recommandation n°6 : pour les programmes utilisant des méthodes de scoring, préférer un petit nombre de variables facilement vérifiables et peu manipulables.
- Recommandation n°7 : lancer une enquête nationale représentative sur la mesure détaillée des conditions de travail (enquête liée employeur-employés). Valoriser les enquêtes existantes (enquête emploi et enquête sur le secteur informel) en permettant l'accès des chercheurs aux microdonnées.
- Recommandation n°8 : expérimenter une meilleure application du droit du travail pour encourager la formalisation de l'activité.

## 2. DÉVELOPPER UN SECTEUR DE SANTÉ MIEUX DIMENSIONNÉ ET PERFORMANT

A travers le réseau hospitalier et d'établissements de soins de santé primaires, le Ministère de la Santé organise l'offre de soins aux citoyens. Par l'entremise de ses directions centrales, le Ministère de la Santé encadre, normalise et régule le secteur de la santé, principalement celui public et secondairement le secteur privé.

Du point de vue du financement du système santé, il est impératif de trouver des alternatives complémentaires de financement pérennes aux dotations publiques du Ministère. Ce système a néanmoins démontré ses limites opérationnelles et cumule aujourd'hui de nombreux déficits. Il serait donc intéressant de repenser le rôle de ce Ministère en articulant plus efficacement les dimensions de régulation et stratégique avec la dimension opérationnelle. La dichotomie entre secteur public et privé dans laquelle le Ministère est à la fois régulateur et opérateur amène celui-ci d'une part à considérer prioritairement les problématiques opérationnelles du public au détriment d'une articulation plus forte entre les deux secteurs et une régulation et surveillance renforcée des deux secteurs. Le système de la gestion des structures de soins, de l'approvisionnement en matériel et produits pharmaceutiques doit bénéficier d'une mutualisation plus forte entre secteur public et secteur privé sans oublier la question de la formation des ressources humaines, tant au niveau de la formation de base et que de la formation continue. A moyen et long terme, le système public doit évoluer vers une autonomie relative des établissements et une approche par contractualisation avec une supervision pluralisée au niveau du conseil d'administration, tandis que le secteur privé doit pouvoir compter sur la reconnaissance de deux statuts différenciés, les établissements à but non lucratif et les établissements privés. Le rôle de contrôle et de régulation du Ministère dans ce cas s'impose. Les attentes des citoyens envers le système de santé vont croissantes. Le financement de la santé au Maroc est comparativement à d'autres pays africains relativement modeste tandis que le reste à charge calculé à partir de ce que les Marocaines et Marocains doivent payer par eux-mêmes représente 50% du financement des soins (OMS).

Au niveau de la gouvernance territoriale du système de santé, la supervision et la coordination doivent être ancrées dans le territoire au contact des élus et des représentants de l'administration tout en garantissant une évaluation centrale standardisée et un pilotage national. Afin de garantir une pérennité des politiques de santé et leur évaluation dans le temps, nous recommanderions qu'il soit considéré de réaliser pour le secteur ce qui a été fait pour l'Éducation : créer un Conseil Supérieur de Santé (CSS) avec des missions stratégiques ayant trait à la gouvernance et à l'évaluation du système de la santé dans sa globalité afin de capitaliser et éviter les ruptures de stratégie résultantes des changements des gouvernements et ministres. Ensuite, accélérer le processus de mise en place de la régionalisation de la gouvernance du système de santé en assurant une décentralisation de la gestion administrative et financière des structures de santé en impliquant davantage les régions dans le financement de la santé. Cette organisation pourrait permettre de viser une équité dans la distribution des moyens humains et financiers du système de santé entre les différentes régions du pays en fonction de la population et des besoins sur la base de capacités prospectives renforcées.

Afin d'assurer un meilleur ancrage dans le territoire et un maillage plus fin du territoire pour la couverture médicale, outre l'application stricte de la carte de couverture sanitaire, il est possible de promouvoir de nouveaux modes d'appropriation des centres de santé notamment la participation communautaire et la collaboration intersectorielle dans le but d'étendre davantage l'accès aux soins de la population. Sans toutefois perdre de vue qu'il faut continuer d'améliorer de manière générale l'accessibilité géographique de la population aux établissements de soins de santé primaires et aux établissements hospitaliers de première ligne. Établir des circuits de soins coordonnés permettant de définir les niveaux de soins par région et localité permettrait par ailleurs d'éviter une partie du nomadisme médical et les vides sanitaires. Enfin, du point de vue de la gouvernance d'ensemble, il convient d'instaurer un système de capacitation organisationnelle en créant des structures managériales performantes, grâce à la formation de base et continue de personnel de gestion en

nombre suffisant, qualifié pour les outils de planification stratégique.

Du point de vue du financement du système santé, à considérer que la santé n'a pas de prix mais elle a un coût. Il est impératif de lui trouver des alternatives complémentaires de financement pérennes aux dotations publiques du Ministère. A ce titre, les financements publics devraient couvrir en priorité les centres de santé primaires orientés sur la médecine préventive ainsi que les soins les plus chers, non couverts par les régimes contributifs assurantiels. Les assurances privées, publiques, les collectivités locales, communes ou régions devraient pouvoir contribuer aux financements des soins de santé. Cela suppose d'accélérer la mise en place du régime de la Couverture Médicale de Base afin d'élargir l'assiette des cotisations et apporter un financement supplémentaire au système de santé en général. Par une meilleure péréquation avec les contributions assises sur les régimes assurantiels, il doit être visé de baisser la part du reste à charge supportée par les ménages. Du point de vue des recettes, les contrôles et l'encadrement du secteur privé permettrait de vérifier qu'une bonne partie des flux financiers échappent au système fiscal et de manière générale, une réforme fiscale d'ampleur se doit d'encadrer les contributions du secteur médical pharmaceutique et sanitaire. Un nouvel élan doit être formalisé à travers les partenariats public-privé entre le Ministère de la Santé et les établissements de santé privés (cliniques, centre d'hémodialyse, centres d'oncologie, centres de radiologie, laboratoires d'analyses biomédicales, pharmacies d'officine, cabinets des médecins, etc.). De même, côté public, une revalorisation des rémunérations du personnel médical est aujourd'hui indispensable pour assurer une attractivité du secteur et prévenir, dans une certaine mesure, les tentations des paiements complémentaires informels.

### **Former plus et mieux pour répondre aux besoins**

Sur la formation de base, il s'agira de revoir le Cahier de Normes Pédagogiques (CNP) afin de redéfinir les objectifs éducationnels des formations médicales et paramédicales et redéfinir les périmètres du savoir et du savoir-faire. Les nouvelles techniques (simulation, TIC, etc.) permettent aujourd'hui de revoir complètement notre façon d'enseigner. La formation médicale pourrait faire l'objet de remaniement en réduisant les durées et en augmentant l'apprentissage pratique et les expériences du terrain ; la formation paramédicale doit être également revalorisée comme métier essentiel au fonctionnement des centres de soins.

*Augmenter les effectifs des étudiants en médecine* en doublant leurs effectifs, en aménageant les temps et les espaces de formations entre faculté et hôpital. Deux groupes pour chaque promotion : en matinée l'un à la faculté et l'autre à l'hôpital, puis l'après-midi l'inverse. Il est possible de rentabiliser les installations existantes et augmenter le *numerus clausus* et orienter vers les spécialités manquantes.

*Régionaliser l'octroi des diplômes médicaux, paramédicaux et pharmaceutiques* par la création du Diplôme Régional de Médecine (diplôme régional qui pourra devenir national après un certain nombre d'année d'expérience et de formation postuniversitaire) et le lier à un contrat de service avec l'État pour une période déterminée afin de répondre parfaitement aux besoins de la population. Cette disponibilité permettra de retenir ne serait-ce que pour une période les ressources humaines dans les régions et d'éviter les concentrations inégales des RH à travers le Royaume.

*Cœuvrer pour la normalisation des effectifs des professionnels de santé* par structure de soins public, privé et privé

à but non lucratif et par niveau de soins et ce pour les médecins, infirmiers et aides-soignants. Ceci sera de nature à améliorer sensiblement la qualité des soins et favoriser la création d'emplois.

### **Digitaliser le parcours de soins**

Au niveau de la gestion, la gouvernance d'ensemble du système de soins et la clarification des enjeux économiques et financiers du secteur, la digitalisation constituerait un atout considérable. Nous recommandons d'investir en urgence dans le dossier médical informatisé dans les deux secteurs, public et privé, afin de collecter une information intégrée et fiable sur l'épidémiologie de la population et le flux des prestations. Cette disposition pourra aider le Conseil Supérieur de la Santé (institution que nous recommandons de créer) dans l'établissement de ses stratégies. Instaurer une « Carte Vitale » Marocaine de manière progressive dans l'objectif de minimiser les dépenses directes des ménages et de collecter les informations sur le flux des prestations au niveau régional et central et aussi avoir un dossier médical patient accessible et garant d'une meilleure prise en charge.

## **3. BALISER LES CHEMINS DE LA TRANSFORMATION POUR L'ÉCOLE MAROCAINE**

L'éducation nationale est manifestement le secteur qui a « subi » le plus de réformes, de refontes, de remises à plat, de reconsidérations. Cela dénote de l'intérêt suprême accordé à cette cause nationale par la société marocaine et ses dirigeants au premier chef desquels Sa Majesté le Roi. Il est permis de recenser, depuis l'indépendance pas moins de 14 réformes. Sa Majesté le Roi Mohamed VI a multiplié, depuis son accession au trône, les discours appelant à réconcilier l'école et la société marocaine.

Le substrat conceptuel de ces réformes continues, mais pas forcément cohérentes et convergentes, s'est cristallisé autour de thématiques génériques qui traduisaient les priorités du moment, des moments, telles que :

- la généralisation de l'enseignement primaire et secondaire ;
- l'élargissement de l'offre scolaire ;
- la rénovation pédagogique et l'amélioration substantielle de la qualité ;
- la mise à niveau et la qualification du corps enseignant ;
- l'adéquation entre la formation et l'emploi ;
- la promotion de l'excellence et du mérite ;
- la montée en puissance du secteur privé éducatif ;
- la réhabilitation de la formation professionnelle ;
- l'approfondissement de la question des langues d'apprentissage ;
- la gouvernance du secteur d'éducation et de formation.

Force est de constater que la plupart de ces concepts/sujets sont restés au stade d'objectifs pour ne pas dire de principes nonobstant les moyens conséquents alloués par l'État à ce secteur et le volontarisme affiché par les différents gouvernements. La généralisation s'est traduite en massification au détriment de la qualité ; l'offre scolaire actuelle ne couvre pas valablement le besoin différencié de chaque territoire malgré les tentatives timides et isolées de mise en place d'écoles communautaires intégrées ; la formation des formateurs n'a pas suivi l'élan réformateur de l'État, ce qui a induit une dégradation continue de la qualité des enseignements reflétée

par les scores déshonorants obtenus par les élèves marocains l'occasion des tests éducatifs internationaux (TIMSS/PIRLS/PISA).

Un phénomène de démobilitation gangrène le corps enseignant, même si des exceptions confirment de temps à autre la règle, en cause certains rendez-vous historiques manqués et la cristallisation d'un réflexe syndicaliste vindicatif, nourri par un sentiment de déclassement social et matériel, et s'opposant à toute initiative quelles que soient sa pertinence, sa portée et sa légitimité. La formation professionnelle est encore et toujours le parent pauvre du système éducatif national dans la mesure où son image souffre du péché originel de l'avoir assimilée, pour un temps, à une filière pour élèves en décrochage scolaire. La question des langues d'apprentissage n'est pas encore tranchée et leur qualité d'enseignement réglée.

La gouvernance du secteur de l'éducation demeure le talon d'Achille de ce *continuum* de réformes malgré quelques décisions majeures telles que la création des AREF, l'adoption d'une Charte pour l'éducation et la formation (1999), la constitution puis la constitutionnalisation du CSEFRS, la densification législative et l'alignement de la grille salariale sectorielle avec le niveau de rémunération de la fonction publique.

Le divorce semble parfois irrévocable entre la société marocaine et son école publique d'autant plus que cette même école publique ne joue plus (ou si peu) son rôle d'ascenseur social comme par le passé. Sous ce grave chapitre, l'on peut titrer et souligner à l'encre rouge un faisceau de causalités qui constituent également des manifestations d'un mal profond :

- le confinement de la réforme éducative au sein du seul ministère de tutelle sous ses différents avatars ;
- la politisation à outrance des revendications des enseignants ;
- la démobilitation sous toutes ses formes des enseignants ;
- des directeurs d'établissements scolaires et un corps professoral désarçonnés par des stratégies peu lisibles et une approche de déclinaison régionale et locale fragmentaire ;
- le déclin des valeurs de méritocratie et de distinction sur fond de système de notation non basé sur une véritable évaluation des acquis et au demeurant très contesté ;
- l'absence (ou grande fragilité) du « relais » éducatif notamment en termes linguistiques et idéologiques au sein de la société en général et de la famille en particulier ;
- le non-endiguement de la déperdition et du décrochage scolaires hypothéquant toute ambition d'installer les prérequis de la qualité sur fond d'équité ;
- un secteur privé qui consomme/phagocyte les ressources humaines du public ;
- la « prolifération » du phénomène des cours de soutien payant ;
- l'inadéquation patente entre les diplômes et l'employabilité effective des diplômés sur le marché du travail
- un système de gouvernance marqué par une décentralisation inaboutie et une autonomie bridée des établissements.

Les pouvoirs publics ont pris la mesure de la gravité du sujet et escomptent de la réforme en cours d'adresser les problématiques nodales et de promouvoir une école de l'équité, de la qualité et de la promotion. La réussite de la réforme demeure néanmoins tributaire d'une opérationnalisation optimale du cadre stratégique conçu autour du diptyque Vision/Loi-cadre, du renforcement de la gouvernance, du leadership et de la capacitation des acteurs et de la capacité/volonté à engager des sauts créatifs et disruptifs à même d'induire une transformation de l'école marocaine et d'améliorer son attractivité et ses performances au regard des défis qu'elle doit relever.

## **Recommandation 1 - Optimiser le cadre stratégique conçu autour du diptyque Vision/Loi-cadre**

Les actions mises en place doivent être opérationnalisées et renforcées. Il s'agit en particulier d'opérationnaliser la loi cadre n° 51-17, promulguée en 2019, relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique. Il s'agit de définir d'une manière claire les obligations et les responsabilités, les résultats escomptés et l'échéancier de mise en œuvre de chaque partie concernée (État, différents acteurs et partenaires concernés) avec l'objectif d'améliorer l'organisation et les performances du système d'éducation, de formation et de recherche scientifique au Maroc.

Il est impératif de sanctuariser les allocations budgétaires. L'article 47 de la loi-cadre 51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique prévoit la création d'un Fonds spécial dont l'objectif est de diversifier les sources de financement du système d'éducation, de formation et de recherche scientifique et en hisser la qualité. Le financement du fonds sera assuré par l'État, les établissements et entreprises publiques ainsi que le secteur privé, sous réserve des dispositions de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances. A cet égard, il a été créé, en vertu de la loi de finances 70.19 pour l'exercice 2020, un compte d'affectation spéciale intitulé «Fonds spécial pour la promotion du système d'éducation, de formation et l'amélioration de sa qualité» dont le ministre chargé de l'éducation nationale est ordonnateur.

Il est nécessaire d'explorer des sources alternatives de financement du système éducatif. Les articles 46 et 48 de la loi-cadre n°51-17 insistent sur la nécessité de mettre en œuvre le principe de solidarité nationale et sectorielle pour diversifier les sources de financement de l'éducation, à travers la participation de l'ensemble des parties prenantes, en particulier les collectivités territoriales, les établissements publics et le secteur privé, ainsi que par le développement de programmes de partenariat dans le cadre de la coopération internationale en matière d'éducation. A cet égard, il est de la prime importance d'inscrire les dispositions de deux articles précités dans un cadre contractuel entre l'État et ses démembrements, et ce, en vue d'améliorer la gouvernance financière des établissements publics sous tutelle et *in fine* de tirer valablement profit des potentialités de mobilisation de financement permises par leur mode de gestion réputé plus souple et plus évolué. Ce cadre contractuel devrait se formaliser par la conclusion de contrats-programmes entre l'État et les établissements publics relevant du secteur concerné.

## **Recommandation 2 - Renforcer la gouvernance, le leadership et la capacitation des acteurs**

Il s'agit tout d'abord de rendre effective l'autonomie des académies en termes de gestion du budget et de recrutement et conférer aux chefs d'établissements scolaires une véritable autonomie de gestion notamment financière et plus d'ouverture sur leur environnement (privé/collectivités territoriales). Ceci devra se faire dans le cadre d'une contractualisation couplée au renforcement des mécanismes d'audit, de contrôle et de reddition des comptes.

La gouvernance actuelle ne distingue pas le rôle d'opérateur d'enseignement de celui de régulateur. Ainsi, dans

l'enseignement scolaire les académies régionales et les délégations provinciales ont un rôle à la fois d'opérateurs et de régulateurs à la fois pour le privé et le public. Dans l'enseignement supérieur, les universités peuvent également cumuler les deux fonctions d'opérateur et de régulateur pour les établissements qui en dépendent. Il est recommandé la mise en place d'une Agence de qualification qui assure le suivi de la qualité de l'enseignement et des établissements, et la cohérence de l'offre et de ses passerelles.

Ensuite il est nécessaire d'ouvrir l'école sur la société et d'impliquer de manière effective les élèves, les parents, les collectivités territoriales et autres parties prenantes dans le système de gouvernance et d'évaluation de l'enseignement. Cette nouvelle complexité de gouvernance en réseau nécessite aussi de créer une filière diplômante de « management des établissements scolaires » en vue de former des profils hautement qualifiés pour gérer les établissements à tous les niveaux.

Il faut ensuite évaluer et apprécier les performances du système éducatif à l'aune de l'évaluation des acquis des élèves. Dans une logique de transparence et d'équité, l'évaluation doit être menée selon les standards internationaux tels que ceux retenus pour les tests internationaux (PISA/TIMSS/PIRLS). Les évaluations (et non les examens) seraient menées de façon systématique pour tous les élèves de deux niveaux au moins (passages au collégial et au qualifiant). La démarche serait facilitée par une dématérialisation des processus sur la base d'un échantillonnage aléatoire *randomisé* en vue d'évaluer en même temps et de la même manière les élèves concernés. Les enseignements tirés des résultats desdites évaluations permettraient d'adresser les problématiques liées à la qualité des apprentissages et d'endiguer, par des mesures ciblées, la déperdition et le décrochage scolaire. Enfin, il faut recentrer le département de l'Éducation nationale sur son cœur de métier. Le département gagnerait à s'occuper exclusivement des aspects de portée pédagogique en lien avec ses finalités cardinales. Tout ce qui se rapporte aux infrastructures immobilières et matérielles et autres activités connexes doit être confié à des tiers de confiance.

### **Recommandation 3 - Engager des sauts créatifs et disruptifs**

Il s'agit d'organiser une double centralité du système éducatif, autour de l'élève, mais aussi autour de l'enseignant. On ne saurait envisager une avancée ou une rupture (disruption) sans requérir et rechercher l'adhésion du corps enseignant par tout moyen utile, dont notamment la motivation matérielle extra-salariale (primes au mérite), financées par des dons externes, par l'écosystème local. Il est possible de capitaliser sur les leçons de l'opération réussie du financement extrabudgétaire des associations d'appui à l'école de la réussite (AAER). Cette adhésion doit se faire en prenant en compte les réalités actuellement constatées du système pour une forme de nouveau contrat avec le personnel enseignant.

Le métier d'enseignant doit être revalorisé notamment dans sa dimension d'éducation, en responsabilisant par (i) un statut attractif à travers des critères de sélection rehaussés pour attirer les meilleurs profils, dans le cadre de filières professionnalisantes, motivantes et à accès régulé, (ii) un système de gestion de carrière dynamique, évolutif et transparent, fondé notamment sur les performances et le mérite, (iii) des conditions de travail adéquates garantissant la sécurité du corps enseignant au sein des établissements scolaires et (iv) des mécanismes incitatifs innovants et adaptés en faveur des enseignants, surtout ceux affectés à des zones rurales ou quartiers sensibles.

Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé en matière de ressources humaines doit être organisé, régulé et encadré. Il est important de réguler des passerelles entre les deux secteurs sous forme de quotas horaires réglementés car par la force des choses ces passerelles et ces relations existent déjà, notamment en ce qui concerne l'intervention des professeurs du public dans les établissements privés. Ces quotas peuvent être revus à la baisse, voire même annulés, en cas de contre-performance ou de défaut caractérisé d'un enseignant du public, pointé au sein de son établissement d'origine. La condition *sine qua non* de la réussite de la mise en œuvre d'un tel dispositif serait de bannir formellement et définitivement le système des heures supplémentaires de soutien scolaire dispensées aux élèves d'une classe par leurs professeurs attitrés, que ce soit au niveau du public ou du privé. En définitive, il s'agirait d'organiser une incompatibilité totale entre le système de notation et le système de soutien.

*Promouvoir l'internalisation graduelle de la formation professionnelle* dans le système de l'éducation nationale. Il s'agirait, à ce titre, de normaliser l'accès aux filières de la formation professionnelle comme on accède aux branches classiques et ce, dès le collège. A partir du lycée, possibilité serait donnée aux élèves d'intégrer les instituts de formation professionnelle.

*Établir un manuel scolaire de référence.* Il y a lieu de réhabiliter le livre scolaire, le légitimer auprès du personnel enseignant dans le sens où il doit être leur produit à tous, par une conjugaison intelligente entre le système d'appel à manifestation d'intérêt (AMI) et des possibilités qu'offre aujourd'hui la dématérialisation. Le concours d'AMI doit être payant pour motiver les participants potentiels et encadré par une commission de sélection constituée par les pairs les plus légitimes et les plus reconnus. Les livres doivent être ramassés et disponibles sous format dématérialisé. Le manuel scolaire de référence doit être gratuit et disponible sur tout support informatique.

*Opérationnaliser la transformation digitale de l'école.* Développer un enseignement de qualité généralisé est complexe compte tenu des exigences élevées vis à vis du personnel enseignant et de leur nombre qui rend toute opération de formation extrêmement coûteuse ou limitée et donc avec un impact tout aussi limité. Les technologies numériques doivent être mieux sollicitées pour permettre aux élèves d'accéder à un niveau de connaissance compatible avec le programme scolaire en vigueur. Il ne s'agit ni d'un programme d'équipement ou de formation à l'usage des technologies numériques ni de numériser les cours, les livres ou les exercices mais plutôt de conceptualiser des outils complémentaires *via* le digital qui correspondent aux codes et aux mécanismes utilisés par les enfants et les adolescents dans leurs usages numériques et leur vie quotidienne. Il s'agirait – au conditionnel- de réussir un saut disruptif vers une nouvelle façon d'enseigner qui verra le jour par sérépendité compte tenu de l'environnement de plus en plus digital dans lequel nous vivons.

Enfin, redonner une image d'excellence à l'enseignement public à travers un réseau pilote d'excellence de lycées publics, intégrant les aspects innovants, la mixité des origines des élèves, une capacité d'internat et un environnement de haut niveau doit pouvoir démontrer les capacités du secteur public, c'est à dire ce que peuvent réaliser l'administration et les enseignants lorsqu'ils travaillent ensemble. A ce titre, des lycées publics renommés doivent pouvoir rénover leur ambition et leur approche et être autorisés dans certaines proportions à « dézoner » leur recrutement d'élèves, accueillir des professeurs d'autres horizons et construire des cursus

et des modes de fonctionnement innovants pour être de véritables têtes de réseau à visibilité nationale. Leur recrutement pour ce faire pourrait se réaliser par un concours d'entrée (sciences, mathématiques, arabe, anglais et français) avec des centres d'examens et un classement à l'échelle nationale. Afin d'assurer la mixité sociale, il pourrait exister un quota réservé aux familles défavorisées (ex : quota de minimum 25% des élèves par lycée pilote dont la famille est éligible au futur revenu universel).

Le potentiel de chacun doit pouvoir s'exprimer grâce à un système d'éducation nationale performant, inclusif et retrouvant son rôle d'ascenseur social. La concrétisation de ce choix passe par une transformation urgente, profonde et audacieuse de l'école marocaine.

#### 4. PRENDRE EN CHARGE LE VIEILLISSEMENT

Le financement des retraites reste l'un des problèmes les plus épineux de toutes les composantes de la protection sociale et met la classe politique, mais aussi l'administration, face au problème d'une approche pédagogique de la réforme qui doit être comprise et acceptée comme juste et équilibrée. Elle est l'emblème de la réforme complexe, d'apparence technocratique mais d'essence politique sur laquelle le niveau techno-administratif et le niveau politique ne peuvent rien l'un sans l'autre.

Les pressions démographiques et économiques qui pèsent sur les régimes de retraites ont suscité une réflexion sur la réforme du système depuis 1997 en vue d'identifier des solutions aux problèmes menaçant sa viabilité et sa capacité à faire face à ses engagements envers les prestataires de pensions. La démarche a franchi plusieurs étapes au fil des années. Ce faisant, le débat sur l'avenir des retraites pose la question de savoir comment respecter les engagements du passé, garantir les droits futurs et couvrir les nouveaux besoins sociaux. Le système de retraite marocain se caractérise par la coexistence de multiples régimes, différents les uns des autres quant à leurs statuts juridiques, leurs modes de gestion, leurs ressources, et leurs modalités de prestation. Il se compose principalement de trois régimes publics obligatoires (CMR, CNSS et RCAR) et un régime facultatif (CIMR) géré par le secteur privé (à cela s'ajoute la situation de l'assurance-vie qui a pris de l'ampleur et ne cesse d'enregistrer une croissance annuelle de plus en plus élevée). Chaque régime s'adresse à un secteur déterminé de la population (secteur privé, secteur public, fonction publique). À l'intérieur d'une même frange, on trouve une distinction socio-professionnelle. C'est le cas pour le secteur public où les régimes concernent des catégories socio-professionnelles par nature d'activité (régimes internes).

Par ailleurs, certaines catégories de population bénéficient de la superposition de deux régimes internes sans que l'un soit complémentaire de l'autre (CNSS-CIMR). Couvrant l'ensemble une population qui s'élevait en 2019 à 4,7 millions d'actifs cotisants, ces régimes servent également des prestations qui ont atteint, quant à elles, le montant de 52,6 milliards de dirhams (rapport ACAPS, 2017). Les cotisations collectées par les régimes de retraite se sont élevées à 48,9 milliards de dirhams (MMDH) en 2019, soit 4,2% du PIB, selon Bank Al-Maghrib. Le rapport cotisant-bénéficiaire a tendance à se dégrader : les tranches d'âge les plus nombreuses viennent à peine de rentrer sur le marché du travail mais nous constatons parallèlement l'allongement de l'espérance de vie et la baisse de la natalité. À fin 2018, le rapport démographique moyen est passé de 6,3 actifs cotisants pour un retraité en 2014 à 5,6 en 2018. Ainsi, pour la CNSS, ce rapport est situé en 2018 à 8,8 actifs pour un retraité contre 2,3 et 1,9 respectivement pour les régimes CMR-RPC et RCAR-RG. S'agissant des deux régimes CIMR

et RCAR-RC, ce rapport est situé respectivement à 2,8 et 4,1 actifs cotisants pour une retraite contre 2,9 et 8,6 en 2014.

Les régimes de retraite par répartition montrent des limites dans un contexte économique et démographique défavorable. Maintenir le système en l'état constitue un risque d'insoutenabilité à terme des régimes et à l'inégalité entre les générations en reportant la charge financière sur les plus futures générations. Un épuisement du niveau des réserves financières, et ce particulièrement au sein de la CNSS et de la CMR est à prévoir. En effet, le déficit du financement de l'ensemble des régimes (exceptés pour le RCAR) est évalué à 87% du PIB sur la période 2004-2025. Pour le régime des pensions civiles de la Caisse marocaine des Retraites (CMR) le déficit technique du régime a atteint à fin 2019 un total de 5,24 milliards de DH après 6 milliards en 2018 et 5,6 milliards de DH l'année précédente, soulignant que ses réserves ont diminué à 75,9 milliards DH. Pour sa part, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) connaît une situation semblable bien que moins aiguë, alors que le Régime Collectif d'Allocation de Retraites (RCAR) enregistre un léger excédent technique ne dépassant pas 1 million de DH, du fait de l'accroissement de ses recettes en relation avec l'augmentation des effectifs des adhérents. La CIMR de son côté, enregistrerait un déficit technique à partir de 2057 alors que le solde global resterait positif, pendant toute la période des projections, et continuerait à accumuler des réserves qui afficheraient une tendance haussière.

L'élargissement de la couverture constitue une piste majeure pour pérenniser le bénéfice de la retraite aux cotisants, et, face à un vieillissement de la population, prendre en charge cette part de la population inactive dont les besoins de santé ne manqueront pas de progresser également. Une première réforme en 1996 avec l'instauration de réserves de prévoyance alimentées par la part patronale ainsi que par les arriérés de la période antérieure à 1996, puis une seconde réforme paramétrique en 2016 introduite par le RPC-CMR, ont permis certes d'équilibrer la tarification de ce régime pour les droits acquis après cette année. Cependant le poids de ceux-ci continue de peser lourdement sur la viabilité du régime.

La CNSS a mis en œuvre un ensemble de mesures dont la hausse des taux de cotisation et du plafond pour le salaire recouvré, la mise en place de la retraite anticipée dès l'âge de 55 ans ou encore l'introduction dans le calcul de la pension du salaire de références sur 96 mois. Le transfert d'une partie des réserves de la caisse des allocations familiales à la caisse de retraite a également été réalisé. Ces différentes mesures permettent de repousser les échéances des déséquilibres dans l'ensemble des régimes mais sans pour autant les résorber. Le temps presse pour les régimes de retraite, une refonte importante du système s'impose plus que jamais. La sortie de la crise passe nécessairement par la formulation d'une nouvelle politique de financement de la retraite, une politique rationnelle qui privilégie les préférences et les spécificités locales.

Le débat sur le financement de la retraite n'est pas seulement un débat marocain. Bien que les spécificités du marché de travail, de la structure d'âge et des conditions socioéconomiques rendent la comparaison ardue, les pays européens ont eu à mener des réformes successives au cours des 20 dernières années dont le Maroc pourrait s'inspirer pour sa propre réforme. La France a opté pour une réforme paramétrique, et un certain nombre de pays d'Europe du Sud et d'Europe de l'Est ont choisi, à l'instar du Royaume-Uni, de développer des mécanismes d'épargne collective et individuelle à travers l'instauration de régimes de fonds de pension. Ces fonds de pension qui fonctionnent selon la technique de la capitalisation ont pour but de fournir aux salariés et aux travailleurs indépendants des prestations de pension complémentaire intra et intergénérationnelles.

La réussite de la restructuration du système de retraite est tributaire de deux conditions, la première est que la définition de nouvelles modalités de financement ne doit pas être dictée par des motifs purement économiques, aussi légitimes soient-ils. Il est certes très souhaitable avec la persistance de la crise, de rechercher les recettes qui risquent le moins d'affaiblir la croissance, d'accélérer l'inflation ou de décourager l'emploi. Mais une telle orientation ne doit pas pour autant ignorer les finalités sociales de chaque prestation et faire des modalités de financement de la retraite un pur instrument de politique économique. Elle doit plutôt s'inscrire dans une perspective plus large, visant à réaliser une meilleure adaptation des sources de financement à la nature et aux modalités d'attribution de chaque prestation. Le respect de ce critère rationnel doit être le point de départ de tout effort de rationalisation financière de la protection sociale en général et du régime de la retraite en particulier. Il constitue, en tout cas, une étape préalable à la définition des modalités de financement les moins défavorables possibles au fonctionnement de l'économie.

La seconde c'est qu'à travers l'analyse des expériences étrangères, il ne s'agit pas de chercher à importer de l'étranger des solutions toutes faites pour répondre aux problèmes auxquels la retraite est confrontée au plan national. Le système de retraite marocain est le produit d'une histoire et celle-ci y exprime toute une série de spécificités, en particulier en ce qui concerne les rapports entre l'État et la société, les traditions politiques, les relations professionnelles, l'organisation de l'économie, la perception de la justice et de l'égalité. Pour que l'analyse ait un sens, il est fondamental à chaque fois de bien restituer les constructions et les expériences étrangères dans leur contexte général. Les comparaisons internationales deviennent dans ces conditions extrêmement utiles. Elles constituent un moyen privilégié, à travers l'ouverture sur d'autres réalités, d'une meilleure compréhension de la situation locale. Elles peuvent en outre contribuer à l'élaboration et à l'introduction d'innovations ou de solutions originales.

À la lumière de ce qui précède, nous proposons les **recommandations suivantes** :

1- *une harmonisation institutionnelle* : le cadre institutionnel des régimes de retraite a été conçu progressivement pour répondre à des besoins sectoriels, sans aucune vision nationale cohérente ce qui a donné lieu, par conséquent, à des institutions aussi différentes les unes des autres quant à leur cadre juridique, leur champ d'application, leurs ressources et la nature des prestations. Si l'égalitarisme n'est pas le but, une certaine harmonisation des régimes est nécessaire.

2- *l'extension de la couverture* afin d'accroître les recettes contributives. Ainsi, pour être exhaustif, le nouveau système devrait comprendre les composantes suivantes :

- une couverture effective des salariés assujettis et non couverts en ce qui concerne les régimes des fonctionnaires et salariés des secteurs publics et privés ;
- des dispositifs destinés à des catégories de non-salariés non couverts et ayant la capacité de cotiser. Ces dispositifs doivent répondre à la demande et aux besoins spécifiques des groupes professionnels concernés par ces dispositifs ;
- une pension sociale couvrant les plus vulnérables et qui sera financée par la solidarité nationale.

3- *la participation de l'État au financement de la retraite via la fiscalisation ou la budgétisation*. Le choix entre la budgétisation et la fiscalisation proprement dite pose la question de savoir si les prestations fiscalisées seront couvertes par l'ensemble des recettes budgétaires ou par des impôts qui leur seraient spécialement affectés. En tout cas, l'option pour l'une ou pour l'autre technique suppose nécessairement une réforme du système fiscal.

4- *l'adaptation du système par répartition* : il s'agit d'élargir le champ de la réforme paramétrique à tous les régimes de retraite pour permettre, d'une part d'améliorer leur équilibre financier et prolonger leur durée de viabilité, et d'autre part, de réaliser un rapprochement progressif entre les régimes en vue de faciliter leur intégration sur le moyen et long terme.

5- *l'introduction d'une dose de capitalisation* : un taux obligatoire par capitalisation relativement faible, à l'instar de la Suède, permettrait une transition assez souple d'un régime unique vers un régime mixte. Elle permet, par ailleurs, une adhésion plus facile auprès de la population que dans le cas d'une transition brutale entre les deux régimes. Le RCAR pourrait jouer un rôle fédérateur dans ce sens.

## 5. IMPULSER UN NOUVEL ÉLAN CITOYEN ET SOCIAL AUX POLITIQUES MIGRATOIRES

La pandémie de SARS-COV 2 dans le monde et en Afrique a déjà un impact sur les migrations et déplacements humains vers le Maroc et depuis le Maroc. Le continent africain, reste comparativement moins touché que les pays du Nord mais pourrait faire face aux différentes crises sanitaires, économiques et écologiques à venir. Aussi bien dans le court terme que dans le long terme, le Maroc se doit de se positionner par rapport aux migrations internationales, régulières, irrégulières, de passage ou d'installation, d'autant que sa situation géographique l'y oblige. Aucun rapport prospectif ou aucune institution n'est en mesure de déterminer si, demain, le Maroc (dont la population étrangère sur son sol équivaut à 0,5% de sa population selon la RGPH 2014) aura à recevoir plus de réfugiés ou plus de populations immigrées. Néanmoins les institutions adéquates sont-elles aujourd'hui en place ? La démarche du contrôle sécuritaire de la migration peut difficilement constituer une solution unidimensionnelle à la perspective d'une augmentation des flux migratoires. Sa Majesté de Roi Mohammed VI, a développé le 10 décembre 2018, dans le message à la Conférence intergouvernementale sur la migration à Marrakech un plaidoyer éloquent à ce sujet répondant en cela au rôle de leadership confié au Maroc sein de l'Union africaine. Une réflexion d'autant plus importante que notre pays doit penser à la façon dont il peut aussi résoudre la question de la façon et le contenu de sa relation avec les « Marocains du Monde ».

*« La question migratoire n'est pas et ne devrait pas devenir une question sécuritaire. Répressive, elle n'est nullement dissuasive. Par un effet pervers, elle détourne les dynamiques migratoires, mais ne les arrête pas. La question de la sécurité ne peut pas faire l'impasse sur les droits des migrants. Ils sont inaliénables. Un migrant n'est pas plus ou moins humain, d'un côté ou de l'autre d'une frontière. La question de la sécurité ne peut pas davantage faire l'économie de politique de développement socio-économique, tourné vers la résorption des causes profondes des migrations précaires. Enfin, la question de la sécurité ne peut pas nier la mobilité, mais elle peut la transformer en un levier de développement durable, au moment où la communauté internationale s'emploie à mettre en œuvre l'Agenda 2030 ».*

La politique migratoire, tant dans son volet accueil et intégration que dans le volet « Marocains résidant à l'étranger », est pour notre pays un des marqueurs des ambiguïtés qui peuvent parfois persister entre les niveaux politiques et administratifs, malgré la rationalisation produite par la Constitution de 2011. Au niveau gouvernemental assez peu de stratégies sectorielles intègrent la question des migrations, qui a été traitée par une stratégie dédiée, portée par un ministère délégué aujourd'hui refondu dans l'architecture gouvernementale, la Stratégie Nationale d'Immigration et d'Asile (SNIA).

Les institutions constitutionnelles qui ont des vocations spécifiques en matière de contrôle ou de gouvernance accordent pas toujours un intérêt récurrent au dossier migratoire à travers leurs travaux et rapports. La politique d'immigration et d'asile a pourtant connu un tournant important avec l'impulsion, à l'automne 2013, sur initiative royale, de la « Nouvelle Politique Migratoire du Maroc » (NPMM), matérialisée par une politique d'ouverture destinée à répondre à la volonté des populations étrangères qui désirent se fixer durablement sur le territoire marocain. La NPMM déclinée ainsi dans le Discours Royal du 6 novembre 2013 fixe un cap mais il reste beaucoup à faire concernant l'insertion des immigrés régularisés et des réfugiés relatifs à certains droits et services de base.

## **1 – Maintenir, approfondir et territorialiser la SNIA**

Cette nouvelle politique migratoire constitue un marqueur stratégique fort, elle nécessite maintenant une mise en œuvre dotée d'une approche globale, intégrée, participative. Il s'agit d'accorder toute l'importance à l'approche et à l'intégration locale des immigrés au niveau des territoires, avec également un travail pédagogique d'explication, d'explicitation et de sensibilisation, parmi les jeunes en particulier, sur le rôle et la nature de l'immigration étrangère au Maroc. Sur le volet de l'intégration il y a nécessité, comme le mentionne le CESE dans son avis de 2018, « d'optimiser la mise en œuvre de la SNIA, notamment au niveau des mécanismes de gouvernance locale et territoriale et d'intégrer la dimension de la migration dans les programmes d'action communale et les programmes de développement régionaux ».

La sensibilisation des élus sur ce point est très souhaitable dans un contexte où le portage institutionnel de la SNIA est devenu incertain depuis la disparition de Ministère des affaires de la migration.

## **2- Adopter la loi sur l'asile**

Le droit d'asile n'est toujours pas institué juridiquement, en raison de l'absence d'une procédure nationale équitable et transparente de détermination du statut de réfugié, dans lequel seraient définis les critères de traitement et les mécanismes de protection des droits des demandeurs d'asile, sans aucune discrimination. Il s'agit par conséquent d'instaurer cette procédure nationale transparente, dans le respect de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, de la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969, mais aussi de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, des instruments ratifiés par le Maroc. L'article 30 de la Constitution de 2011, consacre le droit d'asile au même titre que les autres droits de l'Homme, en précisant que « les conditions de l'octroi de ce droit d'asile sont définies par la loi », mais il n'y a jamais eu jusqu'à présent de loi fondant une procédure nationale de détermination du statut de réfugié. Le Maroc est donc actuellement en défaut malgré l'adoption de certaines dispositions qui permettent

néanmoins aux bénéficiaires actuels du droit d'asile de travailler dans les mêmes conditions que les citoyens marocains (sans "contrat de travail étranger").

### **3 - Réformer la loi 02-03 du 11 novembre 2003**

La loi 02-03 relative à « l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulières » est antérieure à la NPMM. Les opérations de régularisation ou les stratégies d'insertion économique et sociale sont portées par les Hautes Directives du Chef de l'État mais non pas par des bases juridiques inscrites dans le droit positif. La loi 02-03 est déséquilibrée au profit des préoccupations de contrôle de la régularité du séjour plutôt que par la reconnaissance de droits économiques, sociaux et culturels aux étrangers résidant au Maroc. Elle continue donc d'être le socle juridique sur lequel se fondent les mesures administratives répressives contre les migrant-e-s de la par du département concerné.

Le manque de fondement législatif à la Nouvelle Politique Migratoire du Maroc, équivaut à une lacune en termes d'État de droit pour tout l'édifice de l'insertion des immigrés. De même, les pratiques administratives liées aux deux grandes opérations de régularisation, telles les conditions de renouvellement de cartes de séjour pour les personnes dont la situation administrative a été régularisée, ne sont pas encore, pour l'essentiel, encadrées par des textes juridiques qui renforceraient et conforteraient un État de droit et ainsi réduire les marges d'interprétation trop subjective de la part de l'administration.

La partie coordinatrice (la Direction interministérielle des droits de l'Homme, DIDH) pourrait à ce stade porter au débat public en publiant les textes les plus aboutis des avant-projets de loi en ce domaine, dans l'optique d'ouvrir la question à la société civile qui n'a jamais été, jusqu'ici, réellement impliquée dans une démarche participative, contrairement aux orientations exprimées par la plus haute autorité du pays.

### **4 - Mettre en place un Haut Conseil à l'Insertion**

Les deux campagnes de régularisation n'ont pas encore modifié assez significativement le vécu des migrants en termes d'accès aux droits fondamentaux, accès à la formation, au travail. C'est un projet sociétal qui nécessite des interventions multisectorielles, l'apport des divers acteurs extra-gouvernementaux et un processus participatif continu. Sans tomber dans l'inflation institutionnelle et dans la mesure où constitutionnellement (article 163), le CCME (Conseil de la communauté marocaine à l'étranger) est dédié spécifiquement aux citoyens marocains établis à l'étranger, la mise en place d'un haut conseil à l'intégration (ou plutôt à l'insertion) des immigrés (et des réfugiés) au Maroc, ouvert notamment à la société civile immigrée au Maroc et aux syndicats et associations actifs dans le domaine, aux départements et institutions nationales concernées, et aux chercheurs, constituerait un cadre de dialogue, de consultation et de concertation idoine pour tout ce qui touche ce dossier de l'insertion des immigrés (et des réfugiés) au Maroc et comme un espace de médiation.

### **5 - Rendre effectif le droit de vote des étrangers au Maroc aux élections locales**

Les prochaines échéances électorales, prévues en 2021 pourraient servir de phase test pour cette avancée significative qu'est le droit de vote des étrangers disposé à l'article 30 de la constitution : « *Les étrangers jouissent*

*des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi. Ceux d'entre qui résident au Maroc, peuvent participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application de conventions internationales ou de pratiques de réciprocités ».*

Le mémorandum à la CSMD de l'Assemblée des présidents des conseils communaux (AMPCC), est resté silencieux sur cet aspect important qui constitue un devoir de citoyenneté dans la vie politique locale, permettant l'enracinement des migrants et leur participation plus large à la vie locale.

Un certain nombre de pays d'immigration marocaine en Europe prévoient déjà, sans condition de réciprocité, le droit de vote (et même d'éligibilité) des étrangers (dont les Marocains) au niveau local. Il s'agit notamment de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède et du Danemark. L'Espagne quant à elle, abrite près d'un million de MRE, impose constitutionnellement un accord de réciprocité avec les pays d'origine des immigrés en Espagne qui correspondrait d'ailleurs aux aspirations de réciprocité disposées dans la constitution marocaine. Neuf ans après l'adoption de la Constitution 2011, l'article 30 de la constitution pourrait trouver là une traduction législative intéressante et significative de la volonté du Maroc d'être novateur et précurseur sur le plan de la participation citoyenne.

## **7 - Quelle Stratégie nationale pour les MRE ?**

Si pour le volet immigration et asile, une stratégie nationale existe (la SNIA), le Maroc manque toujours d'une Stratégie nationale globale cohérente et intégrée en direction des Marocains résidant à l'étranger, malgré l'appel royal aux instances concernées dès le discours du 6 novembre 2007 et le rappel à l'ordre en la matière du discours du Trône du 30 juillet 2015 : *« Nous réitérons notre appel pour élaborer une stratégie intégrée, fondée sur la synergie et la coordination entre les institutions nationales ayant compétence en matière de migration, et pour rendre ces institutions plus efficaces au service des Marocains de l'étranger (...) ».*

De l'étude lancée en 2012 par l'Institut royal d'études stratégiques (IRES), en partenariat avec le ministère chargé des MRE, le CCME, la Fondation Hassan II pour les MRE pour l'élaboration d'une stratégie nationale relative à l'émigration à l'horizon 2030, à la « stratégie nationale MRE » (17 pages) publiée en arabe sur le site officiel du ministère chargé des MRE et des affaires de la migrationn 2016, puis en français début 2019 sur le site rénové du même département, mais en la modifiant quelque peu, se sont écoulées 7 années. Parmi les multiples questions, non répondues mais qui continuent à se poser avec acuité, relevons quelques-unes : qui est Marocain ? Que signifie la marocanité pour nos compatriotes vivant à l'étranger ? La nature des relations de MRE avec le Maroc étant en train de changer considérablement dans les pays d'accueil, en quoi, pourquoi et comment le Maroc doit-il renouveler le regard porté vis-à-vis de sa communauté résidant à l'étranger ? Quel sens donner à la citoyenneté marocaine dans le cadre de la vie citoyenne des Marocains résidant à l'étranger ? Comment résoudre la question de la multi-appartenance ? Quelle consistance donner à l'accompagnement culturel et culturel pour sauvegarder l'identité culturelle des citoyens marocains établis à l'étranger ? Comment libérer les énergies existantes au sein de la communauté marocaine établie à l'étranger pour être au service du pays ? Comment dépasser la crise de confiance et rétablir le dialogue ? D'autant que les questions juridiques complexes se posent désormais aux enfants ou petits-enfants de Marocains du point de vue de l'héritage, du mariage, de la reconnaissance de nationalité, du divorce, de la garde. Des questions que le droit privé international ne peut pas toujours trancher en l'état et qui laisse planer un certain nombre d'incertitudes juridiques notamment sur les familles « mixtes ».

## 8- Le droit de vote de la diaspora

Dans le cadre du dialogue préélectoral entre le gouvernement et les formations politiques pour l'organisation des législatives du 7 octobre 2016, le ministre de l'Intérieur de l'époque avait invoqué en plus de « l'impossibilité d'organiser le vote de 800.000 Marocains (binationaux) vivant en Israël », « l'incompatibilité du vote législatif MRE dans les consulats et ambassades avec l'article 17 de la Constitution ». L'article 17 dispose que « les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles. Ils peuvent se porter candidats aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales ». Le Ministre précisait qu'il n'était nullement mentionné l'existence de circonscriptions électorales législatives de l'étranger ou bien de liste spécifique MRE. On peut regretter que ce type d'observation n'ait pas été traité soit par la Cour constitutionnelle soit dans le cadre de la loi organique de la Chambre des Représentants. Le président du CCME, lui-même, semblait valider l'interprétation du Ministère de l'Intérieur dans des déclarations ultérieures.

Dans le cadre de la réflexion sur un nouveau modèle de développement, il conviendrait d'étudier la façon dont les Marocains de l'étranger pourraient être appelés à une participation politique, culturelle, scientifique, en plus du rôle économique et financier dans lequel ils s'investissent sans pour autant qu'il y ait de certitudes qu'un jour ils ne s'en détournent.

## 9 – Régénérer les institutions tournées vers les MRE ?

L'échéance électorale de 2021 est propice pour une révision des logiques de représentations des MRE dans la mesure où un des scrutins concerne le renouvellement total de la Chambre des Conseillers. Il serait possible d'envisager amender l'article 63 de la Constitution pour ajouter un collège de citoyens MRE lors de la formation de la Chambre des Conseillers. S'il existait une matière dans lequel la CSMD pourrait fonder un avis à remodeler certains articles du texte constitutionnel de 2011, il s'agirait peut-être de ce domaine de la représentation politique des MRE. De même un nouvel élan pourrait être donné aux institutions actives dans le lien avec les Marocains résidant à l'étranger.

La Fondation Hassan II pour les MRE instituée par la loi 19-89 s'occupe de la gestion du secteur éducatif et culturel (enseignement de la langue arabe -puis amazigh- et de la culture marocaine aux enfants MRE), elle a pour objectif principal selon l'article 2 de cette loi, d'œuvrer pour le maintien des liens fondamentaux que les Marocains résidant à l'étranger entretiennent avec leur patrie et de leur apporter aide et soutien pour surmonter les difficultés qu'ils rencontrent du fait de leur émigration. La nomination de ses hauts responsables relève du Conseil des ministres, depuis la loi organique n°02-12, sur les « établissements et entreprises publiques stratégiques ». Le renouvellement et même la convocation de son comité directeur restent cependant très intermittents et donne parfois le sentiment d'une exclusive, problématique en termes d'analyse des politiques publiques.

Créé fin décembre 2007 pour une période transitoire de 4 ans, le CCME s'était vu assigner par dahir du 21 janvier 2008, deux missions fondamentales : la mission consultative par la production d'avis consultatifs sur tous les aspects et politiques publiques concernant la communauté marocaine à l'étranger et la mission prospective par la présentation d'un rapport stratégique tous les deux ans. Institution constitutionnalisée depuis 2011, le CCME (article 163 de la constitution) semble souffrir des mêmes maux en termes d'animation de ses instances décisionnelles (convocation de l'assemblée plénière, adoption des rapports, etc.). Les départements ministériels

sont sensés prendre part en tant qu'observateur à l'assemblée plénière pour garantir une approche transversale. Son institutionnalisation en tant qu'instance constitutionnelle doit être disposée par une loi jusqu'ici non discutée.

Le discours royal du 6 novembre 2007 envisageait pour le futur le CCME comme un « conseil représentatif, démocratique et efficient ». Sur les modalités de sa constitution, l'expression utilisée en appelait à une « conviction que la représentativité authentique profonde procède, en fait, de l'élection et non de la nomination [...] car c'est d'une instance représentative qu'il s'agit, et non d'une fonction administrative ou d'un poste politique ».

Une autre solution est de s'inspirer du discours royal du 6 novembre 2005 notamment cet extrait : « Nous avons pris deux décisions importantes et complémentaires les unes des autres. La première consiste à conférer aux Marocains résidant à l'étranger la possibilité de se faire dûment représenter à la Chambre des Représentants, de façon appropriée, réaliste et rationnelle .Quant à la deuxième décision , qui découle d'ailleurs , de la première, elle porte sur la nécessité de créer des circonscriptions électorales législatives de l'étranger, afin de permettre à nos citoyens de l'étranger de choisir leurs députés dans la première Chambre du Parlement .Il est à noter à cet égard , qu'ils jouissent , sur un pied d'égalité , des droits politiques et civils que confère la loi à tous les Marocains , dont celui d'être électeurs et éligibles dans le pays » .

## AXE 3

# UNE ADMINISTRATION QUI SE POSITIONNE EN LOCOMOTIVE DE L'ESSOR ÉCONOMIQUE

« Nous formons le souhait que soit élaborée une conception intégrée de ce modèle, propre à lui insuffler un nouveau dynamisme, à dépasser les obstacles qui freinent son évolution et à apporter des remèdes aux faiblesses et autres dysfonctionnements révélés par les évaluations menées sur le terrain. »

Discours Royal à l'ouverture de la première session  
de la 2ème année législative de la 10ème législature, 13 octobre 2017

Les succès évidents des investissements internationaux dans le secteur automobile, supervisé au plus haut niveau de l'État, avec les exemples de l'usine Renault, celle du groupe PSA et de fournisseurs comme Yazaki installant sa troisième usine marocaine à Meknès, ne doivent pas occulter les difficultés à élever le niveau de l'investissement privé, de comprendre les besoins du secteur privé national et de l'accompagner sur la création de valeur ajoutée et d'emplois. La qualité des ressources humaines, la réglementation complexe, le manque de concurrence, l'étroitesse du marché, la difficulté d'accès au crédit bancaire ou la maigre approche de la gestion et du développement des entreprises locales, constituent, selon les entreprises, les principaux freins à l'investissement au Maroc.

Au niveau des marchés, les entreprises publiques représentent une grande partie de l'activité économique. Les liens du capitalisme d'affaires entre le gouvernement et les grandes entreprises privées, sont parfois vus comme une des raisons pour lesquelles les initiatives de réformes administratives ont du mal à se concrétiser pour l'ouverture de certains secteurs. Dans d'autres secteurs, ce sont les capacités de régulation de l'Etat et de l'administration qui doivent être examinées de près. L'administration a eu des difficultés à développer en son sein les attributions régaliennes de protection du marché libéralisé et de planification des besoins, dès lors que l'Etat privatisait les institutions et offices qui assuraient auparavant les missions de service public. Il y a lieu de vérifier que les entités chargées des garanties de service public existent bien au sein de l'Administration, même si les opérateurs sont devenus privés. Par exemple sur l'eau et l'énergie, la multiplicité des acteurs rend flou le positionnement des responsabilités et la garantie de continuité du service.

La perception d'une économie de rentes et de faible productivité est assez répandue, et cela pas seulement à un niveau national. A en juger les situations locales dégradées dans certaines régions où des petits monopoles se sont installés sur fond de laisser-faire comme par exemple, le cas connu du secteur minier de la province de Jerada. Les marchés intermédiés par des collectivités locales contribuent dans de nombreux endroits à former l'impression d'un « système » fermé, voire pire, malgré l'obligation de publication ou de contrôle. Les enjeux de développement des TPE et PME à travers la commande publique dans sa diversité sont pourtant cruciaux.

Les relations sociales et les atouts de la formation, du diplôme, de l'expérience internationale ou des interconnaissances forment des avantages cumulés dont ne bénéficient qu'une petite fraction de la population. La vulnérabilité sociale de catégories entières de Marocaines et de Marocains est forte. Au-delà des taux de chômage, qui ne prennent en compte que les personnes qui recherchent activement un emploi, une grande partie des femmes (leur participation au marché du travail régresse et s'établit à 17% à peine) et des jeunes de moins de 30 ans sont complètement exclus de l'économie.

Les politiques publiques pour résoudre ces déficits sont actuellement en déploiement, que ce soit au niveau de l'initiative royale, « Intilaka », ou de l'annonce d'une politique rurale visant à créer une classe moyenne rurale ou encore la réforme de 2018 des Centres Régionaux d'Investissement pour une plus grande participation du secteur privé. Néanmoins, à ce stade et dans la perspective de compléter l'ensemble de mesures destinées à relancer ou soutenir l'économie dans cette période de pandémie mondiale, nous ne saurions insister assez sur trois leviers essentiels : l'optimisation de la dépense publique pour la relance au service de la croissance du secteur privé national et notamment les TPME, les politiques et dispositifs d'autonomisation et création d'entrepreneurs dans la jeunesse et l'encouragement des femmes au travail et enfin l'affirmation d'une « profondeur du développement économique » en renforçant nos liens avec les pays amis et les partenaires africains.

Les marges de manœuvre de l'État se sont réduites du point de vue de la capacité d'endettement dans la conjoncture actuelle. Le Maroc, après avoir réussi à détenir le statut d' *investment grade* dans les agences de notation internationales a désormais été rétrogradé. Le dépassement économique ne peut se faire qu'en remobilisant toutes les forces vives et le secteur privé autour de programmes porteurs de croissance et d'emplois.

## 1. ADAPTER LA COMMANDE PUBLIQUE AUX MUTATIONS DE L'APRÈS-COVID

La commande publique, englobant les dépenses engagées par l'État, les Collectivités Territoriales et les Entreprises et Établissements Publics (EEP), joue un rôle fondamental dans l'économie nationale. Elle fait appel à divers mécanismes tels que les marchés publics, les délégations de services publics ou encore les contrats de partenariat public-privé. Atteignant près de 18% du PIB ces dernières années, elle couvre l'essentiel des dépenses en infrastructures du pays et représente un marché important pour les entreprises et les fournisseurs marocains de plusieurs secteurs.

A l'heure où de profondes mutations socio-économiques s'avèrent incontournables, du fait des conséquences de la pandémie Covid-19, il paraît légitime, voire nécessaire, d'engager une réflexion sur une meilleure gouvernance de cette commande publique pour en faire un véritable levier d'accompagnement de ces mutations. Ceci d'autant plus que l'État et les Collectivités territoriales sont et seront confrontés dans les prochaines années à une baisse significative de leurs recettes attendues alors qu'ils seront appelés à investir davantage dans certains secteurs tels que la santé, l'éducation ou encore la digitalisation.

Si la commande publique a permis au Maroc d'atteindre un bon niveau d'équipement dans plusieurs secteurs et de développer un tissu d'entreprises et de fournisseurs locaux de différentes tailles et dont une partie a réussi à s'exporter, il n'en demeure pas moins que la gouvernance de cette commande au Maroc souffre de plusieurs faiblesses qui entachent sa performance et limitent son rôle en tant que levier puissant de développement de

l'économie.

Sans être exhaustif, on citera ci-après certaines de ces principales faiblesses et en particulier celles qui entachent l'efficacité de la commande publique et qui doivent être traitées afin que celle-ci réponde aux nouvelles attentes des citoyens nées ou exacerbées par la pandémie Covid-19, de dégager plus de ressources et d'attirer des investissements privés. Tout d'abord la définition des besoins n'est pas toujours approfondie et concertée, du fait que certains secteurs ne disposent pas de stratégies de développement pluriannuelles pertinentes et comme conséquence du manque de concertation entre départements ministériels (préparation cloisonnée des budgets ministériels). Ensuite l'arsenal législatif et réglementaire régissant la commande publique est dominé par les règles de procédure et n'accorde que peu de place aux aspects relatifs à l'efficacité des projets retenus et à leur impact socio-économique et environnemental.

De manière générale, les investissements publics ne font pas toujours l'objet d'études préalables suffisamment détaillées et de bonne qualité, conduisant à des difficultés au stade de leur réalisation (dépassements des coûts et/ou des délais de réalisation). Les cahiers de charge peuvent être imprécis, voire comportant des clauses contradictoires, générant des blocages et des litiges entre donneurs d'ordre et prestataires/fournisseurs qui se traduisent par des retards et des surcoûts lors de la réalisation des contrats correspondants.

Du point de vue de l'analyse économique des projets, les coûts d'exploitation et d'entretien dans le choix des types d'infrastructures et de fournitures, ne sont pas finement appréhendés avec le risque d'opter pour des solutions qui peuvent se révéler onéreuses dans les phases d'exploitation et de maintenance. Tel est le cas également de la planification qui n'est pas maîtrisée dans ces investissements car ne prenant pas systématiquement en compte tous les paramètres tels que le respect du phasage des études, la mise en place des financements, l'obtention des autorisations ou encore la libération des assiettes foncières.

Au niveau intersectoriel ou même au sein d'un seul et même département, il y a un manque de standardisation des projets à caractère commun et répétitif qui aurait permis un gain important en termes de coûts et de délais d'étude et de réalisation. Ceci ajouté à l'absence de mutualisation des commandes courantes entre plusieurs donneurs d'ordres publics qui serait à même de générer des économies d'échelle substantielles. Cela induit des surcoûts qui ne peuvent malheureusement pas être réinvestis dans d'autres projets.

Du point de vue des entrepreneurs privés, les délais de paiement des titulaires des marchés publics restent trop longs malgré les améliorations récemment constatées au niveau de certaines administrations. Les nombreuses entraves rencontrées par les PME-TPE au niveau de l'accès à la commande publique mais également dans la réalisation des contrats décrochés les éliminent des marchés.

Enfin la solution du partenariat public-privé, considérée comme potentiellement créative et résolvant pour nombre des défauts évoqués dans la conception initiale des projets, est technique. Dans les faits elle est souvent peu employée ou bien l'on relève des manquements souvent importants dans le suivi et l'évaluation des contrats de gestion déléguée des services publics par manque de volonté ou de compétences de la part des parties déléguées. De plus il faut mentionner qu'il y a un faible engouement des investisseurs privés pour ces contrats de partenariat public-privé si ce n'est dans un nombre de secteur très limité (énergie en particulier).

## De nouvelles approches nécessaires

La gouvernance de la commande publique devra non seulement pallier les insuffisances évoquées ci-avant, mais également intégrer de nouveaux défis imposés par les mutations socio-économiques de l'après-covid.

En effet certaines missions de l'État (État investisseur, État protecteur) devront nécessairement être renforcées alors que les recettes publiques connaîtront un possible recul et que la capacité d'endettement des investisseurs publics sera réduite. Il s'agira par conséquent de faire plus et mieux avec moins de ressources publiques et de promouvoir l'implication des investisseurs privés à travers les partenariats public-privé.

La commande publique devra donc privilégier « l'approche efficacité » plutôt que l'approche procédurale actuellement adoptée tout en ciblant les besoins prioritaires (ou devenus prioritaires) des citoyens et en prenant en compte les mutations socio-économiques.

L'approche participative pour la définition des besoins avec l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé mais aussi la société civile est vitale pour une meilleure définition des besoins. De ce point de vue la commande publique devra être en ligne avec les stratégies sectorielles et les plans de développement régionaux. La transparence doit être faite dans la priorisation des projets à couvrir par la commande publique, maîtrisant les influences des lobbies publics et privés.

Une réforme des textes régissant les contrats de gestion déléguée des services publics pour favoriser une plus grande transparence dans le choix des délégataires et une réelle maîtrise dans le suivi de ces contrats de la part des parties délégantes sont absolument nécessaires. Le recours au partenariat public-privé pour multiplier et accélérer les investissements dans les secteurs à forts besoins est une option à envisager très sérieusement. Cette technique de montage de projets doit être assimilée dans les différents départements de l'Équipement mais aussi au niveau des départements « sociaux ».

Il est nécessaire de généraliser les études de post-évaluation des programmes et des projets publics (à ne pas confondre avec les audits axés sur le respect de la réglementation) pour mesurer les résultats obtenus et les confronter aux objectifs initiaux. Dans la phase étude, la prise en compte du cycle de vie des projets intégrant ainsi les coûts d'exploitation et de maintenance, permettra de garantir le choix des solutions les plus appropriées et de budgétiser ces coûts pour pérenniser les investissements ;

Enfin la conception des clauses de la préférence nationale et de l'intégration industrielle récemment généralisées par le gouvernement est une bonne chose à condition que l'État se donne les moyens humains en termes de formation de les mettre en œuvre effectivement.

De ce point de vue, un soutien plus accru dans l'accès à la commande publique aux PME et TPE fragilisées par la crise déclenchée par la pandémie : simplification des procédures et des conditions d'accès, augmentation des parts réservées à ces entreprises, encouragement et encadrement de la sous-traitance des grandes entreprises titulaires de marchés publics aux PME locales et régionales est nécessaire.

Afin de restaurer la confiance, la digitalisation de tous les processus de gestion de la commande publique depuis la phase d'appel d'offres jusqu'à la réception des livrables : soumission électronique, recours aux supports numériques dans la gestion administrative, financière et technique des contrats, réunions des partenaires par visio-conférences doit être la règle, au-delà des efforts effectués par le Trésor Public pour publier les commandes publiques actées à travers le site <https://www.marchespublics.gov.ma>

Cette digitalisation est réclamée comme outil de transparence, de traçabilité et d'efficacité pendant tout le processus d'appel d'offres. Elle trouve des justifications supplémentaires avec la crise Covid-19 puisqu'elle

limitera les contacts directs entre les intervenants et favorisera le recours au télétravail au sein des donneurs d'ordre et des entreprises.

L'élaboration de standards pour les infrastructures et les achats courants des entités publiques et l'incitation, voire l'obligation, de procéder à des achats groupés permettrait également de limiter les déperditions de deniers publics. Ceci devant faire aussi l'objet de formations, aux fins d'une spécialisation des acheteurs publics dans les règles de passation et de gestion des marchés publics, des contrats de gestion déléguée ainsi que des contrats PPP.

## 2. FAIRE DE LA RÉFORME FISCALE UN VÉRITABLE OUTIL POUR LE DÉVELOPPEMENT

La définition d'un nouveau modèle de développement, visant le renforcement de l'économie doit intégrer la réforme fiscale en tant qu'instrument stratégique de la politique économique de l'État. Les précédentes périodes de réformes économiques avaient abouti à une refonte de la fiscalité marocaine, une modernisation devenue nécessaire qui avait donné le profil de notre régime actuel. Au cours de la période 1984-1990, le Maroc avait reconstruit, en le modernisant, son système fiscal à travers l'instauration d'impôts de synthèse, notamment la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), l'Impôt sur les Sociétés (IS) et l'Impôt Général sur le Revenu, rebaptisé par la suite, Impôt sur le Revenu (IR). Cette réforme structurelle, adossée à une loi cadre, constituait une rupture totale avec le système cédulaire d'imposition.

Depuis, de multiples aménagements d'ordre fiscal ont été apportés, au fil des lois de finances mais il y a aussi un consensus autour d'une nouvelle révision globale du système fiscal. Les divers aménagements effectués traduisaient la volonté de poursuivre l'élargissement de l'assiette, de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et d'améliorer le rendement des différentes catégories d'impôts. Cependant, à ce stade, la cohérence d'ensemble du système s'est estompée et la répartition de la charge fiscale n'est pas encore équilibrée, ce qui appelle donc une démarche de révision globale et non plus des mesures ponctuelles non intégrées dans une stratégie préalablement définie et formalisée. Les recommandations issues des assises fiscales de mai 2019 ont contribué à définir les principes et les objectifs d'une réforme fiscale d'ensemble qui devaient être déclinés dans un projet de loi cadre. Même si ce projet n'a pas abouti, la loi de finances 2020 intègre le premier train de mesures de la réforme de l'IS. L'approche par grand type d'impôt est donc restée prédominante.

La mise en place de cette réforme fiscale intervient dans un contexte exceptionnel marqué par la crise sanitaire du Covid-19 et ses répercussions économiques, financières et sociales. Dans ce contexte, les répercussions directes et indirectes de la crise sanitaire donnent une nouvelle dimension à la réforme fiscale. L'enjeu est de rétablir un meilleur équilibre entre, d'une part la fonction du système fiscal en tant qu'instrument de mobilisation des recettes pour assurer la viabilité budgétaire et d'autre part, la fonction d'incitation à l'investissement, à la création d'emploi et de redistribution. Cependant, les régimes fiscaux dérogatoires et les discriminations sectorielles ne créent pas forcément un véritable cadre incitatif car ils génèrent souvent des distorsions, des dysfonctionnements et des allocations inefficaces des ressources. Les rapports annuels sur les dépenses fiscales devraient aussi contribuer davantage aux orientations des aménagements.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Maroc a assoupli ses orientations budgétaires pour soutenir

l'investissement public, aider les entreprises et les ménages et tenter d'amortir les chocs économiques et financiers. Les mesures d'urgence et le plan de relance s'attachent à préserver les acquis de l'économie marocaine caractérisée par des données macroéconomiques favorables dans l'ensemble et des infrastructures de bon niveau, mais sans compromettre les actions visant à atténuer les carences et les faiblesses dans les services de base. La politique fiscale peut soutenir ces actions.

L'intégration de la politique fiscale dans la réflexion sur le modèle de développement doit s'appuyer sur des orientations et des objectifs économiques et financiers clairement définis. Le modèle fiscal doit privilégier aussi bien les incitations en faveur de la croissance et l'emploi que l'optimisation des recettes pour mieux contenir les déficits et la montée de l'endettement. Il pourra contribuer également à l'instauration d'un modèle social plus inclusif. A cet égard, la gestion fiscale et la gestion budgétaire doivent faire l'objet d'une approche intégrée.

### I. L'impôt sur les sociétés (IS)

Dans le cadre de la réforme fiscale, l'IS fait l'objet d'un important réaménagement des taux d'imposition dans le projet de loi de finances 2020. La démarche consiste en une réduction ou un alignement des taux en fonction des activités exercées notamment la réduction du taux du barème de 31% à 28% pour une catégorie d'entreprises industrielles ; l'application du taux de 20% pour la tranche de bénéfices supérieure à un million de dirhams pour certaines activités ; l'application d'un taux spécifique de 15% pour les régimes d'imposition préférentiels ; et le maintien des droits acquis, le régime fiscal des zones franches n'étant pas impacté pas les situations acquises. Le lancement du chantier de réforme de la fiscalité à travers les aménagements de l'IS dans la loi de finances 2020 est un premier pas encourageant, mais la multiplication des taux et la diversité des régimes d'imposition ne sont pas des indicateurs d'efficacité économique et financière d'un impôt sur les sociétés. Ce sont, au contraire, les principaux facteurs de fragilité qu'il convient de traiter en intégrant, par ailleurs, l'impôt de distribution qui constitue le prolongement de l'IS.

### II. La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

Le principal enjeu à ce niveau est la neutralité de la TVA à travers la suppression de la multiplicité des taux et la réduction des exonérations. La TVA est un impôt stratégique, compte tenu de ses effets sur les données socio-économiques et sur les recettes fiscales. La neutralité et l'efficacité de la TVA sont actuellement affectées par la multiplicité des taux et l'étendue du hors champ et des exonérations, responsables des effets de butoir et de la complexité du système. La neutralité de la TVA peut être complétée et mieux assurée à travers la conception de cet impôt et les pratiques de gestion, notamment le dispositif de remboursement.

### III. L'impôt sur le Revenu (IR)

L'impôt sur le revenu a un impact important dans deux domaines majeurs : celui des recettes et celui de la redistribution. Actuellement, les principales faiblesses de cet impôt résident dans le fait que i) l'essentiel de ses recettes provient des revenus salariaux et assimilés et, ii) l'importance démesurée du secteur informel qui limite les principales fonctions de cet impôt. L'ampleur du secteur informel a pu être, d'ailleurs, mieux cernée à la faveur du soutien du fonds spécial Covid-19 à la population affectée, de l'ordre de 4,3 millions de ménages,

selon les données communiquées par le ministre de l'économie et des finances.

#### IV. Amélioration de l'administration fiscale et des conditions d'adhésion à l'impôt

L'administration fiscale s'est très tôt dotée d'une organisation fonctionnelle pertinente, et des progrès remarquables ont été réalisés en matière d'informatisation et de dématérialisation. L'extension de la télétransmission des déclarations et du télépaiement doit être poursuivie. La pandémie a d'ailleurs accéléré la transition vers le numérique. En appui à cette importante évolution, il est, en contrepartie, nécessaire de développer une assistance administrative appropriée, particulièrement en faveur des catégories de contribuables qui ne sont pas encore en mesure d'assurer, dans de bonnes conditions, leurs obligations fiscales. Cette implication volontariste de l'administration est de nature à favoriser aussi l'intégration progressive du secteur informel. La transformation numérique étant bien avancée, le renforcement des capacités de l'administration et ses aptitudes à favoriser l'adhésion à l'impôt constituent aujourd'hui les nouveaux défis de l'administration fiscale.

##### Les recommandations

- Réviser la politique de multiplication des taux en matière d'IS, s'agissant d'un impôt qui se prête mal à cette orientation dans un véritable processus de réforme.
- Réduire l'importance des régimes dérogatoires d'imposition, source de complexité, d'évasion fiscale et d'allocation aléatoire des ressources.
- Adopter une démarche d'intégration de l'IS et de l'impôt de distribution.
- Élargir progressivement le champ d'application de la TVA pour en faire un véritable impôt général sur la dépense.
- Réduire le champ des exonérations de TVA et le nombre de taux afin de renforcer la neutralité de la taxe et limiter drastiquement les situations de butoir.
- Généraliser le droit au remboursement de la TVA et améliorer son système de gestion et les délais d'apurement.
- Améliorer la répartition de l'IR à travers une meilleure appréhension des revenus non salariaux.
- Réviser le barème progressif de l'impôt sur le revenu afin de faire jouer à cet impôt son rôle fondamental dans la répartition et la redistribution.
- Intégrer le secteur informel dans la sphère fiscale au moins par l'obligation de déclarations même si en dessous du seuil imposable. Le réaménagement des modalités d'imposition et du barème progressif de l'impôt doit intégrer cette dimension.
- Simplifier la législation fiscale et en assurer une meilleure stabilité.
- Consacrer l'équilibre, dans les textes et en pratique, des droits et des obligations à la fois du contribuable et de l'administration fiscale, ce qui n'exclut pas le durcissement du système de sanctions de la fraude fiscale caractérisée.
- Améliorer les conditions de traitement du contentieux fiscal et les règles régissant la « Commissions nationale du recours fiscal » ;
- Développer une assistance administrative appropriée en faveur des contribuables non dotés des moyens d'assurer, dans de bonnes conditions, leurs obligations fiscales ;
- Améliorer les niveaux de qualifications, la professionnalisation des métiers et la promotion des valeurs

d'éthique et de transparence de l'administration.

### 3. FAVORISER L'INVESTISSEMENT ET L'EMPLOI - NOTAMMENT CELUI DES JEUNES ET DES FEMMES

Avant même la crise de la Covid-19, la croissance économique du Maroc avait ralenti ces dernières années et était de moins en moins créatrice d'investissement privé et donc d'emplois durables. Cette situation s'est traduite par une création insuffisante d'emplois, très inférieure par rapport aux besoins de la population, en particulier de la jeunesse (200 000 arrivées par an sur le marché du travail contre 40 000 – 60 000 créations nettes d'emplois par an) ; un recul inquiétant du taux d'activité de 54% à 45% et plus particulièrement chez les femmes. La géographie de la croissance et de de l'emploi se confond tout à fait avec celle des régions les plus développées d'où l'accroissement des inégalités territoriales.

Le Maroc doit revoir sa politique d'investissement public et privé pour générer une croissance supérieure, plus productive et plus inclusive, c'est à dire capable de créer de l'emploi pour les femmes et les jeunes. Depuis 2000, le Maroc consacre en moyenne environ 30% de son PIB à l'investissement avec un bilan négatif qui se matérialise par un trop faible impact sur la croissance, la création d'emplois, les équilibres macroéconomiques et les inégalités sociales et territoriales. La comparaison avec les autres pays en développement, confirme la faiblesse du rendement des investissements consentis.

Les investissements publics sont dédiés principalement aux infrastructures et à l'énergie, investissements ayant un impact à long terme. Le Maroc a un ratio croissance / investissement, mesuré par le coefficient marginal du capital (*Incremental Capital-Output Ratio*, ICOR), parmi les plus faibles dans le monde avec en conséquence, une faible productivité et un impact insuffisant sur la croissance et le développement. La part des dépenses ordinaires représente 80% du budget réalisé de l'État contre 20% pour l'investissement.

Le taux moyen d'exécution des investissements publics reste en-deçà des attentes, en particulier au niveau des collectivités territoriales, et fait du surplace. Les Entreprises et établissements publics (EEP) qui représentent environ 55% des investissements publics, réalisent 75% des investissements budgétisés, dont le niveau stagne. La contribution du secteur privé, moteur de la croissance et de la création d'emplois, à l'effort global d'investissement est non seulement faible mais plus grave encore, elle fait du surplace depuis plusieurs années. D'après les données *Inforisk*, les immobilisations corporelles, incorporelles et financières des opérateurs privés connaissent un décrochage continu depuis 2015. L'État doit se porter là où les défaillances de marché sont avérées et être un catalyseur. Alors que les entreprises privées souffrent de problèmes de trésorerie (délais de paiement longs, défaillance d'entreprises), une enquête de la BEI a conclu que 62% des entreprises marocaines se financent exclusivement en fonds propres en raison d'exigences des banques en matière de garanties « particulièrement strictes ».

Pour générer une croissance supérieure et plus inclusive, il est nécessaire d'accroître le taux d'investissement au Maroc et d'assurer un meilleur rendement des investissements productifs. Le Maroc manque de fonds de capital-risque capables de financer le développement de PME, de miser sur des secteurs spécifiques dans lesquels la production locale peut avoir un avantage compétitif important sur le marché national. Le déficit commercial s'est creusé depuis deux décennies sans pour autant qu'il soit dû seulement aux importations énergétiques. Cette tendance est aussi renforcée par l'importation croissante de produits de consommation dans lesquels

le pays a désormais une dépendance technologique forte voire complète. La diversification et la montée en gamme de l'économie marocaine, bien que satisfaisante en comparaison aux économies du continent africain, n'est pas assez avancée pour assurer une bonne couverture du marché national et une forte compétitivité à l'export sur des marchés développés. Nonobstant les réussites du secteur de l'automobile et la transformation de la structure des exportations des produits et sous-produits du phosphate, les réussites industrielles sont encore trop peu nombreuses.

Pourtant c'est dans l'industrie qu'il existe des marges d'emploi pour une population dont la qualification moyenne est encore relativement modeste. La croissance des métiers de services, un segment intéressant, tant sur le marché national qu'à l'export n'a pas été assez forte non plus due en partie aux manques de compétences de la main d'œuvre potentielle. Les services et notamment à l'export se sont concentrés sur des métiers ou des segments à faible valeur ajoutée relative (par exemple les centres d'appels). Les cadres supérieurs et intermédiaires de qualité et les compétences sur les secteurs haut de gamme des services manquent alors même qu'une partie des milliers de diplômés de l'enseignement supérieur formés à l'étranger ne reviennent pas travailler au Maroc. Plus préoccupant encore, une partie des compétences formées au Maroc émigrent, notamment dans les secteurs des nouvelles technologies de communication et de l'informatique (métiers du développement entre autres).

Pour remédier à ces dynamiques adverses, l'approche par clusters de spécialisation avec des amorces de financement capital-risque pour le développement des PME et des innovations prometteuses peut être une piste de travail qualitative. Ce dispositif de portage et d'accompagnement devrait pouvoir compter sur des capitaux privés et publics gérés de manière autonome avec l'objectif d'essaimer et de développer des entreprises de demain. Il est possible d'imaginer par exemple pouvoir capitaliser sur la mise en place en cours du Fonds Mohammed VI d'Investissement Stratégique pour répondre à la double nécessité d'accroître les investissements (publics et privés) et assurer une gestion optimale en termes d'allocation et d'impacts sur la croissance inclusive et durable. Le Fonds pourrait ainsi avoir pour missions :

- a. investir dans des secteurs à forte valeur ajoutée économique ou sociale dans lesquels le Maroc dispose d'avantages comparatifs, et pour lesquels l'État doit permettre la mise en place d'externalités positives ou l'atteinte d'une taille critique.
- b. financer des investissements privés qui souffrent de problèmes de financement liés à un horizon trop long ou un risque élevé avec autant que possible un effet de levier vis-à-vis d'autres sources de financement.
- c. assurer un retour sur investissement, financier ou socio-économique.

Il faut également opérationnaliser le système de gestion, de ciblage et de priorisation des investissements publics, « Public Investment Management », annoncé pour fin 2017, pour assurer un suivi de tous les investissements publics, une évaluation de leur impact sur la croissance et l'emploi, de leurs rendements et de leur répartition régionale. Enfin, pour étendre au-delà du marché national le potentiel de certaines TPE-PME marocaines innovantes qui risqueraient d'être cloisonnés sur des segments de marché trop petits, il faut penser la manière dont les écosystèmes d'entreprises peuvent être formés et accompagnés pour trouver des partenaires internationaux et des débouchés, sur le continent africain notamment mais pas seulement.

En cela, accélérer le déploiement des activités de l'Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE) qui doit jouer un rôle important dans la promotion des investissements dans les secteurs les plus créateurs de valeur ajoutée en termes d'emploi et de commerce extérieur.

Enfin, la priorité exprimée des pouvoirs publics est de se mettre en capacité d'analyser et détecter les potentiels des PMI-PME en termes de créations d'emplois et de juger l'opportunité d'investissement en fonction du critère de la création, à terme, d'emplois durables. A cet effet il faudrait revoir le système d'incitation des investissements conventionnés en priorisant la création d'emplois directs comme critère d'éligibilité à la commission nationale ou régionale des investissements, et en conditionnant les incitations publiques à l'investissement (foncier, immobilier industriel, formation professionnelle, fiscalité, *etc.*) au nombre d'emplois créés avec un système de garantie et de suivi. La capacité à apprécier un business plan ou le potentiel d'un marché, n'est pas la première des qualités ou compétences d'un fonctionnaire, aussi bien formé soit-il à l'exercice ses fonctions. Aussi les équipes de la fonction publique territoriale ou déconcentrée en charge du développement économique, qui ont un portefeuille d'activités et de compétences aussi variés que le contrôle de prix des denrées ou le suivi des plans de développement doivent spécifiquement être repensées de manière à inclure des compétences internes sur l'essaimage d'entreprises et l'entrepreneuriat.

De nombreux programmes parfois aidés par les partenaires internationaux sont en cours de lancement sur la question de l'entrepreneuriat et l'entrepreneuriat féminin mais les leçons des impasses des précédents programmes doivent être tirées en ce domaine. L'entrepreneuriat est une démarche longue, ardue, qui demande des profils dotés d'une forme d'expérience ou d'expertise préexistante. Il est important que la puissance publique puisse conforter, créer des cadres de développement attractifs et intéressants mais cela suppose des accompagnements du secteur privé, des compétences financières et une forme de « droit à l'erreur » également qui sont des éléments parfois assez exogènes à la culture de l'administration en tant que telle.

L'entrepreneuriat ou l'auto-emploi ne sauraient constituer à eux seuls des recettes miracles face au grave problème de sous-emploi que nous constatons. Ce sont des solutions de long terme qui nécessitent beaucoup de persévérance, du temps long et un état d'esprit nouveau. Par ailleurs, l'auto-emploi et le statut d'autoentrepreneur mis en place en 2016, n'offrent actuellement aucune possibilité de cotisation pour une assurance santé ou une assurance vieillesse publique, ce qui constitue un défaut perceptible de la formule. Les taux d'imposition attractif de ce statut dérogatoire dont il conviendra de vérifier s'il n'est pas abusivement utilisé parfois pour du salariat détourné, devraient être révisés dans le sens de proposer une souscription obligatoire à une affiliation de couverture santé *a minima*.

L'emploi privé ne se décrète pas et l'administration ne saurait obliger à l'embauche, néanmoins il existe une trop faible conscience au sein du secteur privé et de la société marocaine des déperditions économiques très néfastes du sous-emploi ou de l'emploi informel. Il est estimé par le FMI que le Maroc aurait pu augmenter son PIB d'un tiers avec une participation supérieure des femmes au marché du travail de 20 points par exemple. Alors que celle-ci régresse encore passant de 24% à 17% entre 2007 et 2014. La régression actuelle du taux d'activité des femmes n'est pas forcément un mauvais indicateur si elle correspond à une scolarisation plus longue des jeunes filles mais force est de constater, dans les statistiques, que pour les femmes marocaines, la principale perspective d'ascension sociale reste le mariage et la famille et non l'emploi rémunéré. Une fraction des femmes disposant d'une éducation supérieure est active sur le marché du travail mais beaucoup d'entre elles s'en désengagent pour des raisons structurelles qui les défavorisent et dont l'État doit se préoccuper : la mauvaise qualité de l'emploi, des salaires faibles et une couverture sociale lacunaire.

L'État peut encore beaucoup pour favoriser l'investissement et les EEP sont des leviers importants de

l'investissement dans le pays comme nous l'avons vu. Leurs démarches d'investissement doivent correspondre avec des logiques de préférence nationale (entendu dans le sens d'une production locale) et de croissance d'écosystèmes productifs, mais aussi être exigeante avec les sous-traitants sur les questions de conformité sociale et d'impact sociétal. En revanche l'État de son côté doit accélérer et respecter les délais dans la mise en place des contrats-cadres avec les EEP dont plusieurs sont en retard et mettent en suspens leur développement dans le cadre du code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP lancé en 2012 et les dispositions de la circulaire du Chef de Gouvernement du 15 mai 2013.

Nous ne pouvons clore ce chapitre sans évoquer la situation particulière des conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le tissu entrepreneurial du pays. En ce sens, le reporting et le suivi des cessations d'activités, des reprises et le suivi social qui en est fait est crucial pour construire les capacités de résilience. Dans cette situation des mesures complémentaires pourraient être envisagées pour accorder aux repreneurs des entreprises en difficulté les mêmes avantages que ceux accordés aux nouveaux investisseurs et simplifier les procédures de cession sous des conditions de neutralité globale sur l'emploi et autour d'une forme de contractualisation formelle des contreparties de ces avantages. Pour le tissu informel qui peut être parfois une première structuration vers des structures plus formelles, des aides incitatives devraient être programmés pour les artisans afin de financer leur cycle d'exploitation sous conditions de formalisation d'un statut d'autoentreprise a minima. Par ailleurs il pourrait être soutenus par des démarches complémentaires, leur être permis sous statut d'autoentreprise d'accueillir des apprentis et d'accéder à des conditions de crédits équivalentes au programme « intilaka ».

#### **4. CONSOLIDER LA VOCATION DU MAROC EN TANT QUE HUB RÉGIONAL ET INTERNATIONAL**

La situation géographique privilégiée du pays, aux confluences de l'Atlantique et de la Méditerranée dont il est une porte d'entrée, permet de jouir d'une position géostratégique unique aux carrefours de marchés développés, sur une voie de passage importante du commerce international (100 000 bateaux / an passent le Détroit de Gibraltar), avec des débouchés logistiques sur les pays de la façade atlantique de l'Afrique, et au-delà, des Amériques. Deuxième pays africain ayant la meilleure infrastructure (World Economic Forum 2019), notre pays possède la meilleure connectivité maritime en Afrique et est classé 16ème dans le monde avec 16 aéroports internationaux, dont Casablanca, premier hub arien entre l'Europe et l'Afrique. Depuis Casablanca, 33 vols directs vers des destinations africaines sont disponibles. Ces atouts de connectivité font de notre pays un potentiel unique vers l'Afrique et nous disposons d'une avance en la matière par rapport à nos voisins d'Afrique du Nord qui prennent graduellement conscience des potentialités de coopération économique sur le continent et s'activent désormais à essayer de rattraper notre avance considérable qui doit beaucoup être au leadership de Sa Majesté le Roi Mohammed VI. La coopération gouvernementale est étroite et se renforce à travers 46 visites royales dans 25 pays depuis l'intronisation de Sa Majesté le Roi Mohamed VI en 1999 mais également grâce à la mise en place d'accords de coopération avec 42 pays.

L'enracinement du tissu entrepreneurial marocain en terre africaine est aujourd'hui substantiel et il continue de monter en puissance : 42 % des flux d'investissements directs étrangers (IDE) marocains sont destinés à l'Afrique ; les opérateurs marocains dans les secteurs de la banque et de l'assurance sont présents dans 25 pays du continent ; et l'investissement des entreprises marocaines dans les autres pays africains est diversifié. Ce dernier, bien que majoritairement tourné vers les services, concerne aussi les secteurs de la finance et de

l'industrie et les domaines structurants dont l'énergie, l'eau, le transport, le logement social, la santé et l'éducation. Au cours des dix dernières années, beaucoup de choses ont été dites sur la progression spectaculaire de la politique économique marocaine en Afrique. Le secteur financier marocain (banque, assurance) est présent dans 34 pays africains. Le groupe BMCE est présent dans 20 pays, Attijari Wafabank dans 14 pays et le Groupe Banque Populaire dans 17 pays. Le Maroc est le 2ème investisseur intra-africain en Afrique avec un total de 22 projets d'une valeur de 5 milliards de dollars en 2017. L'Office chérifien des phosphates (OCP), a quintuplé ses exportations d'engrais vers les pays africains tout en bâtissant des dispositifs de coopération importants avec les secteurs agricoles sur le continent. Les grands groupes immobiliers développent le logement social, et le groupe Maroc Telecom a une présence active sur le continent.

Avec la signature de la Déclaration de Kigali pour le lancement de la Zone de libre-échange continentale africaine le 21 mars 2018, l'Afrique a fait un pas de géant vers l'intégration continentale, la vision panafricaine et le développement du continent. En effet, la ZLECA est l'un des plus importants accords commerciaux de la période récente, puisque 44 pays africains, dont le Maroc, se sont engagés vers la création de ce qui deviendra l'une des plus grandes zones de libre-échange du monde, englobant 1,2 milliards de personnes du Cap à Tanger. Comment capitaliser sur ce positionnement ?

Tout d'abord les liens humains, économiques, culturels avec les pays africains doivent se renforcer vers toujours plus d'interconnaissances, d'échanges afin de conforter les éléments de positionnement de l'image du Maroc sur le continent. La perception de notre pays est bonne de manière générale mais l'expérience montre que les préjugés culturels ou les méfiances peuvent parfois ressurgir et être entretenus, y compris instrumentalisés. Pour cette raison, les questions de réciprocité des investissements, d'accueil des étudiants et populations des autres pays africains sur notre sol, de responsabilité sociétale et économique des entreprises sur le continent sont capitales. L'apport et la plus-value du Maroc pour les autres pays du continent ne doit pas nous conduire à nous soucier d'être un partenaire positif et disponible traitant d'égal à égal.

Dans ce sens, les projets d'investissements marocains sur le continent doivent évidemment être exemplaires et des mesures complémentaires devraient pouvoir concerner les employés et cadres des pays africains travaillant au Maroc. Le coût et les limites de transferts de fonds depuis le Maroc vers les autres pays africains devraient être allégés, étant aujourd'hui limités par le contrôle de change. Les dispositions dérogatoires de transferts pour les étrangers s'appliquent rarement aux ressortissants africains étant donné que le Ministère du Travail ne recense que peu de ressortissants africains disposant du « contrat de travail étranger » réglementaire en comparaison au nombre d'entre eux présents au Maroc. Certaines nationalités sont exemptés de l'établissement de ce contrat de travail étranger, par convention bilatérale (par exemple le Sénégal) mais sont pourtant, parmi les travailleurs africains au Maroc, ceux qui sont en tête des statistiques des détenteurs de « contrat de travail étranger ». Les conventions bilatérales de non double imposition sont également importantes pour permettre à des cadres africains qualifiés de venir travailler au Maroc dans des secteurs porteurs dans des conditions de sécurité fiscale optimale. L'attractivité du Maroc pour cette catégorie de cadres bien formés est déterminante pour les prochaines étapes de cette « voie africaine » sur laquelle de nombreux acteurs économiques se sont engagés.

Casablanca Finance City s'est hissée en quelques années à la 1ère place africaine du classement « GFCI » des centres financiers, en moins de 10 ans, alors que seuls Johannesburg et Le Caire figuraient au classement jusque-là. Cette progression traduit bien l'engouement des investisseurs envers le continent et son potentiel

considérable. En figurant parmi les 5 centres mondiaux susceptibles de croître en importance à l'avenir, Casablanca Finance City a l'ambition d'être aux côtés des investisseurs du continent au service de l'Afrique dont le PIB devrait être multiplié par dix d'ici 2050, et sur lequel les volumes d'investissements seront importants dans les décennies à venir.

Les investissements directs étrangers (IDE) continueront d'affluer vers les secteurs porteurs, principalement dans les infrastructures énergétiques et l'agriculture, mais aussi pour appuyer le développement des services financiers, la grande distribution, le transport et la logistique. L'Afrique bénéficiera également d'un meilleur accès aux nouvelles technologies qui favoriseront des avancées en matière de développement durable, sans compter le dynamisme de ses entrepreneurs et la révolution numérique en marche. Cette dynamique et cette africanisation des relations devra tout autant imprégner la société marocaine et le marché de l'emploi des cadres supérieurs au fur et à mesure que les échanges s'intensifieront. Le traitement administratif de ces questions importantes devra se porter au niveau requis.

Le positionnement fort du Maroc sur l'Afrique de l'Ouest en tant que pays partenaire dans les coopérations, dans les investissements, dans les échanges, devra aussi pouvoir s'étendre à d'autres régions africaines moins bien connues des investisseurs marocains. En Afrique Centrale ou en l'Afrique de l'Est par exemple le volume d'affaires n'a pas encore tout à fait suivi la qualité des relations diplomatiques. D'ici à 2025, la géographie africaine verra apparaître une douzaine de mégapoles et une centaine de villes de plus d'un million d'habitants, avec des besoins dans l'éducation, la santé, le logement et des pays dont l'ambition sera de constituer des capacités et des ressources nationales propres.

## Recommandations

1. Multiplier les accords de protection des investissements (API) avec les pays du continent africain, de même que les accords de non double imposition (CNDI).
2. Faire un suivi pointu et continu de l'application des accords signés avec les pays africains via la création d'une agence de suivi des investissements du Royaume à l'étranger et notamment sur le continent.
3. Renforcer la connectivité avec les pays africains via les voies maritimes, terrestres et le renforcement de la connectivité aérienne par la RAM.
4. Créer un cadre attractif à l'emploi des cadres issus des pays partenaires.

## 5. IMPLIQUER L'ADMINISTRATION DANS LES COOPERATIONS NORD-SUD ET SUD-SUD

Les enjeux de circulation des normes et de partage d'expériences jouent beaucoup dans la qualité et la densité des relations bilatérales et multilatérales. Le Maroc, a suivi un exercice de convergence avec l'acquis de l'Union européenne, qui a constitué sans nul doute de constituer un cadre de transformation radicale maîtrisée de certains secteurs de l'administration. Les évaluations faites des 30 jumelages institutionnels réalisés entre 2004 et 2008 ont permis de qualifier le Maroc pour obtenir son Statut Avancé. La méthodologie adoptée y a été pour beaucoup. En effet, les projets de réformes étaient présentés aux différents sous-Comités thématiques de l'Accord d'Association et validés par le Comité d'Association pour leur financement. Cet exercice de validation ouvrait la voie à une concertation en vue de l'identification et la formulation du projet de réforme. La contractualisation de ses résultats les rendait obligatoires s'assurant ainsi de l'engagement politique du bénéficiaire et de la qualité

de l'expertise du prestataire public européen. La durée de mise en œuvre ne doit pas excéder 36 mois.

Les règles régissant ce programme étaient rassemblées dans un manuel dit de jumelage et précisant les relations entre les contractants et définissant les rôles de chaque intervenant : Commission européenne, Administrations marocaines bénéficiaires, Unité de Gestion de Projets et Etats membres de l'UE mettant à disposition leur expertise publique. L'idée fondamentale reposait sur le postulat que seule une administration d'un Etat membre de l'UE, ayant déjà réalisé sa propre réforme pour mettre en application l'acquis communautaire, est plus qualifiée pour accompagner une administration d'un autre pays candidat à se mettre à niveau pour son intégration. Il est de même établi que cet instrument permet un gain de temps estimé à 5 années.

Cette expérience marocaine de la réforme de l'Etat à travers le rapprochement à l'acquis communautaire renseigne précisément et de façon exceptionnelle sur les réussites et les difficultés à réformer l'Etat. La création de l'Office national de sécurité des produits alimentaires (ONSSA) ou de l'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF) ont été non seulement salutaires pour les secteurs concernés permettant à l'Etat de se mettre au niveau des standards internationaux dans le commerce international mais également à leurs personnels de s'améliorer tant sur le plan technique que managérial.

Cela suppose également que le Maroc en tant que partenaire devra être en capacité de proposer des coopérations originales et fortes envers d'autres pays. Nouer des partenariats multidimensionnels Sud-Sud mais aussi Nord-Sud-Sud dans les domaines des secteurs où le Maroc a bénéficié par ailleurs d'appui technique des pays européens comme dans les accords de jumelage devrait être une perspective intéressante d'enrichissement des programmes de coopération avec les partenaires africains. De ce point de vue des institutions d'excellence dans l'administration comme l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes, les Douanes, le Secrétariat Général du Gouvernement devraient également pouvoir aborder et concevoir une approche de coopération pertinente avec les autres pays africains afin de densifier les contacts et les interconnaissances existantes à l'instar des EEP que sont l'ONEE, l'OCP ou MASEN.

L'administration publique en Afrique joue un rôle capital dans la conception et la mise en œuvre des stratégies d'émergence tant au niveau national que régional. Ces stratégies embrassent, le plus souvent, les objectifs fixés par l'Agenda 2063 qui vise la construction d'une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive s'appuyant notamment sur le potentiel des femmes et des jeunes et sur un développement durable. L'administration publique est à cet égard un pilier essentiel pour concrétiser l'Etat de droit, mettre en cohérence les politiques publiques, promouvoir une économie compétitive et assurer des services publics performants orientés vers la satisfaction des besoins différenciés des citoyens.

Consciente de ces défis et enjeux, l'administration publique marocaine connaît une mutation profonde et a engagé à ce titre des réformes structurelles et structurantes consistant essentiellement en : (1) la transformation organisationnelle, managériale, éthique et numérique de l'administration (2) l'adoption de la loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information (3) l'allégement des procédures administratives (4) le renforcement de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne ainsi que (5) le processus de dématérialisation des procédures fiscales . Par ailleurs, le Maroc a mis en place, en 2019, trois initiatives majeures portant sur : (1) le lancement du chantier de la mise en œuvre de la déconcentration administrative (2) l'institutionnalisation d'une Commission nationale de développement durable, chargée de l'implémentation de l'Agenda 2030 (17

ODD) au niveau des politiques publiques et des territoires et (3) la promotion de la bonne gouvernance à travers l'instauration, la réactivation et le renforcement d'instances indépendantes comme le Conseil de la concurrence, l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption et l'Autorité marocaine des marchés des capitaux.

Ces perspectives et ses questionnements devraient pouvoir trouver des prolongements avec les administrations de nos partenaires africains et conduire à des plateformes d'échanges et de coopération sur la façon d'adapter nos administrations à 4 défis communs :

- **Une administration dotée d'une élite africaine formée en Afrique.** Notre continent peine à développer et à retenir ses élites. La formation supérieure (académique et professionnalisante) reste confrontée à une série de contraintes liées à la qualité de la formation et des enseignants, la valeur du diplôme, la compétitivité et internationalisation des universités, la qualité de la recherche ainsi que l'adéquation de la formation avec les besoins du marché. Pour favoriser le développement d'une formation d'excellence africaine régionale reconnue, il serait nécessaire d'engager une série d'actions parmi lesquelles :

- l'établissement, dans le cadre d'accords régionaux, du principe de reconnaissance réciproque du diplôme à l'échelle régionale et ce, dans la but de renforcer la valeur du diplôme et l'équivalence des titres, de faciliter la mobilité et la circulation des étudiants en Afrique et à l'international dans le cadre de programmes de coopération scientifique et de recherche. Cela offrirait également l'opportunité aux lauréats titulaires d'un diplôme africain de travailler au sein d'un espace régional.
- l'appui à l'internationalisation des universités en s'appuyant sur les réseaux existants les plus pertinents et les références définies par des instances régionales ou internationales compétentes. La collaboration et les partenariats avec les universités et les réseaux les plus réputés notamment ceux des pays émergents (Corée du Sud, Chine, Turquie, etc.) peut revêtir un intérêt certain, en raison de l'expérience de ces pays dont les modèles de croissance et de développement peuvent être capitalisés.
- le renforcement de l'échange culturel pour soutenir la dynamique de construction d'une communauté de destin pour l'Afrique. Les expériences réussies du programme européen Erasmus + peuvent servir d'exemple au développement d'un programme africain de mobilité des étudiants et des enseignants.
- la mise en place d'un cadre incitatif pour le recrutement d'enseignants et de personnel académique qualifié (système de promotion, statut régional pour les enseignants et chercheurs, etc.) afin de renforcer la compétitivité des universités africaines.
- la digitalisation du système d'éducation et de formation. Dans ce cadre, la coopération internationale en particulier avec des pays émergents tels que la Chine et l'Inde peut favoriser des sauts technologiques et le développement des capacités internes. La contribution de la diaspora mérite également d'être prise en compte dans les processus d'innovation des systèmes d'enseignement.

- **Un capital humain local encouragé.** Dans son rôle d'accompagnement et d'encadrement des opérateurs économiques, l'administration favoriserait le recours aux compétences locales à travers :

- la mise en place de mécanismes de financement incitatifs au profit des auto-entrepreneurs locaux avec l'appui du secteur bancaire marocain présent dans les pays africains ;
- la valorisation des compétences africaines formées au Maroc en s'appuyant notamment sur les associations des lauréats étrangers et autres réseaux professionnels ;

- une participation plus conséquente de la diaspora africaine au développement inclusif et aux investissements socialement responsables en Afrique.

- **Un financement moins dépendant des ressources extérieures.** Bien que la croissance économique de l'Afrique au cours des cinq dernières années ait généré des ressources publiques importantes, plusieurs pays restent trop dépendants des flux d'aide publique au développement. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire et économique de la covid-19, les marges de manœuvre en matière de financement externe sont de plus en réduites compte tenu des niveaux de solvabilité des Etats déjà lourdement endettés. L'administration est appelée à mobiliser de nouvelles ressources de financement internes et à mettre en place des stratégies de gestion active de la dette. Les pays africains peuvent accroître les recettes publiques de 12 à 20 % du PIB grâce aux principales actions suivantes :

- élargir l'assiette fiscale, améliorer le recouvrement, inclure progressivement l'informel, intégrer des secteurs et domaines d'activité non soumis à l'impôt et procéder à une réingénierie des dépenses fiscales sur la base d'une évaluation régulière ;
- mieux tirer profit des recettes liées aux richesses minières et à l'exploitation des ressources naturelles dans une optique de développement durable.

- **Adopter une approche partenariale avec les ONG et la société civile organisée dans les politiques publiques.** A travers le développement de synergies avec celles-ci, l'administration renforce sa transparence ainsi que ses actions de sensibilisation et de plaidoyer au profit du citoyen. Dans de nombreux pays africains des dynamiques existent en ce sens et il s'agit de les conforter. La contribution des conseils économiques et sociaux et institutions similaires est capitale pour nourrir cette dynamique d'écoute et de structuration des associations de la société civile.