

# Gouvernance des services publics

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

Auto-Saisine n° 13/2013



Conseil Economique, Social et Environnemental

# Gouvernance des services publics

Auto-Saisine n° 13/2013





Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu Le glorifie



## AS n°13 / 2013

- Conformément à la loi organique n° 60-09 relative à la création du Conseil Economique, Social et Environnemental et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision du bureau du Conseil d'affecter le sujet relatif au « Gouvernance des Services publics » à la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets stratégiques ;
- Vu l'adoption du rapport sur «Gouvernance des Services publics» par l'Assemblée Générale du 30 mai 2013, à l'unanimité.

Le Conseil Economique Social et Environnemental  
présente son rapport

# Gouvernance des services publics

Rapport préparé par

La Commission Permanente chargée  
Des Affaires économiques et des Projets stratégiques

*Président de la Commission* : M. Ahmed Rahhou  
*Rapporteur de la Commission et du thème* : M. Mohammed Bachir Rachdi

Dépôt légal : 2014MO4059

ISBN : 978-9954-635-08-7

ISSN : 2335-9234

Conseil Economique Social et Environnemental  
Imprimerie SIPAMA SARL



# Sommaire

<b>Synthèse</b>	<b>11</b>
<b>Préambule</b>	<b>27</b>
<b>Introduction</b>	<b>29</b>
<b>I. Méthodologie</b>	<b>33</b>
1 - Les auditions	33
2 - Le Forum du CESE	34
3 - L'Analyse de documents	34
4 - L'Étude réalisée pour le compte du CESE, auprès des usagers (citoyens résidents-MRE- entreprises)	34
<b>II. État des lieux et analyse</b>	<b>37</b>
1. Des dysfonctionnements qui contreviennent aux droits du citoyen	39
2. L'enracinement des pratiques de corruption	45
3. La situation de l'e-gov au Maroc	50
3.1 Bénéfices attendus d'une administration numérique	50
3.2 Bilan de l'e-gov marocain	52
<b>III. Principales leçons du benchmark d'expériences e-gouvernement internationales</b>	<b>61</b>
1. Pilotage et gouvernance	61
2. Définition des objectifs	62
3. Architecture IT et infrastructure	63
4. Choix du modèle opérationnel	64
5. Accessibilité	64
6. Pérennisation	64
7. Création de richesse	65
<b>IV. Synthèse du diagnostic général</b>	<b>67</b>
<b>V. Recommandations pour une refondation de la gouvernance des services publics</b>	<b>69</b>
<b>Détail des recommandations du CESE</b>	<b>73</b>
1. Définir une stratégie globale pour la gouvernance des services publics	73
2. Améliorer l'accès à l'information	76

3. Simplifier les démarches et les procédures et assurer le recours	77
4. Améliorer l'accueil	78
5. Accélérer la stratégie e-gov et généraliser le recours à la dématérialisation des procédures	80
<b>Conclusion</b>	<b>81</b>
<b>Annexes</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 1</b>	85
Liste des membres de la Commission Permanente chargée des affaires économiques et des projets stratégiques	
<b>Annexe 2</b>	89
Méthode de conduite de l'étude terrain réalisée pour le compte du CESE auprès des usagers (citoyens résidents-MRE- entreprises)	
<b>Annexe 3</b>	97
Note comparative sur les méthodologies et les différences de taux de corruption entre l'étude ICPC (secteur santé) et l'étude CESE	

# Synthèse

---

La Constitution du Royaume consacre les droits du citoyen à des services publics efficaces, à l'information et à l'égalité d'accès à ces mêmes services, dans le respect de la dignité.

Conscient des attentes fortes de nos concitoyens qui souhaitent, à court terme, des changements effectifs dans leurs relations avec l'Administration, avec un véritable impact sur leur vécu quotidien, le Conseil Économique, Social et Environnemental s'est autosaisi dès mars 2011, du sujet de la gouvernance des services publics, afin d'apporter sa contribution à l'élaboration d'une politique publique visant l'amélioration de la relation de l'administration avec les citoyens et usagers, ainsi que celle de la gestion des services délivrés, en rendant ceux-ci accessibles, sans entraves ni difficultés, dans des conditions de célérité, d'accueil, de respect, d'égalité, d'éthique et de transparence. C'est un préalable incontournable, le socle sur lequel pourra se construire une « bonne » gouvernance des services publics.

Dans le cadre de ce rapport, le CESE n'a donc pas pour objectif de s'intéresser aux réformes nécessaires relevant du cœur de la mission de chaque service public, ni d'évaluer son adéquation avec les attentes des usagers dans son domaine d'action spécifique (enseignement de qualité, couverture sociale et de santé, accès à l'eau, à l'électricité, aux télécoms, désenclavement, développement rural, etc.).

## Méthodologie

Fruit d'un premier processus d'écoute et de concertation, et d'une démarche itérative entre état des lieux, benchmark et propositions concrètes, le rapport d'étape du 27 octobre 2011 a constitué une plate-forme pour un approfondissement du débat. Il a livré des éléments pertinents de diagnostic et émis un premier train de recommandations à même de rendre l'action publique en la matière plus efficace et davantage centrée sur les besoins et les attentes de nos concitoyens.

Ce rapport intermédiaire a ensuite été enrichi par la mise à profit du Forum en ligne du CESE, en vue d'élargir encore le débat sur cette problématique des services publics, et de recueillir les propositions et les retours d'expériences des citoyens et des acteurs intéressés par le sujet.

Enfin, dans un souci d'obtenir les avis et appréciations des citoyens et usagers, à travers une démarche plus représentative de l'ensemble de la population, et par conséquent d'intégrer la réalité du terrain, le CESE a lancé une étude approfondie, comprenant des enquêtes portant sur des échantillons significatifs et représentatifs des différents profils d'usagers des services publics (près de 3000 citoyens résidents et Marocains résidant à l'étranger, et plus de 1100 entreprises).

Cette même étude a impliqué, dans le cadre de focus groups, des leaders d'opinion, des acteurs associatifs, des représentants d'organisations professionnelles ainsi que des responsables en charge de la modernisation des services publics au niveau de différentes administrations et départements ministériels.

Cette mission, dont les conclusions ont été rendues en janvier 2013, avait pour finalité de disposer d'une meilleure connaissance du vécu des citoyens et des entreprises, usagers des services publics, et d'analyser le degré de convergence de leurs attentes avec les premières recommandations du CESE, telles que détaillées dans le rapport d'étape.

## Conclusion

Devant le décalage existant entre la consécration des droits du citoyen, clairement affirmée dans la Constitution (articles 154 à 157), et la réalité vécue au quotidien par les citoyens et usagers dans leur recours aux services publics, le CESE souligne l'urgence d'une accélération de la mise en conformité de ces derniers avec l'esprit et la lettre du texte constitutionnel. Il préconise les principes et règles intégrés en la matière dans le référentiel de la Charte sociale adoptée par l'Assemblée Générale du CESE du 17 décembre 2011.

À cette fin, il y a lieu d'aller vers une refondation de la gouvernance des services publics pour répondre efficacement aux attentes fortes et légitimes de la population, lesquelles ont été naturellement exacerbées par l'évolution, sur les dernières années, d'un contexte régional et international devenu encore plus sensible à cette problématique.

Les réformes engagées par différents départements, souvent selon une approche sectorielle, même si elles sont la traduction d'une réelle volonté des pouvoirs publics en faveur du changement, n'ont abouti qu'à de faibles résultats. Le niveau d'insatisfaction des usagers, tel qu'il est confirmé par les récentes enquêtes de terrain réalisées sur le sujet pour le compte du CESE, est d'ailleurs à la hauteur des attentes et des espoirs suscités.

Cette crise de confiance est d'autant plus forte que ce sont les populations les plus vulnérables (femmes, jeunes, démunis et personnes à besoins spécifiques ou encore ceux résidant en milieu rural) qui sont les plus pénalisées par les déficits en matière de services rendus, alors qu'elles devraient en être les premières bénéficiaires. Ces mêmes enquêtes de terrain mettent en relief que, plus le service public est marqué par une forte dépendance vis-à-vis de l'agent de l'administration, plus le citoyen (ou tout autre usager) se trouve face à une situation de grande fragilité. Ce phénomène est plus accentué pour les populations les plus vulnérables, auprès de qui les pratiques d'abus de pouvoir sont encore plus répandues.

Pour marquer une inflexion majeure, capable d'améliorer de façon significative et durable la relation vécue par les citoyens avec l'Administration, il faudrait commencer par regagner leur confiance et leur adhésion. Cet objectif passe d'abord par la capitalisation sur les résultats des expériences réussies à l'échelle nationale, voire parfois locale, tout en orientant clairement l'action vers une approche globale et cohérente, pour une plus grande efficacité de l'ensemble des services publics.

Pour cela, le CESE a adopté une approche holistique pour élaborer ses recommandations. Celles-ci ne constituent donc pas un ensemble de mesures indépendantes les unes des

autres, mais se proposent d'être, de par leur synergie et leur complémentarité, une réponse globale au défi majeur de la modernisation des services publics et de l'amélioration de leur gouvernance.

## État des lieux et analyse

Après exploitation de toutes les données recueillies, il ressort que la perception des services publics par les usagers reste globalement négative. La relation à l'administration est vécue par le citoyen comme un rapport de forces qui lui est défavorable. Le service rendu est perçu comme une faveur plutôt qu'un droit, ce qui se traduit souvent non seulement par une dispense de comptes à rendre, mais également par une libre interprétation des textes et des procédures qui régissent le service.

La plupart des administrations sont cependant assez conscientes de cette problématique. Il est, en effet, rare d'en trouver aujourd'hui où le sujet n'a pas été abordé et où n'ont pas été lancées des initiatives qui, pour certaines, peuvent même être considérées comme de vraies avancées. Partout dans les services, le sentiment est que les choses vont dans le bon sens et que des initiatives audacieuses sont en cours.

Pourtant, force est de constater que toutes ces expériences n'ont encore que peu d'incidence sur la perception du citoyen, laquelle reste d'autant plus négative que les niveaux d'exigence de la société se sont élevés. Trop compartimentées, peu connues ou expliquées, trop peu cohérentes, ces tentatives de réforme expriment l'absence d'une vision globale et d'une démarche coordonnée, empêchant par là toute lisibilité de la politique et de l'action des pouvoirs publics en la matière.

En effet, leur manque de transversalité et le peu de coopération entre services administratifs réduisent, voire annulent, le bénéfice que l'utilisateur pourrait en attendre, le laissant démuni face à la complexité administrative. La réalité est que ces tentatives de réforme, par leur caractère inabouti et parcellaire déçoivent des attentes fortes et créent des frustrations, ce qui aurait plutôt tendance à exacerber le ras-le-bol du citoyen.

De même, malgré d'importants investissements et la mobilisation de ressources significatives, le recours aux Nouvelles Technologies de l'Information n'a été globalement que de peu d'apport dans l'amélioration du service rendu aux citoyens.

Pourtant, le benchmark international, réalisé auprès de pays rencontrant des problématiques similaires au nôtre et qui bénéficient déjà d'une administration numérique performante, montre le saut qualitatif qu'il est possible de réaliser dans la délivrance des services publics grâce à un e-gov performant. Parfaitement accessibles, dans le respect de la dignité et des droits des citoyens, les e-services permettent de lutter efficacement contre la corruption et d'assurer une parfaite équité aux citoyens-usagers, y compris et surtout aux plus défavorisés.

L'observation des pays plus avancés que le Maroc dans la mise en œuvre de l'administration électronique (et dont l'avancement se manifeste dans le classement e-gov des Nations Unies) montre qu'à chaque fois, le programme d'e-gouvernement a été positionné d'emblée comme une priorité stratégique nationale. Aussi a-t-il été ancré au plus haut niveau du gouvernement pour résoudre les difficultés liées à la transversalité des projets, afin de garantir la mobilisation, la coordination et l'affectation des ressources humaines et financières nécessaires.

Il ressort aussi clairement que les dysfonctionnements de l'administration à travers le Royaume exacerbent les inégalités en pénalisant davantage les populations vulnérables, alors même que la mission des services publics est de leur venir en aide : les déficits en matière de services rendus prennent une plus grande ampleur dans le monde rural, mais aussi souvent dans les petites villes, les quartiers périphériques des grandes villes, et pour les personnes à besoins spécifiques.

C'est d'ailleurs dans ces catégories de population qui souffrent davantage des problèmes basiques d'accessibilité aux lieux des services publics et des surcoûts associés, ainsi que de l'abus de pouvoir exercé par les agents de l'administration et les différentes formes de clientélisme et de corruption, que l'insatisfaction est la plus grande.

Les abus de pouvoir et les pratiques illicites prennent une plus grande ampleur à l'occasion des prestations à forte dépendance. Ce sont là encore les catégories d'utilisateurs les plus vulnérables qui sont les plus touchés.

La tendance générale actuelle en matière de gestion des relations de l'Administration avec le citoyen paraît ainsi comme une voie sans issue. Aussi le diagnostic général est-il sans appel : sans une modification et une réorientation substantielles de la politique publique en matière de gestion de la relation de l'Administration avec le citoyen, le sujet risque de demeurer encore longtemps un motif de mécontentement général.

Seule la définition d'une stratégie d'approche globale, adossée à des actions concrètes et coordonnées, et une mobilisation générale, dans la cohérence et la coopération entre services, seront à même de permettre, à l'instar des pays qui connaissent des expériences réussies en la matière, une évolution significative de la satisfaction de l'utilisateur vis-à-vis des services publics.

La problématique est davantage une question de gouvernance globale que de moyens. Les mêmes budgets et moyens humains disponibles actuellement permettraient, si la gouvernance était améliorée, de faire beaucoup mieux dans le sens de l'amélioration de la vie du citoyen/utilisateur, notamment des populations vulnérables.

Le CESE a noté avec satisfaction qu'un certain nombre d'administrations ont, depuis le rapport d'étape de 2011, mis en œuvre quelques mesures qui convergent avec une partie de ses propositions, initialisant ainsi un cycle vertueux qu'il s'agit de poursuivre, tout en allant vers un cadre plus global pour mener en profondeur la modernisation de l'ensemble des services, avec efficacité et cohérence.

Le CESE confirme donc ses premières conclusions et les enrichit dans le cadre du présent rapport, en les déclinant dans les recommandations qui suivent.

## Recommandations pour une refondation de la gouvernance des services publics

Les attentes fortes de nos concitoyens appellent des changements effectifs avec un impact rapide sur leur vécu quotidien, mais, surtout, elles interrogent la gouvernance des services publics.

Sur la base de l'analyse de l'état des lieux de la gouvernance des services publics au Maroc et des meilleures pratiques aux niveaux national et international, le CESE a élaboré ses recommandations en conformité avec les principes qui assurent le respect des droits

fondamentaux du citoyen-usager et conditionnent l'efficacité des services publics. Au préalable, il est important de décliner ces grands principes qui ont orienté la réflexion du CESE dans leur dimension universelle, ainsi qu'au niveau des dispositions de la Constitution de 2011 qui les encadre :

### **Égalité/équité**

Le principe d'égalité impose qu'aucune discrimination ne soit faite entre les usagers : chacun doit pouvoir bénéficier des services de l'administration sans se trouver pénalisé ou infériorisé en raison de sa condition sociale, de son handicap, de son lieu de résidence, ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social auquel il appartient. Cette égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action en fonction de la diversité des situations et des besoins des usagers, afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. On parle alors plutôt d'équité.

### **Continuité**

La rupture éventuelle d'un service public peut introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés, et donc le non-respect du principe d'égalité. Mais cette règle est aussi la concrétisation de la continuité de l'État. Tout service public doit fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en cours, et en fonction des besoins et des attentes des usagers, jusque dans les zones rurales et les quartiers en difficulté.

### **Adaptation/mutabilité**

Lorsque les exigences de l'intérêt général évoluent, le service public doit s'adapter et ajuster les technologies aux besoins des usagers. Face à ces évolutions ou mutations, les autorités doivent faire des choix (création, suppression ou restructuration de certaines unités) et peuvent signifier à l'utilisateur l'obligation de se plier aux modifications rendues nécessaires pour l'adaptation du service à l'intérêt général.

### **Accessibilité**

L'accessibilité, la simplicité sont essentielles pour un service dédié à tous. L'administration doit en effet s'efforcer de répondre à des demandes de plus en plus nombreuses, complexes et personnalisées, tout en produisant des textes et des procédures faciles à comprendre par l'utilisateur. Simplification et clarification des démarches administratives garantissent la neutralité, l'égalité, le respect de la loi et la qualité de la relation de l'utilisateur avec les services publics.

Il en est de même concernant l'accessibilité géographique. Les services publics doivent se donner les moyens d'assurer une présence administrative sur tout le territoire national.

### **Neutralité**

La neutralité garantit le libre accès de tous aux services publics et implique l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à l'origine ethnique.

## Transparence

La transparence garantit le bon fonctionnement du service public et la possibilité pour l'utilisateur de faire valoir ses droits. Tout usager dispose d'un droit à l'information sur l'action des services publics. L'administration se doit de communiquer (à travers les médias, brochures, guides). L'utilisateur doit pouvoir, dans les limites de la législation en vigueur, obtenir communication des documents administratifs et nominatifs le concernant. Les services publics doivent l'informer de la décision prise et lui indiquer les possibilités de réclamation et les voies de recours.

La transparence impose une évaluation objective des résultats, la mesure de l'efficacité à tous les niveaux de l'État et la reddition des comptes. Elle est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité du service public.

## Confiance et fiabilité

La confiance et la fiabilité imposent de se comporter en toute circonstance en partenaires loyaux. L'utilisateur a droit à la sécurité juridique, à la fiabilité dans ses relations avec l'administration. Les modalités et les conditions de fonctionnement des services publics doivent être clairement définies. Toute nouvelle règle doit être accompagnée de modalités permettant à l'utilisateur de s'adapter dans les meilleures conditions.

L'administration doit savoir reconnaître ses erreurs, les corriger et en tirer toutes les conséquences en matière de réglementation et d'organisation de ses services ou de dédommagement des usagers lésés. Elle doit mettre à exécution sans délai toute décision de justice la concernant et concevoir sa relation avec les usagers en termes de partenariat et de respect réciproque.

Sur le plan économique et social, la fiabilité des services publics est une donnée déterminante de l'attractivité des territoires. La réforme des services publics est un facteur déterminant du développement économique et de la compétitivité générale du pays.

## Des principes consacrés par la Constitution

Ces mêmes principes fondamentaux de la gouvernance des services publics sont mis en exergue dans les trois articles (Art. 154 à 156) de la Constitution qui ouvrent le Titre XII intitulé « De la bonne gouvernance - Principes généraux ».

*« Article 154 : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. »*

*Article 155 : Leurs agents exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.*

*Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation. »*



L'article suivant (Art. 157) instaure une Charte des services publics qui a vocation à contractualiser les engagements de l'administration vis-à-vis du citoyen :

« Article 157 : Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administratives publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics. »

### **La Charte sociale : un référentiel structurant pour l'orientation des services publics, lui-même assujetti à la « bonne » gouvernance**

La Charte sociale adoptée à Rabat le 17 décembre 2012 ambitionne de « fournir une méthode permettant de passer de l'énoncé des droits à leur déploiement sous forme d'objectifs concrets puis d'évaluer le déploiement des objectifs en appui sur des indicateurs précis ». Elle propose ainsi un référentiel structurant pour l'orientation des services publics.

Cependant, dans le septième volet consacré au thème de la « gouvernance responsable, développement et sécurité économique et démocratie sociale », la Charte sociale en souligne le caractère transversal, en précisant qu'il « énumère les conditions et les processus indispensables à la bonne concrétisation des lignes directrices » qui la définissent ; elle reconnaît par là-même le rôle indispensable de la bonne gouvernance dans le respect des droits individuels et collectifs qu'elle promeut dans les six autres volets : «... la trame des droits, des objectifs et des indicateurs de suivi qui structurent [la] Charte sociale a également besoin, pour être effective, d'un cadre de gouvernance qui soit authentiquement responsable. »

### **Détail des recommandations du CESE**

Le CESE a pour vocation de dégager des propositions concrètes, fondées sur des analyses approfondies de nature à leur conférer une forte applicabilité sur le terrain et un impact sensible sur les conditions de vie de nos concitoyens.

Les recommandations du CESE sur ce sujet ont ainsi été orientées par un premier objectif qui est celui de l'intégration des services intra et inter-administrations, afin de garantir au citoyen un accès unique à l'administration pour chaque service, dans des conditions de célérité, d'accueil, d'égalité, d'équité et de transparence. Ces recommandations, qui constituent un ensemble global et cohérent s'articulent autour des cinq axes suivants :

1. Définir une stratégie d'approche globale, comme socle pour l'ensemble des réformes et actions des administrations en charge des services publics ;
2. Améliorer la disponibilité, la fiabilité et l'accès à l'information ;
3. Simplifier les démarches et les procédures ;
4. Organiser l'accueil, dans le respect de l'usager, de ses attentes, avec écoute, conseil et recours le cas échéant ;
5. Réorienter et accélérer la stratégie e-gov et généraliser le recours à la dématérialisation des procédures.

## 1 Définir une stratégie globale pour la gouvernance des services publics

Cette refondation de la gouvernance des services réclame une stratégie d'approche globale, adossée à des actions fortement coordonnées, pour en assurer la cohérence et pour augmenter l'impact sur la qualité des services publics, en mettant les citoyens, les entreprises et autres usagers, au centre de l'orientation de tous les services. Cela nécessite une vision portée par une mobilisation générale, cohérente et décloisonnée de l'ensemble des services publics.

### • Une réforme stratégique pilotée sous l'égide du Chef du Gouvernement

Pour en garantir la cohérence, la transversalité et l'intégration à l'ensemble des services publics, sans rupture dans la chaîne, ni télescopage dans les compétences, le CESE recommande un pilotage assuré sous l'autorité directe du Chef du Gouvernement. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle entité ou structure juridique, mais plutôt d'une instance qui réunit les responsables et les compétences concernés par la gouvernance des services publics.

Tout en respectant les missions et prérogatives respectives des différentes administrations, ladite instance disposera des moyens nécessaires et bénéficiera du concours des compétences et de l'implication effective des hauts responsables sectoriels, tant sur le plan politique que sur le plan opérationnel, en évitant les logiques de travail verticales, en silos, au profit d'une logique transversale, tant en interne (relations intra-administrations) qu'en externe (relations inter-administrations et extra-administrations).

### • La Charte des services publics

La Constitution de 2011 précise, dans son article 157, que l'engagement des services publics pour le respect des citoyens et usagers devra être concrétisé dans une charte des services publics.

Cette charte consacrera les principes universels qui doivent régir les relations du citoyen avec les services publics, tels que définis dans les articles 154, 155 et 156 de la Constitution. Elle devra promouvoir la bonne gouvernance et le développement durable, et constituera un instrument permanent pour l'amélioration et la modernisation de l'administration, afin de procurer à l'utilisateur un service adapté à ses besoins, dans le respect de ses droits, de sa dignité et de sa spécificité.

Elle devra respecter le référentiel des droits tel que défini par la Charte sociale publiée par le CESE, en décembre 2011. Elle devra aussi, s'articuler autour de dispositions générales relatives aux devoirs et au rôle des services publics, dans le but d'asseoir et améliorer leur image, leur crédibilité et leur légitimité auprès des citoyens et usagers, mais aussi autour de dispositions relatives à la conduite des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, à la législation, aux organes et aux mécanismes, ainsi qu'aux outils de contrôle et de suivi.

La conception de la charte des services publics, devra, par ailleurs, garantir un juste équilibre entre les droits des agents, les intérêts de l'autorité et les besoins des citoyens et usagers des services publics.

Ladite charte et les textes qui la définissent et qui la mettent en œuvre constituent un des piliers de la stratégie d'orientation de la réforme des services publics et de leur gouvernance.

### • La création d'un identifiant unique

Pour asseoir une approche globale, il sera nécessaire de mettre en place les fondements indispensables au renforcement de la qualité des services publics par leur décloisonnement et l'allègement des charges que les citoyens et usagers sont appelés à supporter (sur un plan matériel, de délais et de pression psychologique), quand ils ont recours à un service public, et particulièrement quand ce dernier fait intervenir plusieurs administrations.

L'objectif à terme (l'échéance devant être fixée et affichée par les pouvoirs publics) qui devrait être à la base du ré-engineering des procédures, devrait aboutir à ce que, par la force de la loi, les documents produits par une administration ne puissent être exigés par une autre à un usager des services publics.

Cet objectif cible passe par la mise en place, à brève échéance, de mesures susceptibles de fluidifier la communication inter et intra-administrations et, par suite, d'ouvrir de réelles possibilités de simplification et de facilitation de l'accès aux services publics. Dans ce sens, il est recommandé d'instaurer rapidement les bases d'un identifiant unique affecté à chaque citoyen (dès sa naissance), et qui servira pour toutes les relations entre le citoyen et l'Administration. Il servira bien entendu aussi à faire communiquer les administrations entre elles pour consolider les données et traitements qui concourent, en fin de procédure, à la délivrance d'un même service.

Étant entendu que l'objectif est de faciliter la communication entre les administrations en permettant un accès rapide aux données nécessaires à la délivrance d'un service donné au profit d'un citoyen (sans aller vers la centralisation de toutes les données et informations relatives au citoyen concerné) et ce, dans le total respect du droit à la vie privée et en assurant la confidentialité des informations personnelles.

La même mesure doit être appliquée aux entreprises, à travers un registre national des entreprises qui intègre un identifiant commun, partagé par toutes les administrations. Celui-ci, comme pour l'identifiant du citoyen, devra assurer une plus grande convergence entre les procédures impliquant plusieurs administrations sectorielles pour l'accomplissement d'une même démarche.

Pour la viabilité de la mesure, dans une continuité de l'exploitation des systèmes en place, les différentes administrations pourront, par ailleurs, maintenir en parallèle la gestion de leur propre base d'identification et établir la relation avec l'identifiant commun.

L'identifiant unique et/ou commun répondra, par la même occasion, au droit d'accès à toutes les données nominatives, quels que soient le registre ou l'administration qui les détient, permettant ainsi une application effective des dispositions prévues par la loi 09-08, instituée à cet effet.

De plus, ces fichiers, centralisant les données et permettant de suivre tout changement dans la situation d'une personne (physique ou morale), constitueront une base des plus pertinentes pour l'analyse et l'aide à l'orientation des décisions politiques. Ils rendront notamment plus facile et efficace le ciblage des services catégorisés (type : aides directes, compensation, couverture médicale, éducation...).

### • Un observatoire pour une évaluation objective des actions

Pour que la transformation voulue pour les services publics puisse se produire dans les délais les effets attendus, elle devra être accompagnée par un suivi et une évaluation objective de l'action engagée et des résultats obtenus. Son pilotage devra ainsi disposer des moyens et outils permettant d'en mesurer l'efficience et le niveau de convergence avec les droits, règles et principes arrêtés par la Charte des services publics.

Ce principe d'une évaluation des politiques et des actions publiques, qui s'applique à tous les services et à tous les niveaux, est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité de la bonne gouvernance des services publics.

En pratique, afin de garantir l'instruction et la pérennité de la démarche et de veiller au respect des objectifs et des règles de gouvernance, une réglementation appropriée fera obligation à toute administration de mettre en place des indicateurs, avec un système de mesure qui renseigne de manière précise et fiable sur la qualité des services dont ladite administration est en charge.

Un observatoire sera créé aux fins de suivre cette mesure. Il aura la charge de mettre en place les outils et les moyens pour réunir les données émanant des différentes administrations, de les compléter, chaque fois que nécessaire, par des enquêtes de satisfaction sur le terrain, et d'en dégager des analyses pertinentes, afin de dresser un bilan périodique de la qualité des services publics et de leur évolution.

Il est aussi important d'impliquer les responsables et agents des administrations concernées, en phase de conception de la stratégie et des plans d'action de modernisation, notamment par le biais d'études et d'une récolte de données sur leur perception des problématiques et les suggestions qu'ils proposent pour y répondre.

Les analyses ainsi produites, déclinées par service, par nature, par administration, par région et localité, constitueront un véritable outil, non seulement de mesure, mais aussi de capitalisation sur les meilleures pratiques, de stimulation par l'exemple et d'identification des sources de blocage mais aussi des opportunités d'amélioration.

## 2 Améliorer l'accès à l'information

La Constitution consacre le droit du citoyen à un accès à l'information le plus large possible, limité seulement dans les cas prévus par la loi. Une loi d'accès des citoyens aux documents administratifs et aux données publiques devrait permettre de rendre systématique cet accès. Elle fixera les règles et les engagements de l'Administration, ainsi que les cas explicites de dérogation à ces mêmes règles.

Afin de garantir ce droit, les procédures d'accès aux services publics seront clairement formalisées, réunies dans un référentiel qui en facilite l'accessibilité aux citoyens. Les moyens d'accès devant, le cas échéant, être multiples et surtout adaptés selon une catégorisation qui permette de répondre aux conditions et capacités des différents citoyens et usagers bénéficiaires.

Aussi les procédures unifiées seront-elles affichées, notamment dans les lieux des services concernés, et elles bénéficieront, par la force de la loi, du caractère d'opposabilité aux agents

de l'administration (Selon l'enquête, 97% des citoyens, 95% des entreprises et 98% des résidents à l'étranger jugent cette mesure importante ou très importante).

Afin de rendre encore plus accessible l'information des usagers, un manuel des droits et obligations du citoyen sera publié et mis à disposition de tous, à travers divers canaux de communication. Ce document servira aux citoyens et usagers, et sera opposable à l'administration, avec mise en place de moyens, pour que cette opposabilité soit opérationnelle en pratique et sans délais. Il accordera aussi une grande part à l'éducation et à la sensibilisation des usagers aux vertus civiques. Des campagnes de communication et d'information sont à concevoir et à déployer en fonction des cibles visées et en utilisant les différents médias adaptés à chacune de ces cibles.

La transparence et l'accès à l'information sont conçus comme une condition de garantie des droits, comme un moyen de facilitation du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument de concrétisation du droit constitutionnel, qui a été donné aux citoyens, de pouvoir contrôler l'action des services publics.

L'interactivité à travers les sites et portails des administrations doit être effective, avec traitement des mails adressés par les usagers, et en leur apportant de vraies réponses aux demandes et aux interrogations qu'ils peuvent communiquer, via ce média. Les délais limites, sur lesquels l'administration est en mesure de s'engager pour répondre, doivent être affichés et respectés.

### 3 Simplifier les démarches et les procédures et assurer le recours

Selon l'étude, 96% des citoyens, 96% des entreprises et 98% des résidents à l'étranger jugent cette mesure importante ou très importante.

Le service rendu à l'utilisateur constitue en soi la finalité de l'action administrative : il doit être effectué dans un strict respect de la loi, avec rapidité et efficacité. Les contraintes internes à l'administration ne doivent donc pas peser sur l'utilisateur ; les services publics doivent en permanence rechercher les moyens et les améliorations pour alléger les démarches et les formalités que doivent accomplir les usagers pour bénéficier d'un service ou d'une prestation. Les efforts de simplification et clarification administratives sont en effet un levier essentiel de l'amélioration de la relation des services publics avec leurs usagers.

Cette recherche d'efficacité et de rapidité appelle une évolution des mentalités et des procédures concernant la gestion des risques : il s'agit de passer d'un contrôle a priori systématique, qui conditionne la conception des procédures et introduit les germes de la complexité, à une gestion a posteriori des risques qui doivent être identifiés et évalués, avec mise en place des mesures de leur gestion. Le service rendu à l'utilisateur dans des conditions optimales doit toujours être l'objectif prioritaire de la mission des services publics.

Dans cette optique de simplification des démarches au bénéfice de l'utilisateur, le CESE considère que de nombreux services assurés par l'Administration et par les collectivités locales, et qui n'entrent pas dans leurs missions fondamentales, comme, à titre d'exemple, la légalisation de signature, les preuves de vie, la perception des redevances, ainsi que d'autres actes administratifs qui représentent une charge pour les usagers et pour l'administration, gagneraient en efficacité, en célérité et en optimisation des moyens, s'ils étaient, à très brève

échéance, délégués à des prestataires de confiance (tels que la Poste, les banques, les notaires), sans que cela affecte la qualité du service ou porte atteinte aux droits des citoyens.

La certification conforme des documents pourrait, quant à elle, être simplement remplacée par la présentation de l'original devant l'agent de l'administration responsable du service demandeur de la copie.

Toujours dans une perspective de simplification, l'État peut unifier le canal de paiement de tous les actes qui en requièrent un (impôts et taxes, amendes et pénalités, droits d'enregistrement et de timbre, taxes judiciaires, etc.), et utilement en déléguer la gestion à ces mêmes profils de prestataires de confiance cités plus haut à titre d'exemple. Certains, parmi ces derniers, représentent un réseau beaucoup plus dense et donc plus facile d'accès que les structures spécialisées de l'administration, notamment en milieu rural ou en périphérie des villes.

Les modalités de règlement des droits dus à l'État et aux organismes publics sont rendues possibles par l'ensemble des canaux des nouvelles technologies de l'information, et des expériences, y compris au Maroc, en ont démontré l'efficacité, ainsi que le gain en temps et en coût, aussi bien pour l'Administration que pour l'utilisateur.

#### • Accès à l'avancement des procédures et garantie de recours

Les moyens mis en place par les pouvoirs publics doivent permettre à l'utilisateur de s'informer de l'état d'avancement de la procédure qu'il a engagée. Les services publics doivent aussi lui notifier les raisons de la décision qu'ils ont prise, lui indiquer les possibilités de réclamation et les voies de recours dont il peut bénéficier. Les délais de réponse doivent être clairement définis ainsi que, le cas échéant, les sanctions, en cas de non-respect du droit et/ou d'abus.

Un bureau de recours clairement signalisé, avec un personnel dédié, habilité à traiter les doléances et à prendre les décisions qui s'imposent, doit en conséquence être prévu sur les lieux même où les services sont délivrés. De même, il y a lieu de systématiser la mise sur place de registres (sous différentes formes : portail électronique, papier, urne,...) pour le dépôt des réclamations ou des suggestions dont le traitement et la prise en compte participeront indéniablement à améliorer le service.

Afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité des institutions de médiation (Médiateur, CNDH, ICPC,...), leurs attributions pourraient être renforcées, notamment en les dotant d'un pouvoir d'interpellation des services publics et de propositions, le cas échéant, de sanctions contre les fonctionnaires qui ne respectent pas les normes et les règles établies pour une gouvernance des services publics conforme aux principes dictés par la Constitution et les lois en vigueur.

Leur accessibilité pour l'utilisateur pourrait être améliorée par la création de niveaux décentralisés de médiation. Dans tous les cas, quel que soit l'organe de médiation, l'Administration devra délivrer aux usagers ayant le sentiment d'avoir été lésés ou victimes d'abus de pouvoir des réponses et des justifications aussi précises et argumentées que possible sur les décisions qu'elle a prises.

Quelles que soient les réformes entreprises en matière de gouvernance des services publics, leur effectivité ne pourra cependant être totale que si la réforme de la Justice est elle-même effective et pleinement accomplie. Sans justice efficiente, les risques de dérives et de non-

application des nouvelles orientations et stratégie des services publics resteront importants et compromettront l'ensemble de la réforme.

#### 4. Améliorer l'accueil

Il s'agit de doter tous les services publics d'outils et de modes organisationnels basés sur un référentiel commun, intégrant des principes d'efficacité, de transparence, d'égalité entre les usagers, afin d'améliorer de façon rapide et effective le fonctionnement de ces services, en leur donnant une cohérence, une logique, toujours dans l'intérêt de l'utilisateur, et en limitant les risques de clientélisme et de corruption.

Les citoyens et usagers doivent pouvoir disposer de l'aide des agents administratifs pour l'accomplissement des formalités qui les concernent. Le personnel doit être qualifié et formé à la relation accueil et à la gestion de la relation avec les usagers : il doit bénéficier de l'encadrement et la formation nécessaires pour pouvoir s'adapter facilement et sans discrimination aux différentes catégories d'utilisateurs qui requièrent ses services.

L'accueil doit être organisé, dans le respect de normes et conditions standardisées. À titre d'illustration : espaces dédiés, facilement et clairement accessibles, fléchés et structurés ; port du badge obligatoire ; distributeurs de tickets pour une gestion de l'attente, en vertu du principe d'égalité ; prise de rendez-vous avec ventilation sur des plages horaires pour limiter l'ampleur des files d'attente (selon l'enquête, 90% des citoyens, 87% des entreprises et 96% des résidents à l'étranger jugent cette mesure intéressante ou très intéressante), etc. La clarification des procédures et la gestion du cadre de délivrance des services publics limitent les dérapages clientélistes, les passe-droits et le recours à la corruption.

Des mesures ciblées peuvent cependant être prises en direction des catégories spécifiques et/ou vulnérables, en vertu du principe de discrimination positive et d'équité :

- **en faveur des handicapés**, parce que l'accès au service public leur est difficile. Ils ont besoin d'un accompagnement individualisé (personnel dédié qui les prend en charge et les fait servir en priorité) pour accomplir leurs devoirs de citoyen, mais aussi bénéficier de leurs droits (**principe d'accessibilité**) ;
- **en faveur des illettrés et des analphabètes**, parce qu'ils ont besoin de plus d'attention pour se faire comprendre, accompagner, expliquer les procédures et le moyen pour eux d'y accéder. L'utilisation de pictogrammes peut faciliter leur parcours au sein des services. Les agents doivent être sensibilisés à la spécificité de leur prise en charge, faire preuve de pédagogie, dans le respect de la dignité et du **principe de neutralité** ;
- **en faveur des populations excentrées/isolées**, parce que leur éloignement des services publics en rend difficile et coûteux l'accès et les marginalise (**principes d'accessibilité** mais aussi **d'égalité et de continuité**). Des services publics de proximité pourraient prendre la forme d'une mise en commun de moyens, de guichets uniques, de formations communes, éventuellement de réorganisations fonctionnelles conduisant à des regroupements de services, étant entendu que la dématérialisation des services, en plus de leur ouverture à des prestataires de confiance, est de nature à apporter des réponses plus efficaces à ces populations qui peuvent compter sur l'appui de parents, de connaissances ou du service d'intermédiaires de proximité ;

- **en faveur des entreprises** : dans un contexte concurrentiel qui nécessite de nos entreprises une grande agilité, ces dernières ne doivent pas être pénalisées par des délais administratifs qui ne sont pas conformes avec cette exigence et qui risquent même de compromettre leur réactivité économique ; ainsi la mise en place de procédures accélérées soigneusement étudiées, qui peuvent même, dans certains cas, être offertes en parallèle avec les voies de base, et à titre optionnel et payant, sont-elles à envisager.

S'il est normal que la communauté, par principe de solidarité, soutienne la discrimination positive en faveur des citoyens à besoins spécifiques, telle qu'indiquée plus haut, les besoins de soutien de la compétitivité des entreprises ne doivent pas être satisfaits au détriment de la qualité des services gratuits et ouverts à l'ensemble des citoyens, et les surcoûts ne doivent pas être supportés par la communauté. Pour cela, il serait tout à fait équitable et justifié d'exiger que les bénéficiaires de ces procédures dites accélérées supportent les surcoûts engagés par l'Administration, notamment pour les aménagements, l'augmentation des effectifs et pour tout autre moyen nécessaire à la gestion des dites procédures (les enquêtes de terrain auprès des entreprises ont montré une très large adhésion à ces principes).

## **5 Accélérer la stratégie e-gov et généraliser le recours à la dématérialisation des procédures**

Le benchmark, réalisé par le CESE auprès de pays fortement engagés dans une stratégie e- gouvernement, montre le saut qualitatif considérable opéré dans l'amélioration de la gouvernance des services publics et de la satisfaction des citoyens : dématérialiser, c'est mieux maîtriser les processus, souvent les coûts, et donc, en fin de compte, mieux servir les usagers.

Tenant compte des expériences passées du Maroc en la matière et du benchmark à l'international, le CESE a recommandé, dès son rapport d'étape, la création d'une agence, rattachée au Chef du gouvernement, et qui serait chargée de veiller à la mise en cohérence et à la supervision de la stratégie d'e-gouvernement, en fédérant et en rationalisant les initiatives des différents ministères et des autres partenaires concernés. Depuis, l'idée a fait son chemin et le gouvernement a lancé, à travers le Conseil National des Technologies de l'Information et de la Société Numérique (CNTISN), une étude pour sa mise en place.

Sans ce mode de gouvernance, le Maroc risque de continuer à observer une faiblesse dans le recadrage et le pilotage d'un programme d'e-gouvernement qui doit sortir de l'approche sectorielle, pour une approche globale et maîtrisée. Il pourra alors accomplir l'ambition tant affirmée de se hisser parmi les pays qui tirent le meilleur profit des technologies de l'information et de la communication et qui en font un véritable levier, d'une part, de la satisfaction des attentes légitimes de leurs citoyens et, d'autre part, de la compétitivité globale de leur pays.

Le CESE préconise la refonte et l'harmonisation rapides des sites et portails gouvernementaux, dans le respect d'une stratégie de communication entre l'administration et les citoyens et usagers. Cela passe par la définition d'un référentiel, unifié et accessible en ligne, des procédures et de l'accès au service public.

Les chantiers actuels, comme les déclarations et les paiements en ligne, les commandes de documents via Internet, le suivi en ligne de l'état d'avancement des dossiers, les prises de rendez-vous par le même canal, doivent être standardisés, accélérés et généralisés.



Les services en ligne existants et opérationnels doivent être ouverts à toutes les populations concernées.

La sécurisation des données personnelles, conformément à la loi 09-08 de protection des données à caractère personnel, doit être intégrée et effective, dans toutes les initiatives et les évolutions de la démarche e-gouvernement.

La possibilité d'un canal unique de tous les paiements à l'État, via les réseaux de prestataires de confiance, à travers des guichets électroniques ou avec opérateurs (banques, poste, notaires,...), doit être rapidement opérationnelle.



# Préambule

---

Conformément à l'article 6 de la loi organique 60-09 relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Économique, Social et Environnemental a décidé de s'autosaisir de la question de la gouvernance des services publics.

Dans ce cadre, le bureau du Conseil a confié à la Commission permanente des Affaires économiques et des Projets stratégiques la préparation d'un rapport sur le sujet.

Lors de sa 27<sup>e</sup> session tenue le 30 mai 2013, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à l'unanimité le présent rapport intitulé :  
Gouvernance des services publics.



# Introduction

---

Un État qui met le citoyen au centre de ses préoccupations trouve son sens et sa légitimité dans sa capacité à assurer le bien-être social et c'est à la faveur de cette utilité sociale, reconnue et approuvée, qu'il garantit sa viabilité politique. La satisfaction des besoins sociaux préserve en effet la cohésion du tissu social et, par là-même, la stabilité des nations par l'épanouissement individuel et la prospérité collective qu'elle offre aux citoyens.

Parce que c'est surtout à leur niveau que se noue et se joue la relation du citoyen avec les pouvoirs publics, les services publics sont le fer de lance de cette mission de l'État. Leur développement, en adéquation avec les besoins, les droits et les attentes de la population, représente pour la puissance publique, quelles que soient les difficultés intrinsèques, un impératif incontournable.

C'est donc à travers le service public, à travers sa capacité à satisfaire dans la qualité tous les besoins incompressibles de la population, que l'on peut mesurer la crédibilité démocratique d'un État. Le service public occupe ainsi un rôle essentiel dans la régulation sociopolitique, surtout auprès des catégories les plus vulnérables, les plus démunies, car il représente l'ultime rempart qui peut protéger du désespoir.

Un service public est une activité exercée directement par l'autorité publique (État, collectivité territoriale ou locale) ou sous son contrôle (on parle alors de service public délégué), dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général.

La définition de ces besoins et les services pris en compte varient selon les États, en fonction de leur histoire, de leurs spécificités et des choix politiques qui sont les leurs : les pays scandinaves ont opté pour des services publics forts alors que d'autres pays, comme les États-Unis, ont opté pour une limitation de l'action publique auprès des citoyens, ouvrant davantage le champ en ce qui concerne le secteur marchand des services à l'utilisateur.

Chaque pays a donc sa propre définition du service public, laquelle évolue d'ailleurs avec le temps. En revanche, les États démocratiques se retrouvent tous dans l'obligation d'efficacité des services publics, tels qu'ils ont été définis et mis en place, dans le respect des droits, notamment à l'égalité, et de la dignité du citoyen.

Alors que le Maroc s'est engagé depuis de nombreuses années dans la construction d'un État démocratique, force est de constater que les services publics restent la cible des revendications portées par la rue, lors des différents mouvements sociaux, et par le plaidoyer des acteurs de la société civile. Le même discrédit de la plupart des services publics, constaté dans le pays, se retrouve dans les différentes publications, déclarations et analyses des organisations internationales qui s'intéressent à cette problématique.

Le rejet de *Al-Fassade* dans tous ses avatars,- corruption, clientélisme, conflit d'intérêts, privilèges, iniquité -, le refus de toute forme d'abus de pouvoir et de la dilapidation des deniers publics vont de pair avec la promotion d'une culture de la transparence, de la responsabilité et de la reddition des comptes, avec la volonté du citoyen de s'impliquer dans la vie publique et de jouir pleinement de ses droits civils, politiques et économiques.

Pourtant, des efforts ont été faits, notamment financiers, mais l'augmentation des dépenses publiques ne débouche pas systématiquement sur une amélioration du service rendu. Les aspirations fortes des citoyens, clairement manifestées à l'échelon national font, sur ce plan, écho au mécontentement général qui se manifeste à des degrés divers dans la région MENA : elles interpellent sur le sens et la finalité de l'action publique, sur l'intelligibilité et l'appropriation collective du service public, sur les différents acteurs et sur leur rôle effectif, sur les interdépendances à prendre en compte et sur les synergies à construire.

Le CESE, qui s'est autosaisi en mars 2011 de ce sujet prioritaire de la gouvernance des services publics, a été conforté dans son choix par la nouvelle Constitution de juillet 2011 qui consacre l'obligation de bonne gouvernance (Titre XII). Le choix de ce sujet, qui a été confié à la Commission permanente des Affaires économiques et des Projets stratégiques, a été motivé par le souci permanent du CESE de contribuer à apporter des réponses aux exigences pressantes et légitimes de nos concitoyens, à leurs espoirs d'équité sociale, d'une économie ouverte et au service du développement humain, d'une gouvernance cadrée par les principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes.

Comme la gouvernance des services publics est un sujet vaste, à multiples facettes, difficile à aborder de façon globale dans un même rapport, la sous-commission chargée de l'explorer a donc choisi, pour cette première phase, d'éviter de traiter du fond de la mission propre à chaque secteur et de s'intéresser au mode de gouvernance auquel sont soumis les services publics, à travers les volets, définition de la stratégie générale, déclinaison pratique et responsabilités y afférents, outils et cadres associés pour la mise en œuvre, pilotage et suivi.

L'objectif de cette délimitation de périmètre est d'étudier l'impact de la gouvernance sur la gestion des services délivrés aux citoyens et usagers, et ainsi que relation que ces derniers entretiennent avec l'administration, avec une finalité très concrète : rendre les services accessibles à tous nos concitoyens, sans entraves ni difficultés, sans discrimination, dans le respect des droits et de la dignité de chacun. C'est un préalable incontournable, le socle sur lequel pourra se construire une « bonne » gouvernance des services publics.

Dans le cadre actuel de sa mission, le CESE n'a donc pas pour objectif de s'intéresser aux réformes nécessaires à chaque service public dans ce qui fait sa spécificité, ni d'évaluer son adéquation avec les attentes des usagers dans son domaine d'action spécifique (enseignement de qualité, couverture sociale et de santé, accès à l'eau, à l'électricité, aux télécoms, désenclavement, développement rural, etc.).

Le CESE a ainsi mené, depuis mars 2011, des travaux sur ce sujet, en combinant les apports de plusieurs modes d'action : tout d'abord en réunissant et en analysant divers rapports et résultats sur le sujet ou en lien avec ce dernier, produits par des institutions aussi bien nationales qu'internationales ; puis, dans le cadre de sa démarche participative, en s'ouvrant sur tous les acteurs concernés, de l'administration, du secteur privé et de la société civile, en les invitant à des auditions et/ou à des échanges directs. Des débats très riches ont eu lieu pour

l'élaboration et l'analyse de l'état des lieux, pour réunir les informations sur les projets engagés ou programmés par les acteurs, et enfin pour alimenter et valider les voies de changement qui sont à la base des recommandations du CESE.

Dans un souci de faire participer la population concernée, d'obtenir directement ses avis et appréciations, et par conséquent d'intégrer la réalité du terrain, le CESE a lancé une étude approfondie, comprenant des enquêtes sur un échantillon significatif, l'objectif lui étant fixé de disposer d'une meilleure connaissance du vécu des citoyens et des entreprises, usagers des services publics, et d'analyser le degré de convergence de leurs attentes avec les premières recommandations du CESE, telles que détaillées dans son rapport d'étape d'octobre 2011.

Toute la matière ainsi réunie a été versée pour alimenter les nombreuses sessions de débat menées aux différents niveaux des organes du Conseil Économique, Social et Environnemental, dans une approche de consolidation et d'enrichissement de la valeur ajoutée que ce dernier cherche à amener au traitement de ce sujet, sensible et à fort impact sur le respect des droits de l'homme, la cohésion sociale, l'équité, la transparence, la gouvernance, etc. Toutes ces dimensions, importantes pour le vécu des citoyens, des entreprises, usagers des services publics, ont aussi un impact direct sur les notations et classements du Maroc dans divers rapports internationaux sur la compétitivité économique et l'attractivité du pays pour l'investissement.





# I. MÉTHODOLOGIE

---

La collecte des données et de l'information s'est basée sur l'audition des acteurs, sur les contributions qui sont remontées via le forum Web du CESE, sur l'utilisation de documents existants ainsi que sur une large enquête menée sur le terrain.

## 1 Les auditions

La Commission permanente des Affaires économiques et des Projets stratégiques a organisé des auditions de plusieurs ministères, administrations et organisations de la société civile, qui ont bénéficié de l'implication de responsables au plus haut niveau (ministres, secrétaires généraux, directeurs généraux et divers autres responsables) :

- Ministère de la Modernisation ;
- Ministère de l'Économie et des Finances ;
- Ministère de l'Intérieur ;
- Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles Technologies ;
- Ministère de la Justice ;
- Ministère de l'Équipement et du Transport ;
- Direction Générale des Impôts ;
- Trésorerie Générale du Royaume ;
- Instance centrale de Prévention de la Corruption ;
- Médiateur ;
- CGEM ;
- Un premier groupe de cinq ONG de la société civile puis un second (dont Transparency Maroc, AMSSED).

A l'occasion de ces auditions, les participants ont apporté des éclairages sur les missions qui leur incombent pour la prise en charge et la délivrance des services publics. Ils ont exposé leurs analyses de l'état des lieux des services publics relevant de leurs responsabilités respectives.

Parmi les départements et administrations auditionnés, certains ont exposé les résultats d'enquêtes de perception et/ou de satisfaction réalisées auprès de citoyens et usagers, et mis en relief les efforts déployés ainsi que les plans envisagés pour la modernisation des services dont ils ont la charge.

Le CESE a noté la conscience partagée, au niveau des hauts responsables des administrations, de la complexité des procédures en place et des difficultés rencontrées par les usagers, ainsi

que leur volonté de voir les processus de réforme et de modernisation accélérés et de trouver, en parallèle et à court terme, les moyens d'alléger le poids de ces procédures pour les citoyens et usagers.

La majorité de ces responsables admettent que les difficultés rencontrées par les citoyens et usagers ont aussi pour cause l'éclatement du traitement des services entre différentes administrations, sans que la nécessaire intervention d'entre elles pour la délivrance d'un même service soit rendu transparente pour l'utilisateur grâce à l'interaction entre administrations et à l'existence d'un point de contact unique).

## 2 Le Forum du CESE

Le Forum du CESE a permis d'assurer une large ouverture du débat et de recueillir les propositions et les retours d'expérience. La publication du rapport d'étape a été mise à profit dans ce sens et l'ensemble des remarques, analyses et propositions reçues par ce canal, ont été utilisées pour enrichir les travaux de la commission en charge de ce sujet.

## 3 L'Analyse de documents

En plus des présentations et des documents qu'elle a réunis auprès des différents organismes auditionnés, la sous-commission *Gouvernance des services publics* a référencé de la documentation produite sur ce sujet par des organismes nationaux et internationaux dont :

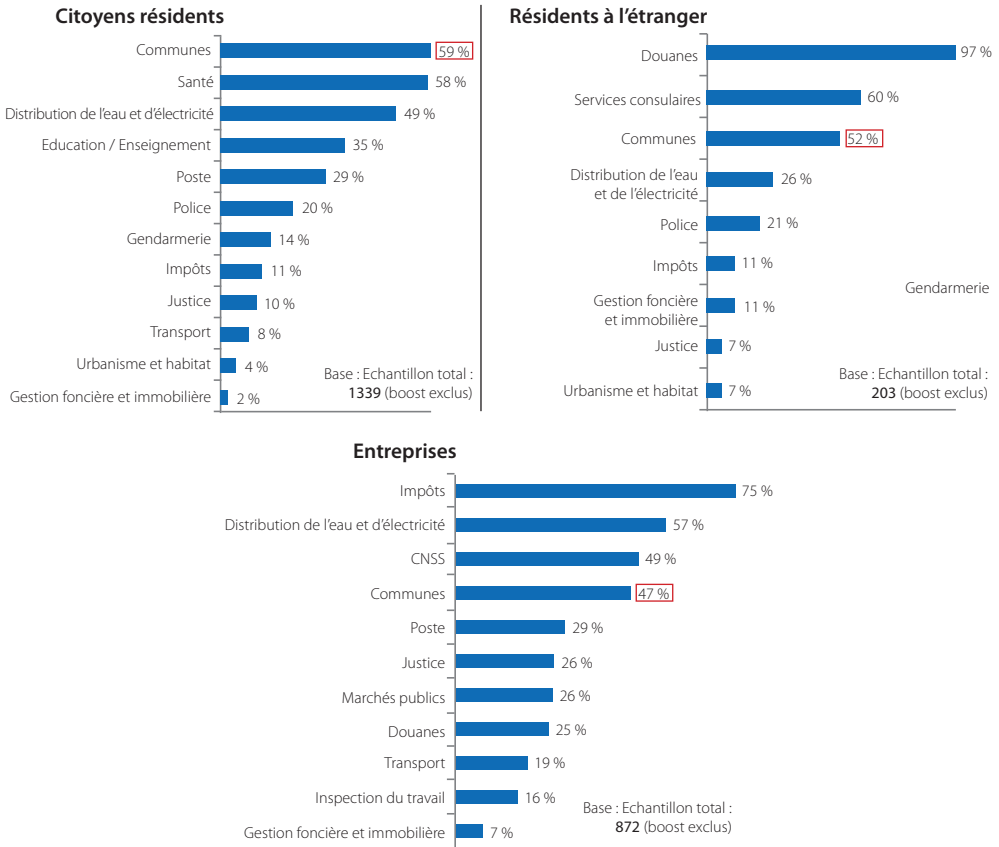
- Le Rapport 2009 de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) ;
- Le Rapport 2009 de Diwan Al Madalim, ainsi que le Dahir instituant le Médiateur ;
- Le deuxième rapport annuel de l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH) et les deux études menées par ce dernier sur l'Éducation et la Santé ;
- La synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité de Transparency Maroc
- L'étude de Transparency Maroc sur les portails et les sites web des ministères et des organismes publics ;
- Les deux rapports des études réalisées par l'ICPC, en partenariat l'une avec le Ministère de la Santé, l'autre avec celui de l'Équipement et du Transport ;
- Le projet de décret sur la passation des marchés publics ;
- Les rapports de l'OCDE et de la Banque Mondiale sur la gouvernance.

## 4 L'Étude réalisée pour le compte du CESE, auprès des usagers (citoyens résidents-MRE- entreprises)

Dans le cadre de ses travaux sur la problématique de l'analyse de l'état des lieux des services publics et de leurs dysfonctionnements, et afin d'être une force de propositions pertinentes pour les instances décisionnaires du pays, le CESE a confié à un cabinet spécialisé la conduite d'une étude nationale sur la gouvernance des services publics. Elle a été menée auprès des trois principales parties prenantes concernées : les entreprises, les citoyens (résidents et MRE) et les leaders d'opinion, sous forme d'enquêtes de terrain et de focus groupes.

La fréquence de recours aux différents services publics diffère, bien sûr, d'un service à l'autre et en fonction du profil des usagers, mais les communes apparaissent comme le service public auquel tous les usagers ont recours de manière importante comme le font apparaître les diagrammes suivants :

### Fréquentation des services publics par catégorie d'usager



Cette étude, dont le but est d'approfondir la connaissance du vécu et de la réalité sur le terrain des populations cibles, dans le domaine de la gouvernance et de l'accès aux services publics, aussi bien en ce qui concerne les dysfonctionnements que les bonnes pratiques, a eu une double finalité :

- Établir de façon fine et méthodique un état des lieux du fonctionnement/ dysfonctionnement des services publics, au travers de l'appréciation et des constats des leaders d'opinion, des citoyens (résidents et MRE) et des entreprises
- Évaluer l'accueil et l'impact potentiel des recommandations envisagées par le CESE pour pallier les différents problèmes rencontrés par les usagers des services publics

La description détaillée de la méthodologie et des résultats, de cette étude est en annexe de ce document.



## II. ÉTAT DES LIEUX ET ANALYSE

---

Durant ces dernières années, le Maroc s'est engagé dans une vaste réforme de l'administration publique, avec l'objectif, clairement affirmé au plus haut niveau de l'État, de moderniser et d'améliorer la gouvernance publique. Cette volonté de réforme s'est inscrite dans un contexte national, mais aussi international, de réflexion approfondie sur les politiques publiques et donc sur :

- la redéfinition des missions de l'Administration à la lumière du nouveau rôle de l'État ;
- le renforcement de la déconcentration administrative ;
- la simplification des procédures administratives ;
- la transparence et la moralisation de la vie publique ;
- la modernisation de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines de l'administration ;
- le développement de l'e-gouvernement ;
- la modernisation du système budgétaire de l'État à la faveur d'une importante réforme axée sur les résultats et la performance.

Des initiatives, pour mettre en œuvre ces différents chantiers, ont été prises dans la plupart des administrations et des ministères. Lors des auditions réalisées par le CESE, les premières réalisations, mais aussi les plans de réforme, les objectifs d'amélioration des services publics ont été exposés, à travers la mise à contribution de plusieurs projets et initiatives dont la plupart sont en phase d'élaboration ou en phase pilote. Il s'agit :

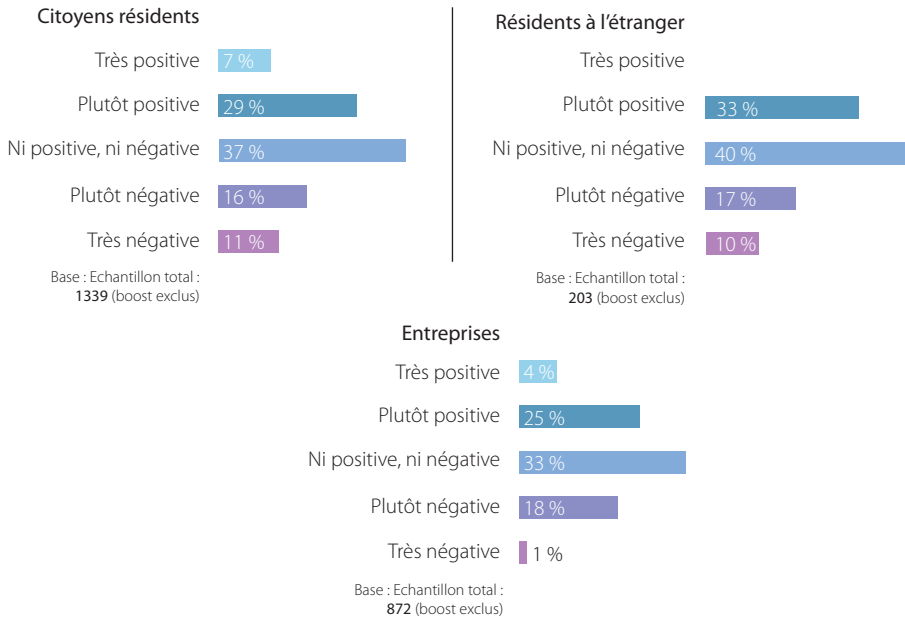
- de premières expériences d'organisation de l'accueil et la gestion des rendez-vous ;
- d'affichage des procédures et des pièces demandées ;
- de transparence, de prévention et de lutte contre la corruption et le clientélisme ;
- de simplification des procédures et d'élimination de celles qui n'ont pas de bases légales ;
- de dématérialisation de certaines procédures et d'accélération de la mise en œuvre des programmes d'e-gouvernement.

Ces actions, intrinsèquement intéressantes, perdent souvent de leur impact pour cause de non-intégration dans une approche globale et systémique. Elles restent souvent isolées, sont appliquées de façon parcellaire, sectorielle, compartimentée et non coordonnée entre administrations.

En attendant, les premières mesures mises en application semblent, pour l'instant, n'avoir que peu d'incidence sur la perception et le vécu que les citoyens et usagers peuvent avoir des services publics à travers le Royaume. À cause de cette situation, entre leur espoir de voir les promesses se concrétiser et leur vécu, les usagers des services publics, aussi bien citoyens (résidents et MRE) qu'entreprises, restent très partagés comme le montrent les résultats de l'étude menée par le CESE dans le cadre du présent rapport :

### Image globale des services publics appréciée par profil d'utilisateur

*A propos des services publics, diriez-vous globalement que vous en avez une opinion ...*



Les scores relativement importants d'opinions « ni positives ni négatives » de l'enquête peuvent s'expliquer par le fait que, même si l'administration n'est pas encore à la hauteur des aspirations des citoyens, ces derniers reconnaissent des progrès en cours.

Ces opinions mitigées sont aussi à mettre en rapport avec la diversité des situations d'un service public à l'autre mais aussi et surtout d'un contact à l'autre, selon l'agent public rencontré et la situation de l'utilisateur, comme le montre le tableau ci-dessous. Si les entreprises se sentent beaucoup mieux respectées que les citoyens, elles sont de loin les plus exigeantes quant à la disponibilité. La rapidité de délivrance des documents arrive en tête des attentes pour les trois catégories de répondants :

Aspects prioritaires à améliorer pour plus du tiers des répondants dans chaque catégorie	Entreprises	Citoyens Résidents	MRE
Rapidité de délivrance des documents	59%	68%	49%
Simplification des procédures	34%	47%	39%
Respect des droits des usagers	-	46%	38%
Temps d'attente	39%	-	41%
Accès et proximité	34%	32%	47%
Disponibilité (couvre le temps effectif de travail des agents)	48%	-	-
Accueil	-	-	41%

## 1 Des dysfonctionnements qui contreviennent aux droits du citoyen

La relation à l'Administration est vécue par le citoyen comme un rapport de forces qui lui est, de toute façon, systématiquement défavorable, même quand, au bout du compte, il obtient gain de cause ; la démarche administrative est perçue comme un pénible parcours d'obstacles où le service rendu devient une faveur qui s'octroie, au lieu d'un droit que l'on est en mesure de revendiquer.

Cette relation dénaturée entre l'administration et le citoyen a un impact négatif sur le civisme : pour circonvier le pouvoir des agents administratifs, lequel se prétend discrétionnaire, l'usager se sent libéré de ses devoirs vis-à-vis de la loi, qui ne le protège pas, et recourt à des expédients illicites.

Les griefs à l'égard des services publics sont nombreux et la liste n'en saurait être exhaustive. Le citoyen usager appréhende de se rendre dans une administration parce qu'il craint de n'être pas respecté dans ses droits et sa dignité, qu'il n'a aucune maîtrise du temps qu'il va y passer et des coûts, directs et indirects, que cela va engendrer.

Il se plaint de la centralisation souvent excessive des services, du coup peu accessibles, voire discriminatoires (couverture géographique insuffisante, lenteur dans les prises de décision, lourdeur bureaucratique,...), ainsi que de la dégradation des services et de leur discontinuité.

La complexité des procédures (Impôts, Justice, Santé, DGSN, Transports, etc.), l'inflation de textes entraînent une grande lourdeur, voire des contradictions dans les dispositions (autorisations de construire : pas moins de 100 textes et 20 intervenants !) mais surtout laissent la porte ouverte à la libre interprétation des textes par certains agents administratifs peu scrupuleux et/ou incompetents.

Les citoyens pointent aussi la qualité insuffisante de l'accueil (personnel d'accueil, files d'attente non organisées, rapport administration/administré qui a du mal à évoluer vers une administration au service des citoyens et usagers), la vétusté et le manque d'entretien et d'équipements des locaux, l'inefficacité, l'incompétence et la corruption, ce qui entraîne le rejet et/ou le fatalisme et encourage les pratiques illicites. Aucune prise en charge des catégories vulnérables et/ou à besoins spécifiques n'est prévue alors que ce sont elles qui en ont le plus besoin.

Tout semble fait pour rendre l'accomplissement de formalités le plus compliqué et le plus long possible : trop peu de services proposent la possibilité de se rendre sur place sur rendez-vous. Le citoyen et usager n'a que rarement la maîtrise a priori des éléments du dossier. Les services n'offrent que peu de répondant quand il s'agit, avant de se rendre dans les locaux, d'obtenir par téléphone des renseignements, afin de pouvoir bien préparer son dossier et ne pas avoir à multiplier les déplacements.

Une fois sur place, il y a souvent l'obligation de faire le tour de plusieurs administrations, voire de plusieurs services de la même administration, pour accomplir les formalités liées à une seule demande. Le citoyen et usager souligne la difficulté de connaître la liste complète des pièces ainsi que la procédure arrêtée pour accomplir une formalité et obtenir un service car l'affichage est souvent inexistant. Quand la publication et/ou de l'affichage des pièces et des procédures existent, ils ne sont pas opposables à l'agent, ce qui est une manifestation claire du décalage entre la volonté des décideurs et les pratiques sur le terrain. Un manque flagrant

d'uniformisation, d'harmonisation, de systématisme des procédures (circuit de traitement, pièces demandées, délais, etc.), entre les régions et les localités, complique encore la situation.

Le citoyen se plaint de l'obligation d'apporter la preuve de la régularité de sa situation et de la validité des pièces que l'on présente, et souligne de façon plus générale un manque de confiance réciproque qui s'autoalimente et pervertit la relation : l'utilisateur se défie de l'agent qu'il pense systématiquement corrompu, incompetent, paresseux... et l'agent se défie de l'utilisateur qu'il considère comme un contrevenant en puissance.

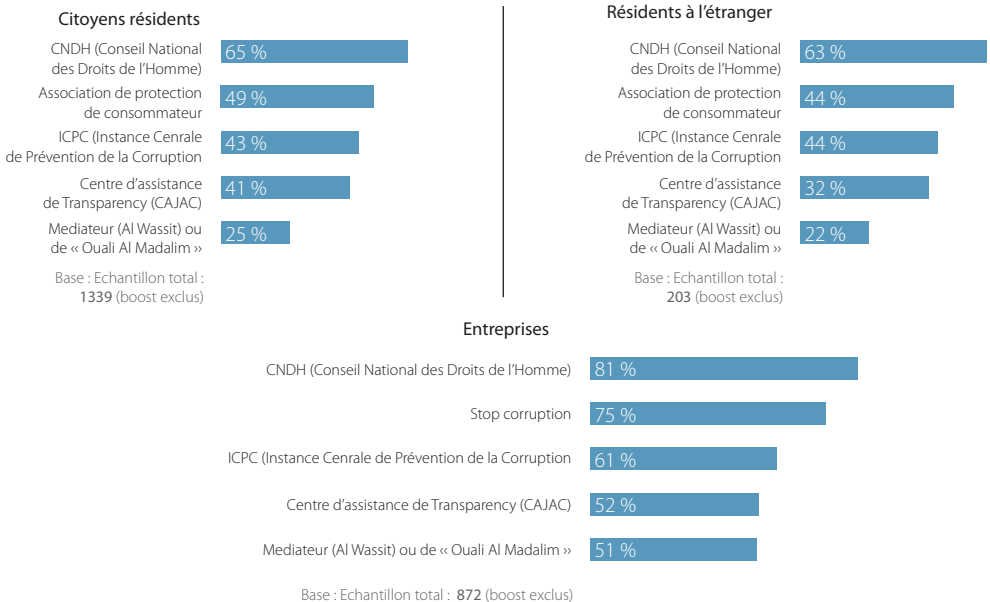
En cas de contestation, il n'existe pratiquement pas de voies de recours, notamment pour faire respecter les dispositions légales et/ou procédurales ; le circuit et le traitement d'une réclamation (lieu, forme, délais) manquent de visibilité et de clarté. La Justice, défaillante, n'est pas en état de protéger les droits des citoyens et usagers.

Pour l'instant, les instances de recours et de médiation existantes restent pour la plupart d'entre elles, mal connues des usagers. Les réponses à la question, « Avez-vous déjà entendu parler de... », posée lors de l'enquête, montrent l'effort d'information qui reste à faire :

Par ailleurs, les opinions des répondants sont assez partagées sur la fiabilité des mécanismes de recours ou de plaintes à l'encontre de l'administration publique :

- 35% des citoyens résidents, 37% des entreprises et 38% des résidents à l'étranger les jugent peu fiables ;
- 36% des citoyens résidents, 36% des entreprises et 41% des résidents à l'étranger ne les jugent pas intègres ;
- 35% des citoyens résidents, 38% des entreprises et 41% des résidents à l'étranger ne les jugent pas efficaces ;
- 39% des citoyens résidents, 43% des entreprises et 47% des résidents à l'étranger ne les jugent pas rapides.

### Des instances de recours et de médiation qui restent mal connues





Parce qu'ils n'ont pas confiance dans l'efficacité des instances de recours et de médiation, 90% des citoyens résidents, 74% des entreprises et 79% des Marocains résidant à l'étranger renoncent à engager des recours en cas de préjudice ou pour dénoncer un dysfonctionnement. 19% des citoyens, 38% des entreprises et 23% des résidents à l'étranger estiment que cela n'aurait servi à rien :

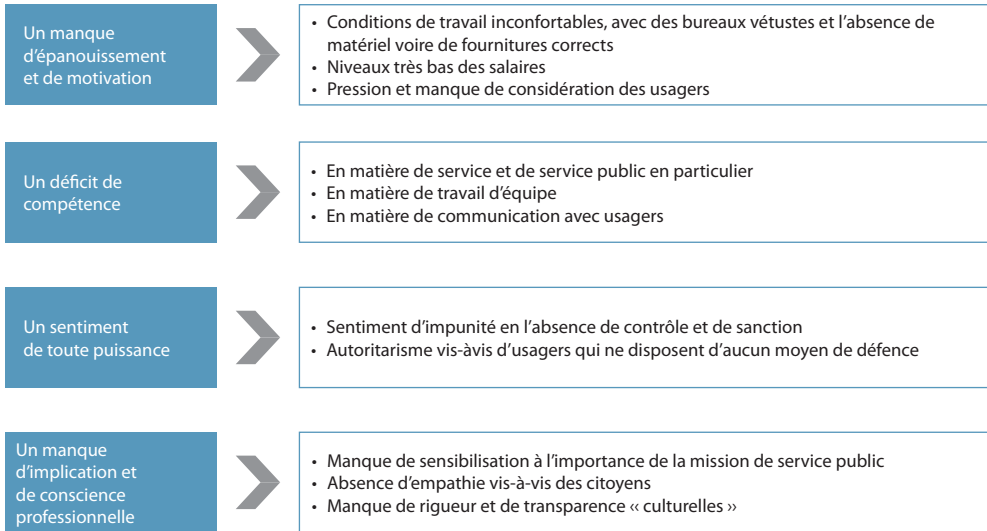
- Les recours naturels seraient, soit les agents d'autorité (police, gendarmerie), soit les supérieurs hiérarchiques des employés concernés, et il semble vain de se plaindre d'un fonctionnaire à un autre fonctionnaire ;
- Le traitement d'une réclamation suppose la confrontation entre la parole de l'utilisateur et la version de l'agent public à qui sera sans doute accordée une plus grande crédibilité ;
- De telles démarches resteraient sans suite puisque les fonctionnaires ne sont pas soumis à des sanctions en cas de manquement à leur mission ou à l'éthique.

20% des résidents, 14% des entreprises et 41% des résidents à l'étranger pensent que cela risque de prendre trop de temps.

Mais surtout, il y a une crainte très présente des représailles auxquelles pourrait être soumis l'utilisateur plaignant, qui se retrouverait boycotté par tous les collègues du fonctionnaire incriminé et verrait ses dossiers durablement bloqués. De plus, la pratique des pots de vin est profondément ancrée dans la culture marocaine et les usagers n'ont pas le réflexe de la dénoncer.

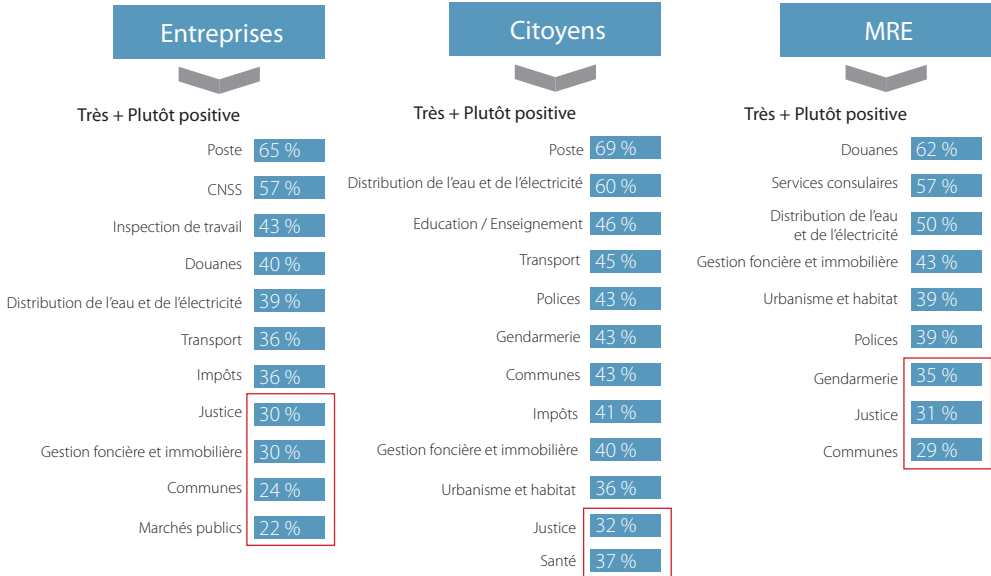
Les usagers soulignent aussi les défaillances de la gouvernance en dénonçant le flou dans les responsabilités, l'absence de sanctions en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution de tâches entrant dans la délivrance de service public, l'opacité ou la faiblesse du contrôle à la fois technique et démocratique sur les conditions dans lesquelles sont sous-traitées ou déléguées certaines missions relevant du service public, et parfois même la défaillance, l'incomplétude ou l'archaïsme de lois et de règlements régissant les services publics.

Pour les usagers interrogés dans le cadre de l'enquête, le comportement des fonctionnaires et leurs défaillances en matière d'assiduité, de probité, de respect de la loi et des citoyens, de fiabilité, de transparence s'expliquent par les facteurs suivants :



À quelques exceptions près, les services publics les plus vétustes sont souvent aussi les plus désorganisés, ceux où l'accueil et le traitement des demandes connaissent le plus de difficultés et d'obstacles. Ce sont aussi ceux où la corruption et le clientélisme sont les plus présents. Il existe donc une forte corrélation entre la qualité du service et les conditions d'exercice des agents.

Le service public qui capitalise moins de 35% d'opinions plutôt positives ou très positives chez tous les profils est la justice. Les communes recueillent également peu d'opinions positives chez les entreprises et les MRE. En revanche, leur image est un peu meilleure chez les citoyens, qui notent une évolution positive dans cette administration sur les dernières années :



La mise en application de certaines réformes, même quand elles ont bénéficié de l'accompagnement le plus avancé, se fait souvent au détriment des citoyens (par exemple, le Code de la route : malgré les 80% de décrets et de procédures disponibles avant son entrée en vigueur, le citoyen est appelé à accomplir de multiples formalités et paiements à des lieux et auprès de différentes administrations, tout au long des étapes de la procédure).

D'autre part, même quand l'investissement a été fait et que des services ont connu des évolutions qui sont de nature à améliorer leur accessibilité par les usagers, ces avancées restent limitées à un usage restreint. Ainsi les usagers regrettent-ils de ne pouvoir accéder à certains services en ligne, qui représentent un progrès, mais sont malheureusement réservés à certaines catégories d'usagers, comme par exemple, la télé-déclaration et le télépaiement de l'IS limités aux entreprises qui réalisent un CA d'au moins 50 millions de dirhams.

Le gap considérable entre le malaise exprimé par les usagers concernant leur vécu en matière de services publics et la conviction de bien faire véhiculée par des dirigeants de l'Administration lors des auditions soulignent l'absence d'une dimension « mesure de performance du service rendu à l'utilisateur », dans la politique de l'administration, en matière d'évaluation de ses ressources humaines, ainsi que, de façon plus générale, la faiblesse de l'évaluation de ses propres résultats. Ces défaillances sont accentuées par le manque d'encadrement institutionnel de l'implication et de la participation effectives des ONG, dans un rôle de transmission et d'amélioration de la relation entre l'utilisateur et l'administration, ainsi que par la faiblesse des échanges et de la capitalisation sur les expériences réussies, aussi bien dans certaines administrations que par les ONG.

Les dysfonctionnements pointés par les propos des citoyens et usagers lors des différents focus groups représentent tous des atteintes flagrantes aux sept principes fondamentaux censés régir leurs relations avec l'administration et garantir les droits inaliénables du citoyen: égalité-équité, continuité, adaptation-mutabilité, accessibilité, neutralité-transparence, confiance-fiabilité<sup>1</sup>.

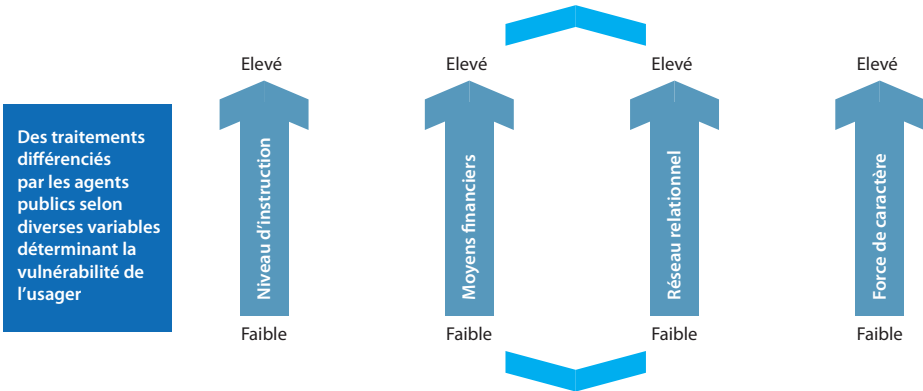
<sup>1</sup> Cf. p. 46

Par ailleurs, il ressort de l'étude que les citoyens souffrent du temps perdu dans des démarches administratives complexes et interminables qui représente un manque à gagner pour eux dans la mesure où ils doivent prendre sur leur temps de travail pour les accomplir, en plus des dépenses directes et indirectes engagées ; pour les entreprises, en raison du personnel mobilisé pour l'accomplissement improductif de ces démarches et des retards préjudiciables à leur réactivité économique ; pour l'État, en raison du manque d'efficacité, de rapidité et de productivité de ses personnels.

Ces dysfonctionnements ne sont pas vécus de la même manière par tous. En fonction de la vulnérabilité, du niveau relationnel et d'influence, l'impact de ces dysfonctionnements diffère d'une « catégorie d'utilisateurs » à une autre, entraînant une classification de la société selon un mode inégalitaire. Celle-ci est schématiquement scindée en deux parties dont l'une est infériorisée à l'autre dans ses relations avec les services publics : femmes/hommes, pauvres/ riches, illettrés/lettrés, handicapés/valides, ruraux/urbains, citoyens ordinaires/notables, amazighophones ou « hassanophones »/arabophones, etc.

Cette approche binaire et à effets cumulatifs, - on peut être une femme pauvre, analphabète, handicapée, rurale, etc. et cumuler les caractéristiques discriminantes -, entraîne une inégalité de fait et une hiérarchisation complète de la société en une multitude de niveaux, en violation totale des droits humains consacrés par la constitution, les lois nationales et les conventions internationales, notamment celui de l'égalité.

**Personnes fortes vis-à-vis de l'administration, moins confrontées à ses dysfonctionnements et mieux outillées pour surmonter les obstacles et difficultés**



**Personnes faibles vis-à-vis de l'administration, victimes principales des dysfonctionnements**

C'est donc aux catégories de population les plus démunies que ces dysfonctionnements portent le plus grand préjudice : ils prennent en effet une plus grande ampleur dans le monde rural, mais aussi dans les petites villes, dans les quartiers périphériques des grandes villes ou pour les groupes à besoins spécifiques. Ces personnes souffrent davantage des difficultés d'accès aux services publics et des surcoûts associés (éloignement, transports, besoin d'hébergement en cas de délais importants, etc.), ainsi que de l'abus de pouvoir exercé par les agents de l'administration. Disposant de moyens extrêmement limités sur le plan financier, peu armés pour défendre leurs droits, qu'elles méconnaissent souvent, il leur est encore plus difficile d'accomplir leurs démarches et d'obtenir le service dont elles ont besoin. Le recours illicite à la corruption se fait au détriment de leurs faibles moyens et elles sont exclues des réseaux clientélistes.

Alors que les services publics devraient avoir pour mission une meilleure intégration sociale de ces catégories, ils contribuent, au contraire, dans bien des cas, à les rejeter encore plus à la marge de la société. Un point positif cependant : les handicapés ne semblent pas subir d'accueil discriminant de la part des agents, mais ils sont confrontés à l'absence d'aménagements spécifiques des locaux.

## 2 L'enracinement des pratiques de corruption

L'étude menée par le CESE sur la gouvernance des services publics, montre que l'insatisfaction, la complexité des procédures administratives, la dépendance du citoyen et de l'utilisateur vis-à-vis de l'agent en charge de la délivrance du service en question, ainsi que les pratiques de corruption, sont des phénomènes qui évoluent selon la même tendance.

Le diagnostic des différents classements internationaux qui s'intéressent au phénomène de la corruption et de ses dérives reste sans appel<sup>2</sup>. Selon l'Indice de perception de la corruption de 2012, élaboré suivant une méthodologie réaménagée qui formalise les résultats sur une échelle de 1 à 100, le Maroc, qui a fait l'objet d'études différentes par huit agences indépendantes, réalise un score de 37, ce qui le place au 88<sup>e</sup> rang sur 174 pays. 10<sup>e</sup> sur 18 pays dans la région MENA. Il est devancé par 12 autres pays en Afrique. Si le mode de calcul a changé, le constat reste quant à lui inchangé, la corruption ne diminue pas et peut même être qualifiée d'endémique.

Selon l'Index des pays exportateurs, le Bribe Payers Index, 55% des chefs d'entreprise interrogés déclarent qu'il est très courant que les officiels acceptent des pots-de-vin, 49% pensent qu'il est courant que les fonds publics soient mal utilisés par les hauts responsables et 72% jugent inefficace l'action des pouvoirs publics contre la corruption.

Le Global Competitiveness Report du World Economic Forum, qui classe les pays selon leur attractivité pour l'investissement étranger (IDE), place le Maroc en 70<sup>e</sup> position sur 144 pays étudiés, avec un score de 4,7 sur une échelle de 7. La corruption y est citée comme la troisième cause (derrière l'inefficacité de la bureaucratie) de dégradation de la compétitivité du pays.

Si la corruption répond à une définition simple, celle de « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées », elle se manifeste sous des formes diverses qui ne sont pas toujours perçues par les citoyens comme des actes de corruption. Les écarts que l'on peut noter entre les niveaux de corruption décrits dans les différentes études et l'enquête diligentée par le CESE sont révélateurs de la double difficulté rencontrée par l'utilisateur pour définir la corruption et pour l'identifier, mais aussi pour assumer le rôle qu'il joue dans cette pratique. La corruption est une relation « de couple » dans laquelle celui qui donne est lui aussi impliqué. Quand l'utilisateur donne de lui-même, il est même l'instigateur de l'acte. Quand il le fait en étant soumis à différents types de pression pour accéder à un droit, il est en position de victime.

Dans les relations avec les services publics, la corruption ne se résume pas, contrairement à bien des idées reçues, au simple fait de verser un dessous-de-table ou bakchich à un agent de l'administration, afin de faciliter une opération administrative, voire d'obtenir une faveur illicite. Il n'y a pas de modalités dans la délivrance d'un pot-de-vin qui le rendent plus ou moins licite : donner de l'argent, un cadeau, a priori ou a posteriori, ou promettre un quelconque avantage en retour dans le but d'obtenir un service que l'on est en droit d'exiger gratuitement participe de la corruption.

<sup>2</sup> Rapport moral 2012-2013 de Transparency Maroc

Cette perception confuse de ce que sont les différentes formes de corruption révèle un déficit de la sensibilisation et l'éducation au civisme avec, en fin de compte, une banalisation des pratiques de corruption. La corruption est souvent vécue comme une fatalité inhérente aux services publics. Ce fatalisme entretient le système. Les revendications qui ont émergé sur ce sujet lors des manifestations de ce que l'on a appelé le Printemps arabe sont le signe d'une saine prise de conscience de la nécessité du changement.

Les différentes formes de corruption persistent au sein des services publics : la fraude ou falsification de données, de documents (État civil, Conservation foncière, etc.), l'extorsion quand, par exemple, on retarde la délivrance d'un service tant que l'on n'a pas reçu de pot-de-vin ; la concussion quand, par exemple, on demande des timbres fiscaux surnuméraires que l'on revend ensuite à d'autres usagers ; le favoritisme (ou népotisme), notamment dans le recrutement ; le détournement de ressources publiques ; la distorsion de la concurrence dans les marchés publics ; la prévarication, toutes les fois où, par intérêt ou par cupidité, l'agent administratif faillit aux devoirs de sa charge ; le clientélisme qui se nourrit des « échanges de bons procédés ».

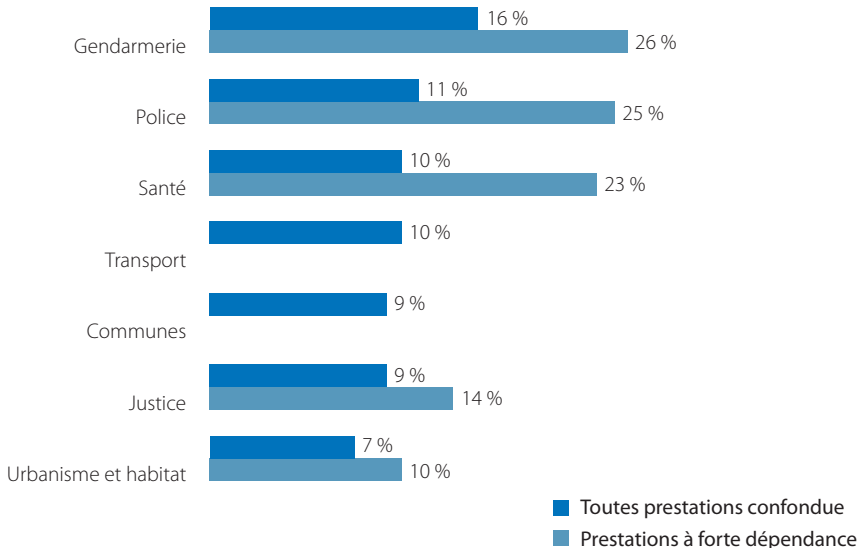
Un accent tout particulier a pourtant été mis sur la prévention et la lutte contre la corruption, la moralisation de la vie publique et l'instauration d'une relation de confiance et de transparence entre l'administration et ses usagers, avec la mise en place, pour la première fois en 1999, d'un comité national de lutte contre la corruption. Après plusieurs années, pendant lesquels le Maroc a vu sa position à l'international se dégrader en classement et stagner en notation, le Gouvernement a avancé sur deux plans ; d'une part, la signature en 2003 de la Convention des Nations Unies relative à la lutte contre la corruption et sa ratification en mai 2007, et d'autre part l'élaboration d'un plan national de prévention et de lutte contre la corruption en mai 2005. A la suite de ce processus, un décret portant création de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) a été publié en 2007 et ses membres ont été désignés en octobre de la même année. Sans que le premier plan ait été évalué que ce soit en matière de mise en œuvre ou en matière d'impact, un nouveau plan national de prévention et de lutte contre la corruption a été élaboré par une commission interministérielle en 2010. Les deux rapports publiés par l'ICPC (rapport 2009 et rapport 2010-2011) ont souligné l'absence de stratégie nationale globale, cohérente et coordonnée, comme l'un des handicaps majeurs pour la lutte effective contre la corruption.

Ce nouveau plan d'actions 2010-2012, qui constitue une batterie d'actions de prévention et de lutte contre la corruption, urgentes et à mettre en place à court terme, sans que cela évolue pour autant vers une approche stratégique globale et cohérente, s'est articulé autour de six axes à savoir :

- l'institution de relations transparentes entre l'administration et ses usagers ;
- la consolidation des valeurs d'intégrité et de mérite au sein de l'administration ;
- le renforcement du contrôle interne dans les administrations publiques ;
- la consolidation de la transparence dans la gestion financière et dans les marchés publics ;
- la poursuite de la réforme du système réglementaire ;
- l'encouragement du partenariat et de la coopération entre les différents intervenants, au niveau national et international.

Si le périmètre actuel de la mission du CESE sur la gouvernance des services, celui des services délivrés aux citoyens et usagers et de la relation que ces derniers entretiennent avec l'administration, traite de la corruption bureaucratique, celle que l'on appelle communément la « petite » corruption, cette dernière peut souvent avoir des conséquences graves pour ceux qui la subissent, d'autant que les occasions de corruption se concentrent sur les prestations à forte dépendance et sur les usagers à profils vulnérables, notamment dans des secteurs de la Justice ou de la Santé (une femme sur le point d'accoucher ou un blessé qui arrive aux urgences, la planification d'une intervention chirurgicale, etc.). Dans des cas sensibles comme ceux-là, où la dépendance est forte, les montants de corruption sont plus élevés. L'étude menée pour le compte du CESE dans le cadre du présent rapport souligne clairement le lien qu'il y a entre niveau de corruption et niveau de dépendance dans les services publics, comme le montre le diagramme suivant :

### Plus forte exposition à la corruption pour les prestations à forte dépendance



Base : Personnes ayant eu recours à chacun de ces services publics

Si les taux de corruption globaux apportés par les usagers interrogés peuvent sembler relativement bas au regard des chiffres habituellement constatés dans les différentes études centrées sur ce sujet, il est important de noter que les prestations à forte dépendance (existence d'un rapport de force à l'avantage de l'administration) révèlent des taux relativement élevés qui viennent confirmer les tendances obtenues dans les travaux antérieurs (notamment les travaux de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption portant sur le secteur de la santé et du transport).

Si l'on en croit les professionnels de la santé, « *les aspects à la fois culturels et comportementaux des citoyens sont les principaux facteurs qui favorisent la corruption dans les établissements de soins publics*<sup>3</sup> », la corruption étant souvent une initiative de l'utilisateur et/ou de son entourage, convaincus que c'est la meilleure chose à faire pour s'assurer la meilleure qualité de soins.

En matière de gouvernance des services publics, la synthèse de l'étude montre une forte corrélation entre trois paramètres : l'augmentation de la satisfaction du service rendu, la corruption distribuée, la dépendance des usagers vis-à-vis des agents concernés. Toute mesure lancée en vue d'améliorer la qualité d'un service est pervertie (des usagers évoquent l'exemple du Code de la route, où la hausse du montant des contraventions a renforcé le pouvoir de « négociation » des agents corrompus et le montant des pots-de-vin versés par les conducteurs).



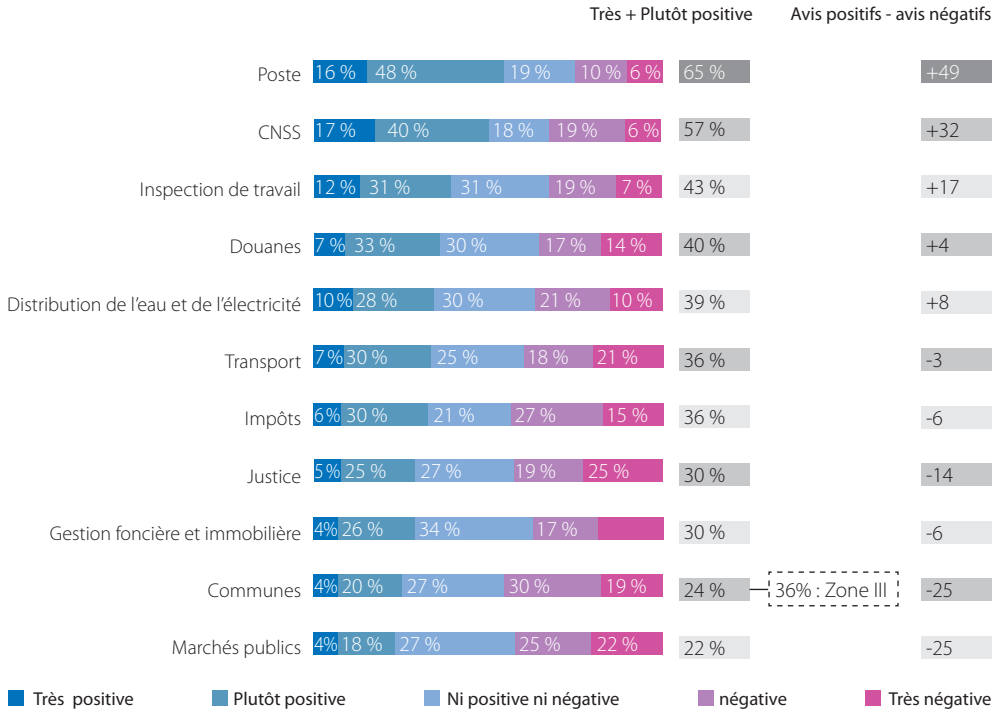
Dans l'ensemble des services publics, les motifs avoués de pot-de-vin les plus évoqués par les citoyens interrogés sont l'espoir d'améliorer la rapidité de la procédure et la prise en compte des salaires supposés peu élevés des agents de l'administration.

La modernisation du fonctionnement des services, l'affichage, un accueil performant, la dématérialisation des procédures, etc., tout ce qui permet de délivrer plus vite, mieux et dans la transparence, la prestation administrative va donc à l'encontre des intérêts de ceux qui profitent de la corruption et peut expliquer une certaine résistance à l'application des mesures de modernisation.

Alors que la " petite " corruption touche la quasi-totalité des citoyens, la " grande " corruption, ou corruption " en col blanc ", prospère au détriment de la concurrence loyale pour les entreprises. Lors d'un focus organisé dans le cadre de l'étude réalisée pour le compte du CESE, les participants ont dénoncé son importance dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés publics et ont souligné la dégradation de la confiance des entreprises dans ce domaine. Par la contre-publicité qu'elle confère au pays, cette pratique obère l'attractivité du territoire national et nuit au développement économique. Ce facteur influence l'appréciation et le classement des services publics par les entreprises interrogées :

<sup>3</sup> Étude ICPC (2010-2011) sur le secteur de la Santé





Base : Echantillon total des entreprises qui se sont prononcées sur chacun des Services publics

Profils présentant des différences significatives

Alors que la Convention des Nations Unies contre la corruption insiste, dans son Chapitre III, sur l'incrimination, la détection et la répression de la corruption, c'est ce niveau de la sanction judiciaire ou disciplinaire qui rencontre les plus grandes difficultés dans sa concrétisation, pour les raisons suivantes :

1. les montants de la corruption bureaucratique, ou petite corruption, pour une même démarche administrative sont, dans certains services, peu élevés à l'acte ou, du moins, ne justifient pas, du point de vue de l'utilisateur, le dépôt d'une plainte. C'est leur multiplication qui enrichit l'agent corrompu ;
2. Les dispositions relatives à la déclaration de patrimoine adoptées en 2008, qui étaient censées représenter un outil de lutte contre la corruption, ne constituent pas, en l'état, un moyen de contrôle efficace. Se pose en effet le problème de l'effectivité de la prise en compte des déclarations de patrimoine des agents publics, le nombre particulièrement élevé des assujettis rendant particulièrement difficile le suivi des déclarations, ainsi que le contrôle et l'appréciation de l'évolution de leur patrimoine par les organismes compétents (Cour des Comptes ou Conseil supérieur de la Magistrature) ;
3. l'insuffisance des pièces à conviction annexées aux plaintes comme éléments de preuve des actes commis ;
4. l'impossibilité de communiquer avec les plaignants anonymes pour l'obtention de précisions et d'informations complémentaires ;

5. la difficulté de suivre le sort réservé aux plaintes transmises aux autorités judiciaires ;
6. le manque de sérieux du côté de la plupart des administrations qui ne jugent pas opportun de répondre aux plaintes qui leur sont transmises ou de tenir l'ICPC informée des mesures prises.<sup>4</sup>

### 3 La situation de l'e-gov au Maroc

#### 3.1 Bénéfices attendus d'une administration numérique

La promotion de l'accès du citoyen à l'information, conformément aux principes directeurs de l'UNESCO pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, est un levier essentiel de la transparence et de la bonne gouvernance des services publics.

Grâce à un accès performant à l'information, le citoyen peut, dans sa relation avec les services publics, non seulement bénéficier du plein exercice des droits auxquels il peut prétendre, mais aussi mieux connaître les devoirs qui lui incombent, et ainsi mieux s'impliquer dans la société.

L'e-gouvernement, quand il est pleinement effectif, modifie la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens, dans le sens d'une plus grande rapidité et accessibilité - le citoyen n'est plus obligé de se déplacer, la totalité des transactions pouvant être effectuée à distance et en ligne, 7j/7, 24h/24 et en tout lieu et/ou aux guichets électroniques des administrations publiques -, et d'une plus grande transparence, puisque le citoyen est davantage informé et capable de suivre le processus de la prise de décision des pouvoirs publics

L'intégration des TIC et l'adoption d'une démarche d'e-gouvernement permet aux services publics de mieux répondre aux attentes des usagers, dans une logique d'efficacité et d'amélioration de la qualité des services. Les opportunités technologiques permettent d'assurer une évolution de plus en plus forte vers une plus grande collaboration et une meilleure interactivité de l'administration avec les usagers, mais aussi avec l'ensemble de ses partenaires. Elles assurent le respect de la transparence, de l'égalité de traitement des citoyens et l'allègement des coûts et des «souffrances» des populations les plus défavorisées, notamment celles qui ont le moins la capacité de défendre leurs droits, ainsi que celles qui sont dans les zones éloignées, rurales et/ou les moins bien desservies.

#### Quels bénéfices pour l'utilisateur ?

L'accès à l'information est rapide, indépendant et démocratique. Il se fait en direct ou par le biais d'un intermédiaire de confiance, sans risque éventuel de pression de la part d'un agent public détenteur d'un pouvoir qu'il serait en mesure d'exercer, voire de détourner, au détriment de l'utilisateur. Il limite considérablement les occasions de contacts et, par conséquent, les risques de corruption, de clientélisme ou de discrimination. Les procédures, pour être dématérialisées, n'en sont pas moins nécessairement formalisées et unifiées et sont donc plus claires et plus cohérentes. Leur formalisation assure une transparence dans leur application :

<sup>4</sup> Résumé du rapport ICPC (2010-2011) pour le 3, 4, 5, 6

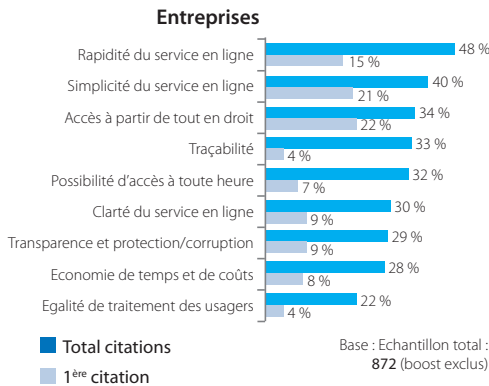
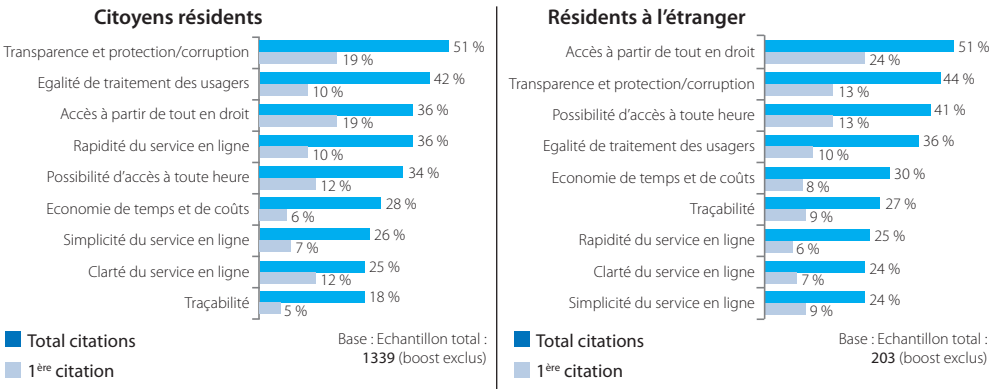
la traçabilité, comme effet induit de la dématérialisation, ouvre d'énormes possibilités d'évaluation et de suivi continu de l'évolution de la qualité et de la satisfaction de la demande.

Ainsi l'e-gouvernement participe-t-il grandement à garantir les droits du citoyen et de l'utilisateur, dans le respect des principes des services publics : continuité, égalité/équité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence et confiance.

Concernant les procédures et les services publics, toute amélioration et toute réforme intégrées dans le cadre d'un système de e-gouvernement ont une effectivité plus rapide, applicable par tous et à tous et, par voie de conséquence, un impact maximal.

Les attentes prioritaires, des citoyens (résidant localement ou à l'étranger) et des entreprises, vis-à-vis de la dématérialisation des services publics, convergent dans leur ensemble avec certaines nuances en fonction du profil de l'utilisateur :

### Principales attentes des usagers vis-à-vis des services publics en ligne (e-gouvernement)



### Quels bénéfices pour l'agent ?

Les systèmes d'e-gouvernement permettent un allègement de la charge administrative et un gain de temps considérables : les données sont en effet directement saisies par les usagers, leur complétude et leur cohérence étant assurées par les règles de gestion intégrées à ces systèmes. Ils offrent aussi une automatisation du traitement de ces mêmes données et de la production des documents nécessaires à la délivrance du service concerné.

La dématérialisation facilite aussi l'archivage. La traçabilité des opérations permet une évaluation plus précise et plus juste de l'efficacité de l'agent, ouvrant ainsi la possibilité de mise en place d'un système équitable de stimulation.

### Quels bénéfices pour les services publics ?

Selon des statistiques admises à l'échelle internationale, une procédure manuelle peut coûter 100 fois plus qu'une procédure dématérialisée. L'e-gouvernement permet le suivi continu de l'utilisation des moyens et de l'atteinte des objectifs, ainsi que le contrôle des comptes. Toute décision nouvelle, tout changement réglementaire ou de procédure peuvent être opérationnels rapidement. Outre ces résultats directs, l'utilisation des TI produit de larges bases de données, pouvant servir à analyser la performance du service public dans son ensemble et à l'améliorer. Les SIG (services d'information géographique) offrent des possibilités intéressantes pour affiner un marketing territorial au bénéfice des responsables et des usagers.

## 3.2 Bilan de l'e-gov marocain

### Des plans ambitieux

Conscient des opportunités présentées par l'e-gov, comme vecteur de changement en matière d'efficacité, de simplification, d'économies et de réactivité de ses services publics, le Maroc s'est engagé depuis plusieurs années dans une politique publique qui vise au renforcement de la présence des administrations et des organismes publics sur la Toile avec, tout d'abord, les premières initiatives lancées et coordonnées par un comité interministériel, avec la participation du secteur privé. Ces initiatives, qui se voulaient pilotes, ont conduit à l'élaboration de la 1<sup>ère</sup> stratégie gouvernementale pour l'administration électronique, appelée e-Maroc, pour la période 2005-2008. Plus récemment, le Maroc a adopté un programme plus large et ambitieux, dans le cadre de la stratégie Maroc Numeric 2013.

Ce plan, qui visait à « *positionner<sup>5</sup> le Maroc parmi les pays émergents dynamiques dans les Technologies de l'Information et de la Communication (...), s'articule autour de 18 initiatives déclinées en 53 mesures concrètes et budgétisées, dont la planification et les responsables ont été définis* ». La nécessité de faire évoluer l'administration vers des services publics orientés usagers figurait parmi les quatre priorités stratégiques (les autres étant la transformation sociale, la productivité des PME, l'offshoring et l'industrie des TI). Deux mesures d'accompagnement, (confiance numérique et capital humain), étaient prévues ainsi que deux modalités d'implémentation (pilotage de la stratégie et ressources financières).

<sup>5</sup> [www.mmsp.gov.ma/egov](http://www.mmsp.gov.ma/egov)

Un comité interministériel e-gouvernement (CIGOV), institué par le Conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique et présidé par le Ministre en charge de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, a été chargé de fixer le cap et d'évaluer l'atteinte des objectifs du programme e-gouvernement, au fur et à mesure de sa mise en œuvre.

Lors de la 10<sup>e</sup> session du Comité interministériel d'e-gouvernement (CIGOV), en décembre 2012, son président a évoqué les « *nouveaux défis pour le programme e-gouvernement : besoin d'un guichet unique pour les usagers, d'une Gateway gouvernementale pour accompagner les efforts de simplification des procédures administratives, le renforcement de la mutualisation des infrastructures et des moyens, nécessité de trouver de nouveaux modèles fonctionnels de délivrance de services en ligne, etc.* ».

*Lors de la deuxième édition du Moroccan e-Gouvernement Forum (MGF) à Rabat, le 29 janvier 2013, à moins d'une année de l'échéance du programme, le Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies a, quant à lui, déclaré que les réalisations du programme e-gouvernement de Maroc Numeric 2013 ont atteint presque 40% des objectifs, tout en précisant que ces derniers ne pourront être pleinement réalisés d'ici la fin de l'année.*

Entre 2010 et 2012, le Maroc a gagné 48 places, en passant de la 104<sup>e</sup> à la 56<sup>e</sup> place dans le classement e-gov des Nations Unies pour les services administratifs en ligne, mais il n'est que 92<sup>e</sup> pour les infrastructures de télécommunication et 168<sup>e</sup> pour les capacités humaines à comprendre et utiliser ces services. Sa note globale est de 0,4209 (sur 1), ce qui reste très en dessous des 0,8 ambitionnés par le plan Maroc Numeric pour 2013.

La progression ainsi observée, et qui est le résultat d'une politique volontariste salubre, ne saurait être capitalisée, et sa tendance pérennisée, si l'approche d'une politique d'e-gouvernement orientée vers le citoyen et usager, globale, cohérente et pilotée à un niveau stratégique, n'est pas rapidement cadrée et mise en œuvre.

Si on peut noter un effort important de mise en service de divers sites Internet où sont publiées de nombreuses informations et statistiques, le développement d'Internet au Maroc est surtout basé sur l'utilisation des connexions de mobiles type 3G qui donnent un accès plus difficile que des connexions à haut débit. Le niveau d'éducation de la population ne lui permet pas toujours de bénéficier directement des outils et des services mis en ligne, mais les usagers qui ne maîtrisent pas suffisamment l'outil informatique peuvent toujours se faire aider par un proche, le personnel d'un cyber ou un agent administratif pour bénéficier des apports de l'information et/ou du service en ligne.

Il reste encore beaucoup à faire pour l'absorption totale de la complexité administrative, grâce à une gestion numérisée à l'intérieur de chaque administration et par l'interconnexion de l'ensemble des administrations. L'utilisateur accède alors au service souhaité à la faveur d'un guichet unique (virtuel), de manière transparente et conviviale, sans avoir à se préoccuper de la part qui revient à chacune des administrations concernées par le service en question. Celles-ci travaillent alors en réseau dans une logique de mutualisation des contenus et des usages, et d'agrégation des contenus.

Toutefois, les expériences réussies montrent qu'il faut être très vigilant sur l'approche qui doit constituer le sous-bassement de l'orientation et de la construction d'un système e-gouvernement qui vise à mettre tous ses atouts au profit de services publics efficaces et

orientés vers les citoyens et usagers. Parmi les points de base, il est important que, dès la phase de réflexion et de conception, le service rendu aux citoyens et usagers soit au cœur des préoccupations, avant l'objectif d'automatisation et de prise en charge de tous les traitements faits à l'intérieur et entre les administrations. Cette préoccupation étant placée en tête, il devient possible de produire une amélioration plus rapide de la délivrance du service rendu, sans attendre que toutes les dimensions de dématérialisation, y compris celles relatives aux traitements internes à l'administration, soient totalement achevées.

Atteindre un niveau intégré de service transactionnel « personnalisé », de type guichet unique, avec une interaction intra et inter-administrations, demande la mise en œuvre d'une politique appropriée, prioritaire. Selon l'enquête, 94% des citoyens, 89% des entreprises et 100% des résidents à l'étranger jugent cette mesure intéressante ou très intéressante.

### Un e-gov marocain toujours en retard dans les classements mondiaux

Dans le classement 2012 de l'indice des Nations Unies (ONU) sur l'e-gouvernement, soit un an avant l'échéance finale de la stratégie Maroc Numeric 2013, le Maroc se situe donc à la 120<sup>e</sup> sur 192 pays<sup>6</sup>.

Avec six places gagnées par rapport au classement de 2010, le Royaume est devancé, à l'échelle arabe et maghrébine, par de nombreux pays, comme la Tunisie (103<sup>e</sup> et qui reste leader dans sa sous-région, malgré la perte de 37 places en deux ans), l'Égypte (107<sup>e</sup>, 86<sup>e</sup> en 2010), la Jordanie (98<sup>e</sup>), le Liban (87<sup>e</sup>, soit plus 6 places par rapport à 2010), Oman (64<sup>e</sup>, soit plus 18 places par rapport à 2010), le Koweït (63<sup>e</sup>), Oman (64<sup>e</sup>) et, très nettement par l'Arabie Saoudite et les autres États du Golfe, tous placés entre la 21<sup>e</sup> (Émirats arabes unis) et la 48<sup>e</sup> place (Qatar).

Reconnu mondialement, cet indice, établi sur la base de plusieurs critères d'évaluation liés essentiellement, à la mesure de l'usage d'Internet, de l'infrastructure des télécommunications et des ressources humaines, « *part du postulat que la confiance du public peut être gagnée par la transparence et l'amélioration du libre partage des données publiques fondées sur des normes ouvertes* », et c'est indéniablement à ce niveau que des efforts restent à fournir.

Peu d'études ont été récemment faites pour évaluer l'état des lieux de l'e-gouvernement au Maroc, ainsi que celui du contenu et de la gestion des sites gouvernementaux. Parmi les études exploitées par le CESE, figure celle menée sur ce dernier sujet par Transparency Maroc en 2011. Le groupe de travail a analysé, recoupé et complété les informations qui y figurent pour en fin de compte, retenir les conclusions suivantes :

### Une totale négligence de la gestion du domaine «.gov.ma» !<sup>7</sup>

En l'absence d'une politique standardisée et conforme aux normes internationales en matière de gestion des noms de domaine attribués aux services e-gov, l'extension .gov.ma est fournie à toutes les activités relevant du service public, mais pas seulement. Le Net Information Center (NIC)<sup>8</sup> recense ainsi plus de 523 noms de domaines avec l'extension «.gov.ma».

<sup>6</sup> www.unpan.org

<sup>7</sup> Étude de Transparency Maroc de 2011 sur l'e-gov marocain/sites gouvernementaux.

<sup>8</sup> www.nic.ma.

Cette extension «.gov.ma» n'est contrôlée par aucune autorité de régulation. Aussi particuliers, entreprises privées, associations, etc. peuvent-ils librement la réserver et l'acheter. 76 noms de domaines .gov.ma sont ainsi détenus par des particuliers et des entreprises pour un usage autre que les services publics.

De même, aucune procédure spécifique n'organise l'octroi ou les dénominations des noms de domaine des services publics.

Par ailleurs, on peut relever une grande vulnérabilité des sites. En 2010, par exemple, un nombre important de sites Web marocains ont été victimes d'attaques et de piraterie, dont plusieurs sites de l'administration marocaine.<sup>9</sup>

### Une absence de cohérence sémantique, ergonomique et éditoriale<sup>10</sup>

Alors que l'observation des sites gouvernementaux mondiaux plus performants montre que, pour accroître la cohérence et l'homogénéité des systèmes d'information que conçoivent, développent et opèrent les services centraux et déconcentrés de l'État, collectivités publiques, éditeurs de logiciel, prestataires de services, un site de référence<sup>11</sup> a, à chaque fois, été mis en place pour le partage indispensable des standards et de normes, l'e-gov se caractérise au Maroc par :

- **l'absence d'un schéma directeur des sites web gouvernementaux et des services en ligne**, ce qui explique, sans doute, le foisonnement des sites e-gov sans fil conducteur. En outre, l'absence totale d'une politique cohérente, au niveau de la sémantique des noms des sites et des noms de rubriques, a une conséquence directe sur le référencement de ces sites sur Internet ;
- **l'absence d'une charte ergonomique unifiée pour les sites publics**, laquelle serait une sorte de label commun pour les services publics en ligne. Actuellement, chaque département, chaque service adopte sa propre charte pour son site web. L'internaute est donc confronté à une multiplicité de sites dénués de toute cohérence visuelle susceptible de l'aider à distinguer un site gouvernemental, indépendamment de sa dénomination .gov.ma ;
- **l'absence d'une dénomination unifiée et intuitive des sites administratifs publics**, laquelle accentue l'hétérogénéité des sites e-gov. Une telle unification permettrait pourtant de les reconnaître plus facilement. Dans de nombreux cas, les dénominations choisies sont, soit étrangères à la culture usuelle des usagers (nom d'origine anglaise ou latine...), soit si dénuées de signification ou de lien avec leur objet qu'elles en deviennent difficilement mémorisables.

### Un e-gov à dominante francophone qui limite l'accès de tous les citoyens

Alors que l'offre technique des technologies de l'information et des communications (TIC) tend de plus en plus à s'adapter aux diverses langues et cultures, la majorité des sites e-gov en ligne sont en français. Si certains s'efforcent de respecter le principe du bilinguisme,

<sup>9</sup> <http://www.zone-h.org/archive/filter=1>

<sup>10</sup> Idem note 7

<sup>11</sup> Pour exemple : <http://references.modernisation.gouv.fr>

en fournissant aussi systématiquement une version en arabe, il n'en demeure pas moins, que la plupart d'entre eux se contentent principalement d'une unique version en langue française, un choix qui pénalise les internautes monolingues, qu'ils soient arabophones ou amazighophones.

Ce constat fait ressortir l'absence d'une politique linguistique sur Internet, d'une ligne de conduite clairement établie dans ce domaine pour les sites gouvernementaux. Actuellement, *« les sites e-gov ne disposent pas d'une vision claire, en matière de coordination, de concertation et de promotion. Aucun organisme ne veille à la cohérence ni au suivi sur la Toile des actions gouvernementales entreprises dans le domaine linguistique<sup>12</sup> »*.

Or, conformément aux standards internationaux en la matière, l'amélioration de la qualité des services aux citoyens passe inéluctablement par une accessibilité linguistique des documents et des services administratifs. Une politique linguistique en ligne suppose, dans le cas du Maroc, la mise à disposition des usagers de documents à imprimer ou électroniques, au minimum, en arabe et en français, avec rapidement une intégration de l'amazigh, conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution.

Par ailleurs, et dans une perspective de communication interactive, internationale cette fois, avec les médias étrangers, les investisseurs et les touristes, très peu de sites e-gov offrent une version anglaise ou espagnole de leurs sites Web. Cette lacune engendre un manque à gagner pour le pays qui passe ainsi à côté des atouts d'une communication et d'une diplomatie numériques, basées sur la nouvelle configuration linguistique mondiale, dominée par le chinois, l'anglais et l'espagnol.

### **Un back office peu efficient et ne répondant pas aux attentes des usagers**

Les sites e-gov marocains n'offrent pas de garanties de fiabilité de l'information qu'ils proposent, en raison de :

- l'absence d'une politique éditoriale, qui contrôle la qualité et veille à la mise à jour, est aggravée par la fréquence élevée de liens morts (qui renvoient vers des pages qui n'existent plus !). L'internaute ne peut ainsi accéder à la ressource demandée et se trouve, le plus souvent, face à une erreur, ce qui est de nature à décourager les usagers de revenir vers les sites e-gov et fait perdre l'opportunité d'utiliser ce canal comme outil de modernisation, de simplification et de communication avec les citoyens et usagers ;
- l'arrêt brusque de certains sites administratifs, sans information préalable des internautes ;
- l'absence d'actualisation des données pratiques comme, par exemple, la nouvelle numérotation téléphonique adoptée par le Maroc depuis le mois de mars 2009 et qui n'est toujours pas mise en ligne dans les rubriques « contact » de certains sites e-gov ;
- la non-équivalence des contenus des versions arabe et française d'un même site, quand

<sup>12</sup> Étude Transparency Maroc sur l'e-gouvernement (2011)



elles coexistent : chaque version peut contenir des informations qui sont inexistantes ou tronquées dans l'autre ;

- Certaines rubriques sont parfois sans contenu, simplement limitées à leur titre, des mois après la mise en fonctionnement...

### La préoccupation de l'accès à l'information est peu présente

La mise en œuvre d'une stratégie de l'administration électronique passe d'abord par un encouragement à l'accessibilité de l'information et des services aux citoyens et aux entreprises. Les bonnes pratiques internationales en la matière recommandent pourtant un large périmètre d'informations à mettre en ligne. Il s'agit d'informations concernant :

- **l'organisation** : chaque administration doit rendre publics les détails et les contacts de sa structure administrative ;
- **les données personnelles** : l'administration doit donner une visibilité aux internautes sur le traitement de leurs données personnelles collectées en ligne, avec la mention des indications sur les conditions de stockage et d'usage à d'autres fins que celles initialement prévues, et ce conformément à la loi 09-08 ;
- **les documents d'intérêt public** : Internet est un canal privilégié pour mettre à la disposition du grand public études, rapports de recherche, statistiques, rapports annuels de gestion, rapports d'activité, plans stratégiques, rapports de mise en œuvre d'une loi, etc. ;
- **les services offerts, programmes et formulaires** : chaque administration se doit de rendre accessibles les formulaires administratifs d'une manière transparente ;
- **les documents pouvant servir à la prise de décision** : toute la réglementation juridique et financière du pays doit être accessible et d'une manière régulière. A ce niveau il faut souligner l'effort engagé par le Secrétariat Général du Gouvernement pour la structuration des textes et leur accessibilité ;
- **les engagements financiers et les contrats** : diffusion de l'information sur les marchés publics et les contrats des administrations, et sur les appels d'offres ;
- **la jurisprudence.**

On s'attend donc à ce que les sites gouvernementaux aient pour vocation première de donner aux citoyens et aux entreprises l'information la plus complète et la plus performante possible. Or, en dehors de quelques rares administrations, force est de constater le caractère souvent parcellaire des informations publiques mises à disposition en ligne. Seuls quelques sites affichent un organigramme, des documents, d'intérêt public ou servant à la prise de décision, mais qui ne sont souvent pas actualisés. Les liens entre sites et les renvois vers les autres sites disposant ou complétant l'information recherchée sont, pour la plupart, encore moins garantis.

Cependant, dans un souci de recoupement des données traitées, des membres de la commission ont procédé à des visites régulières de sites gouvernementaux, notamment depuis la présentation du rapport d'étape du 27 octobre 2011. Ces recoupements ont permis de constater que les sites de certaines administrations se démarquent de ce constat général. Ces dernières ont procédé à des améliorations significatives. Le Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'Administration, par exemple, qui, de par ses attributions,

se devait d'être exemplaire et moteur sur le sujet, propose aux usagers comme à ses agents un site bilingue (arabe et français), assez clair, fonctionnel, documenté et avec un niveau d'interactivité bien avancé.

La devise mise en avant d'une « Administration moderne au service du citoyen » est révélatrice de l'esprit qui l'anime. Si la rubrique « Simplification des procédures » est emblématique, elle reste tributaire de la cohérence et de la convergence des efforts de l'ensemble des administrations vers cet objectif de simplification, indissociable d'un principe de base, celui de l'unicité et de l'opposabilité des procédures publiées.

### **Confiance numérique et conformité à la loi 09-08 ?**

Alors que le Maroc s'est doté d'un important arsenal juridique et réglementaire<sup>13</sup> relatif aux nouvelles technologies de l'information et à l'économie numérique, les sites e-gov n'ont pas, dans leur ensemble, mis en place de politique qui instaure une confiance numérique relative à la protection des données personnelles et précise les mesures prises pour garantir cette protection, en référence aux dispositions de la loi 09-08. Celle-ci, conformément aux conventions internationales, protège l'utilisateur, notamment quant à l'usage abusif qui pourrait être fait de ses données personnelles, ainsi qu'en matière de limitation de la durée de conservation des données.

### **Les services transactionnels qui rendent le plus de services aux citoyens et aux entreprises restent peu développés**

Conformément aux ambitieuses prévisions du plan Maroc Numeric 2013, le gouvernement s'est engagé à porter le nombre de services transactionnels offerts aux citoyens et aux entreprises à 18 en 2010 et à 42 en 2013.

---

<sup>13</sup> Loi n° 53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques ;

- Décret n°2-08-518 du 25 Joumada I 1430 (21 mai 2009) pris pour l'application des articles 13, 14, 15, 21 et 23 de la loi n° 53-05 relative à l'échange électronique des données juridiques ;
- Arrêté du Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies n°151-10 du 22 mars 2010 fixant la forme de la déclaration préalable d'importation, d'exportation, de fourniture, d'exploitation ou d'utilisation de moyens ou de prestations de cryptographie et le contenu du dossier l'accompagnant ;
- Arrêté du Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies n°152-10 du 22 mars 2010 fixant la forme et le contenu de la demande d'autorisation préalable d'importation, d'exportation, de fourniture, d'exploitation ou d'utilisation de moyens ou de prestations de cryptographie et du dossier l'accompagnant ;
- Arrêté du Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies n°153-10 du 22 mars 2010 relatif à l'agrément des personnes ne disposant pas de l'agrément de prestataires de services de certification électronique et qui entendent fournir des prestations de cryptographie soumises à autorisation ;
- Arrêté du Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies n°154-10 du 22 mars 2010 fixant la forme de la demande d'agrément de prestataire de services de certification électronique et portant approbation du modèle de cahier des charges l'accompagnant ;
- Loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ;
- Décret n°2-09-165 du 25 Joumada I 1430 (21 mai 2009) pris pour l'application de la loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel ;
- Décret n°2-08-444 du 25 Joumada I 1430 (21 mai 2009) instituant un Conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique.

En 2010, peu de sites publics offraient aux citoyens et aux entreprises des services administratifs avec option de paiement en ligne. Les quelques exemples de services transactionnels qui étaient alors opérationnels sont :

- Le paiement des taxes locales (taxe d'habitation, taxe des services communaux et taxe professionnelle), sur le site de la Trésorerie générale du Royaume ([www.tgr.gov.ma](http://www.tgr.gov.ma)) ;
- Le paiement (par abonnement ou carte bancaire) des services proposés par l'Office marocain de la propriété industrielle et commerciale (OMPIC), à travers son site dédié : [www.directinfo.ma](http://www.directinfo.ma) ;
- La télédéclaration et le télépaiement des cotisations sociales via le portail, Damancom.ma, de la CNSS, destiné aux entreprises qui lui sont affiliées ;
- Le paiement de la TVA et de l'IS via Simpl-TVA et Simpl-IS, les deux télé-services de la Direction générale des impôts, ouverts aux grandes entreprises de Rabat et Casablanca réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur ou égal à cinquante millions de dirhams.

### Déficit de notoriété et de visibilité de l'e-gov marocain

Faute de communication publique et interactive, notamment grâce au référencement en ligne, les sites e-gov souffrent au Maroc d'une absence de notoriété et de visibilité, d'où la difficulté pour l'utilisateur d'identifier le site public approprié.

Certes, plusieurs sites sont identifiables à travers l'extension «.gov.ma». Néanmoins, « **comme ce principe de nommage n'est pas respecté par toutes les administrations et les organismes, le citoyen doit toujours faire l'effort de vérifier et de recouper l'information pour s'assurer qu'il est bel bien en présence d'un site gouvernemental** <sup>14</sup> ».

Par ailleurs, souligne l'enquête de Transparency Maroc, « *la communication publique des administrations ne met pas en valeur l'adresse web de chaque ministère et département ministériel. La déclinaison des adresses web (ministere.gov.ma) se fait rarement et d'une manière aléatoire, lors d'événements ponctuels* ».

### Absence d'interactivité en ligne

Si certains sites e-gov marocains offrent de l'information et des formulaires en ligne, il n'en demeure pas moins que la majorité d'entre eux manquent d'interactivité numérique. « *L'administration n'offre pas aux usagers l'opportunité d'interagir avec elle et ne dispose pas d'une organisation orientée écoute, basée sur les technologies de l'information* <sup>15</sup> ».

Quand un site administratif propose des formulaires de contact ou un e-mail, rien ne garantit à l'internaute le délai du traitement de sa demande et, a fortiori, celui de la réponse,

Rien n'est prévu pour que les agents aient la capacité ni technique ni organisationnelle d'adresser des mails et/ou des SMS de réponse aux usagers, lors des processus de traitement de leurs demandes, à l'instar des bonnes pratiques internationales (comme c'est le cas par exemple dans les pays de l'Union Européenne ou au Canada).

<sup>14</sup> Étude de TM

<sup>15</sup> Étude de TM

Très peu d'administrations offrent, comme la Douane ([www.douane.gov.ma](http://www.douane.gov.ma)) et les Impôts Indirects, la possibilité de poser des questions via le courrier électronique ou de communiquer avec des fonctionnaires de différents niveaux de l'administration publique.

D'autres outils de communication interactive entre services publics et usagers sont encore très peu mis à contribution. C'est le cas des centres d'appels. A ce titre, le site [www.service-public.ma](http://www.service-public.ma) mène une expérience intéressante à travers son centre d'appels joignable par le numéro **0802003737**.

Parallèlement, l'administration marocaine offre peu de possibilités de prise de rendez-vous en ligne, sur des plages horaires spécifiques, pour accomplir des procédures et réduire ainsi le temps d'attente aux guichets, l'une des grandes attentes des citoyens. Or, de plus en plus de Marocains sont habitués à cette option qu'ils utilisent, notamment via les services des ambassades étrangères, pour l'octroi des visas et l'accomplissement de diverses autres démarches administratives. La réservation de rendez-vous dans les hôpitaux publics, par téléphone ou électroniquement, récemment mise en place, représente une avancée certaine à saluer, et dont les effets devraient être mesurés à travers des études d'impact. La généralisation de ce type d'organisation des services publics est fortement attendue par les citoyens et les usagers, comme le montrent les résultats de l'étude CESE dans ce domaine.

### **Un e-gov qui ne présente pas encore suffisamment de valeur ajoutée pour l'utilisateur**

En l'état actuel, l'e-gov marocain ne représente pas d'avantage numérique significatif, aux yeux de l'utilisateur, et ne contribue pas à développer chez ce dernier un engouement Internet. Ainsi l'utilisateur de l'e-gov marocain n'affiche-t-il ni enthousiasme ni confiance vis-à-vis des procédures et des services en ligne, le caractère dématérialisé et virtuel des démarches, combiné avec la crainte des mauvaises surprises, l'inquiétant. Il se sent plus sécurisé en accomplissant les procédures selon la manière traditionnelle, malgré tous les griefs qu'il peut ressentir et exprimer à son égard.

Au Maroc, la culture de la relation Internet entre les services publics et leurs usagers met du temps à se mettre en place, en raison des faiblesses de l'e-gov en place, certes, mais aussi d'une maturité encore insuffisante des mentalités. L'utilisateur ne ressent pas encore d'avantage numérique l'incitant à accomplir ses démarches administratives en ligne, y compris et peut-être surtout celles qui exigent le paiement en ligne. Faute d'une communication et d'une perception positive des services e-gov, les internautes n'ont pas encore développé le réflexe Internet.

### III. Principales leçons du benchmark d'expériences e-gouvernement internationales

---

Si certains pays comme la Corée du Sud se sont engagés dans la voie de la préparation de l'administration électronique ainsi que de la création des bases et de l'infrastructure correspondantes dès la fin des années 70, l'année 1996 a vu naître les trois premiers programmes formels de gouvernement électronique à travers le monde. Quelques années plus tard, ils se comptaient par centaines. Certains États peuvent, à l'heure actuelle, se prévaloir de résultats très convaincants.

À Singapour, il y a seulement quelques années, l'obtention d'une licence d'importation ou d'exportation exigeait que les demandeurs remplissent 21 formulaires différents, attendent 15 à 20 jours, le temps que leur demande passe dans 23 agences gouvernementales pour être traitée. Depuis que le gouvernement singapourien a lancé TradeNet, les demandeurs se contentent de remplir un seul formulaire en ligne et reçoivent leur licence... 15 secondes plus tard.

Si l'e-gov d'un pays doit être adapté au contexte de la société dans laquelle il est mis en place, l'observation, à travers des études récentes, des expériences vécues par d'autres États, plus avancés dans ce domaine et/ou soumis à des contraintes comparables aux nôtres, ne peut que nourrir la réflexion sur la nécessaire amélioration de l'e-gov national.

#### 1 Pilotage et gouvernance

L'observation des pays plus avancés que le Maroc dans la mise en œuvre de l'e-administration (et dont l'avancement se manifeste dans le classement e-gov des Nations Unies) montre qu'à chaque fois, le programme d'e-gouvernement a été positionné d'emblée comme une priorité nationale. Aussi a-t-il été ancré au plus haut niveau du gouvernement pour résoudre les difficultés liées à la transversalité des projets, afin de garantir la mobilisation, la coordination et l'affectation des ressources humaines et financières nécessaires.

De nouveaux modèles de gouvernance ont ainsi été explorés pour accélérer le déploiement du programme. Dès 1987, la Corée du Sud, actuellement n°1 dans le classement e-gov des Nations Unies, a mis en place une agence nationale qui, au-delà de la coordination et du pilotage, avait la responsabilité de l'audit et de la normalisation. Placée auprès du Premier ministre, elle a intégré en 1994 la mission de promotion et en 1996 la responsabilité du suivi de l'implémentation.

Dans ces différents pays, ces choix ont été motivés par le contexte d'application des programmes :

- dans les cas d'administrations centralisées présentant une rareté de compétences pour l'exécution de grands programmes complexes aux interfaces multiples, une agence dédiée, qu'elle soit nouvelle ou déjà existante, a été chargée à la fois du déploiement du programme et de la coordination de ce dernier entre les parties prenantes ;
- dans les cas où les ministères avaient une relative expérience et maîtrise de la coordination et où les programmes, même relativement complexes, bénéficiaient d'une base existante, le choix d'une structure dédiée temporaire, une task force interministérielle, a été fait, le déploiement opérationnel du programme étant délégué aux institutions concernées.

Il est à noter que les agences spécialisées ne se substituent pas au rôle politique du gouvernement et des ministères. En effet, elles sont placées sous la responsabilité directe du Chef du Gouvernement et une délégation est faite de certaines responsabilités à un ministère dont les missions sont adaptées à chacune des phases des programmes e-gouvernement (préparation, initiation et institutionnalisation, ouverture et généralisation, maturité et développement et pérennisation). Les lois et les institutions appropriées à chaque phase de l'évolution sont mises en place ou adaptées au fur et à mesure.

Pour comparaison, le Maroc s'est limité à une simple structure de coordination, temporaire et à temps partiel, et a délégué le déploiement aux institutions concernées, considérant sans doute que les services de ses ministères possédaient déjà une certaine expertise pour une mise en œuvre incrémentielle des programmes existants. Ladite structure a évolué dans le temps : elle a été adossée à une instance, le Comité national des technologies de l'information et de la société numérique, créée par décret et pilotée par le Premier Ministre et Chef du Gouvernement, et a pris le nom de CIGOV (Comité interministériel pour l'e-GOV). Cependant, composée principalement des secrétaires généraux des ministères les plus concernés, elle n'a pas eu, en pratique, de réels pouvoirs, malgré sa position institutionnelle et sa composition, et a continué à fonctionner quasi exclusivement sur la base des données (parfois partielles, voire non cohérentes), remontées par les services sectoriels.

La maîtrise des programmes, dans le cas de plusieurs pays, a été accompagnée par la création de fonds spéciaux et/ou de budgets dédiés aux programmes d'e-gouvernement, des budgets séparés de ceux des ministères, lesquels investissent aussi des montants complémentaires, prélevés sur leurs budgets propres, dans les programmes qui les concernent. Le ministre chargé de l'e-gouvernement finance ainsi sur son propre budget les projets transversaux qui concernent les autres ministères. Durant la période 2002-2011, en Corée du Sud, le budget de l'e-gouvernement a ainsi représenté 1% du budget général de l'État.

## 2 Définition des objectifs

L'analyse des expériences internationales réussies montre qu'une priorité est donnée dès le départ à la définition des fonctions objectives précises, avec des métriques atteignables et mesurables, en prenant en compte le point de vue de l'État, qui souhaite augmenter ses recettes, améliorer l'efficacité de ses services, développer un pôle IT local ; et celui du citoyen ou de l'entreprise qui recherchent une plus grande efficacité des opérations et un meilleur niveau de services.

Cette approche passe nécessairement par l'identification, le ciblage des bénéficiaires du programme et l'implication des parties prenantes, afin de se concentrer sur les projets et services à forte valeur pour les usagers, mais aussi à forte pénétration et probabilité de réussite, et de prioriser ensuite les plus porteurs. Les plus importantes expériences réussies dans le monde, montrent aussi que, dans le cadre d'une vision clairement arrêtée, une approche progressive, basée sur des priorités qui se dégagent de la convergence entre les acteurs concernés (dont les représentants des citoyens et des usagers), constitue un facteur de performance, d'adhésion, de capitalisation et sécurisation des résultats.

C'est seulement une fois que la dynamique du succès s'est enclenchée qu'il est alors possible d'étendre le portefeuille de projets.

L'exemple de l'Inde est, à ce sujet, particulièrement pertinent. Depuis 2009, ce pays a priorisé le déploiement du projet de l'identifiant unique, dans le contexte de la distribution décentralisée des prestations sociales/de prévoyance, soit un budget annuel de 8 milliards de dollars. Cette opération, réalisée jusque-là via les services administratifs traditionnels, se caractérisait par des pertes substantielles pour l'État, en raison de la corruption et de la fraude aux prestations sociales.

Le gouvernement indien est arrivé à la conclusion qu'il devenait urgent de rendre plus transparent le versement des prestations par les services publics, de simplifier le processus global afin qu'il assure une répartition plus équitable pour le citoyen et plus rationnelle pour l'État. L'identification de chaque bénéficiaire a alors été mise en place par un marqueur biométrique. La distribution des prestations peut maintenant se faire directement, sans intermédiaires, sur simple identification du bénéficiaire.

Confronté à la difficile constitution du fichier, l'État indien a externalisé cette tâche, la déléguant à des entreprises privées rémunérées pour chaque inscription. Un fichier de 600 millions d'usagers, (50% de la population), s'est ainsi constitué en trois ans : cette immense base de données est réutilisable à d'autres fins que celle de la distribution des prestations sociales. Il est donc possible de capitaliser sur ce premier succès.

### 3 Architecture IT et infrastructure

L'autre leçon majeure qui se dégage du benchmark des expériences internationales est qu'il est essentiel d'améliorer le processus et le contenu des services avant de définir le cahier des charges IT («*IT follows processus*»). L'architecture IT doit s'articuler autour de l'orientation des services : orientation «client» vs «administration» (point de départ et priorité au service rendu, en fin de compte, à l'utilisateur plutôt que de se concentrer sur l'automatisation des tâches réalisées à l'intérieur de chaque entité administrative), avec prise en compte des principales exigences et contraintes auxquelles le service doit répondre ; autour de l'intégration des services (niveau d'intégration-connectivité, notamment interministérielle) et de la sécurité des services, par l'utilisation de solutions IT qui ont déjà fait leurs preuves en matière de garantie de la sécurité des processus et qui permettent de protéger la vie privée et de contrôler l'authenticité des données d'utilisateur.

#### 4 Choix du modèle opérationnel

Le modèle opérationnel est choisi en fonction des réponses, pertinentes pour le contexte national, que les décideurs souhaitent donner aux questions suivantes :

- Doit-on fonctionner en interne ou bien externaliser auprès d'un fournisseur de services tiers ?
- Quel modèle de partage des recettes ? Le gouvernement perçoit un montant fixe de la part du prestataire ou bien le gouvernement encaisse toutes les recettes et reverse un montant fixe au prestataire.
- Quel flux de recettes ? Par exemple, les services dits « à grande diffusion » peuvent être fournis gratuitement aux citoyens, contrairement à certains services plus ciblés pour l'obtention desquels les citoyens ou les entreprises paient.
- La technologie et les systèmes doivent-ils être développés en interne ou achetés ?
- Dans ce derniers cas quel rôle doivent-ils jouer pour asseoir un savoir et une industrie locale capable de créer de la valeur en accompagnant les programmes et leur évolution

#### 5 Accessibilité

L'État doit améliorer le niveau d'accessibilité, notamment pour pouvoir toucher la population structurellement défavorisée (ex : pauvreté rurale et illettrisme). Certains États ont choisi d'adapter les canaux de distribution des services aux particularités du pays à travers de nombreuses initiatives : par exemple en créant des espaces communautaires (parfois mobiles) avec les agents de service (publics ou privés) pour rapprocher les services des usagers et en simplifier l'accès ; en mettant en place une aide à l'informatique domestique par l'acquisition de PC et de blocs-notes électroniques, pour certains groupes ou tous les citoyens, ou en distribuant des PC à une catégorie ciblée de population ; en créant des zones industrielles qui regroupent des acteurs du secteur IT pour assurer la fourniture des services IT nécessaires aux entreprises (par exemple, les zones Dubaï Internet City ou Dubaï Media City ; en ouvrant des points d'accès publics, en particulier dans les régions à faible accès au haut débit, ou en mettant à disposition une connectivité Wifi dans les lieux publics pour permettre l'accès aux services gouvernementaux (ex : aéroports des Émirats arabes unis).

#### 6 Pérennisation

La pérennisation des résultats de l'e-gov passe par une évolution culturelle de l'administration publique mais aussi des citoyens et des entreprises, sinon son impact reste limité et son développement sur le moyen terme et le long terme est remis en question. L'adhésion et la maturité des utilisateurs passent par un travail simultané sur la sensibilisation, la confiance et les capacités.

La communication intensive et les campagnes marketing de sensibilisation aux e-services à grande échelle (médias, présentations itinérantes, etc.) sont souvent utilisées pour contribuer à en montrer tous les avantages. L'expérience e-gov doit être présentée comme agréable et stimulante. Les fonctions de retour d'information sont à intégrer à toutes les campagnes afin de prendre en compte leurs effets. Certains pays, comme l'Allemagne utilisent les médias sociaux pour la sensibilisation des usagers aux e-services.



Il faut mettre en application des politiques de protection des données personnelles et créer de la confiance autour de la sécurité du système et de la protection de l'information. À Singapour, une campagne nationale a été menée pour gagner la confiance des citoyens et des entreprises vis-à-vis des services en ligne

Enfin, il faut aider la population à améliorer ses connaissances de base en IT, à travers l'alphabétisation et l'éducation numériques et créer des canaux intermédiaires pour faciliter l'accès à ceux qui ne sont pas candidats aux acquis de l'éducation numérique.

## 7 Création de richesse

Enfin, la lecture de plusieurs expériences à l'international montre que les programmes d'e-gouvernement ne représentent pas uniquement des dépenses pour le budget de l'État, ils sont souvent créateurs de richesse, indirectement, à travers la compétitivité pays à laquelle ils contribuent fortement, et directement, en étant à la base du développement d'une industrie TI forte et exportatrice (pour le cas de la Corée du Sud : en 2010, l'industrie TI représentait déjà le 1/3 des exportations (154 milliards de dollars) et un surplus de balance commerciale de 78 milliards de dollars, soit plus que le total de toutes les industries (42 milliards de dollars).



## IV. Synthèse du diagnostic général

---

La perception des services publics par les usagers est globalement négative. La relation à l'administration est vécue par le citoyen comme un rapport de forces qui lui est défavorable. Le service rendu est perçu comme une faveur plutôt qu'un droit, ce qui se traduit souvent non seulement par une dispense de comptes à rendre, mais également par une liberté par rapport aux textes et procédures qui régissent le service.

La plupart des administrations et des ministères sont cependant assez conscients de cette problématique. Il est, en effet, rare de trouver aujourd'hui des administrations où le sujet n'a pas été abordé et où des initiatives n'ont pas été lancées. Certaines de ces initiatives peuvent même être considérées comme de vraies avancées.

Pourtant, force est de relever que toutes ces expériences n'ont eu que peu d'incidence sur la perception négative du citoyen, accentuée par ailleurs par l'élévation des standards exigés par la société. Trop compartimentées, peu connues ou expliquées, trop peu cohérentes, elles expriment l'absence de vision globale et de démarche coordonnée, empêchant par là toute lisibilité de la politique et de l'action des pouvoirs publics en la matière.

En effet, le manque de transversalité de ces initiatives et le peu de coopération entre services administratifs réduisent, voire annulent, le bénéfice que le citoyen pourrait en attendre, le laissant seul face à la complexité des rouages de l'Administration.

La tendance générale actuelle en matière de gestion des relations de l'Administration avec le citoyen paraît ainsi comme une voie sans issue. Partout, dans l'Administration, le sentiment est que les choses vont dans le bon sens et que des initiatives audacieuses sont en cours. La réalité est que ces dernières, par leur caractère parcellaire et non cohérent, créent des frustrations et déçoivent des attentes fortes, ce qui aurait plutôt tendance à exacerber le ras-le-bol du citoyen.

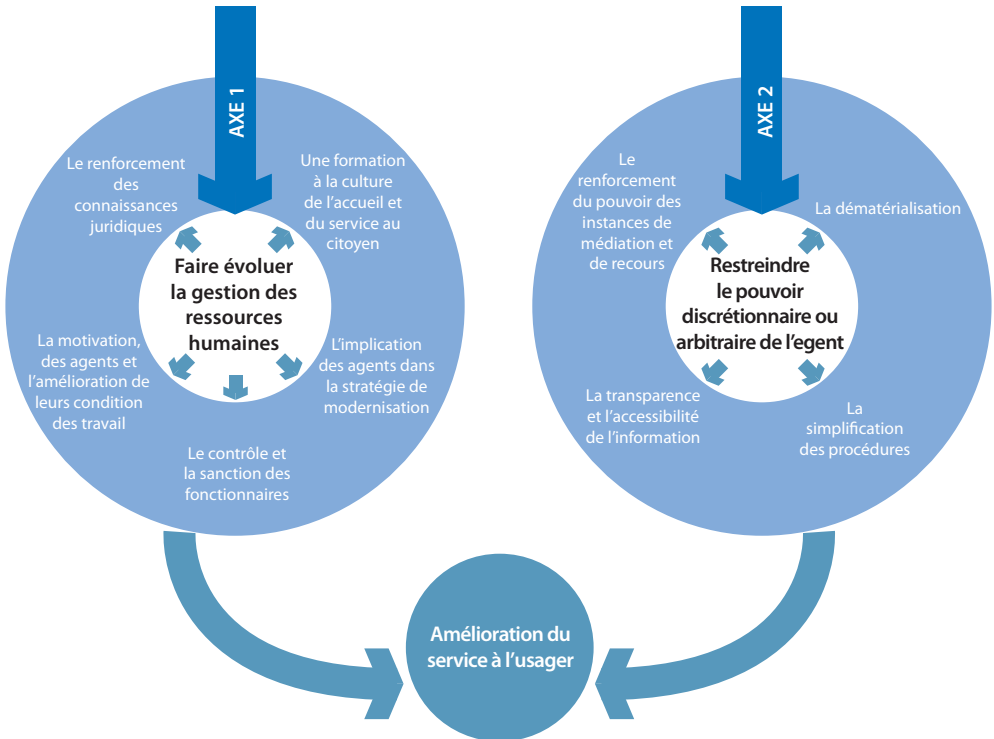
De même, malgré l'engagement d'investissements importants et la mobilisation de ressources significatives, le recours aux Nouvelles Technologies de l'Information n'a été globalement que de peu d'apport dans l'amélioration du service rendu aux citoyens.

Pourtant, le benchmark international, réalisé auprès de pays rencontrant des problématiques similaires au nôtre et qui bénéficient déjà d'une administration numérique performante, montre le saut qualitatif qu'il est possible de réaliser dans la délivrance des services publics grâce à un e-gov performant. Parfaitement accessibles, dans le respect de la dignité et des droits des citoyens, les e-services permettent de lutter efficacement contre la corruption et d'assurer une parfaite équité aux citoyens-usagers, y compris et surtout aux plus défavorisés.

Le diagnostic général est ainsi sans appel : sans modification et réorientation substantielles de la politique publique en matière de gestion de la relation de l'Administration avec le citoyen, le sujet risque de demeurer encore longtemps un motif de mécontentement général.

Seule la définition d'une stratégie d'approche globale, adossée à des actions concrètes et coordonnées, et une mobilisation générale, dans la cohérence et la coopération entre services, seront à même de permettre, à l'instar des pays qui ont eu des expériences réussies en la matière, de franchir un cap réellement significatif dans la satisfaction de l'utilisateur des services publics. La problématique est davantage une question de gouvernance globale que de moyens. Les mêmes budgets et moyens humains disponibles actuellement permettraient, si la gouvernance était améliorée, de faire beaucoup mieux dans le sens de l'amélioration de la vie du citoyen/utilisateur, notamment des populations vulnérables. Les déficits en matière de services rendus prennent une plus grande ampleur dans le monde rural, les petites villes, les quartiers périphériques des grandes villes et pour les personnes à besoins spécifiques, ce qui représente une part conséquente de la population. C'est dans ces catégories de population qui souffrent davantage des problèmes basiques d'accessibilité aux lieux des services publics et des surcoûts associés, ainsi que de l'abus de pouvoir exercé par les agents de l'administration et les différentes formes de clientélisme et de corruption, que l'insatisfaction est la plus grande.

**L'ensemble des population cibles estime que toute stratégie de réforme doit être orientée vers la satisfaction de l'utilisateur. Elle doit être assise sur 2 axes essentiels et complémentaires**



L'amélioration de chacun de ces paramètres aura une répercussion sur les pratiques de corruption sur les pratiques de corruption et de clientélisme qui sont perçues comme le nœud du problème de l'administration marocaine.

## V. Recommandations pour une refondation de la gouvernance des services publics

---

Les attentes fortes de nos concitoyens appellent des changements effectifs avec un impact rapide sur leur vécu quotidien, mais, surtout, elles interrogent la gouvernance des services publics.

Sur la base de l'analyse de l'état des lieux de la gouvernance des services publics au Maroc et des meilleures pratiques aux niveaux national et international, le CESE a élaboré ses recommandations en conformité avec les principes qui assurent le respect des droits fondamentaux du citoyen-usager et conditionnent l'efficacité des services publics. Au préalable, il est important de décliner ces grands principes qui ont orienté la réflexion du CESE dans leur dimension universelle, puis de manière plus précise au niveau des dispositions de la Constitution de 2011 qui les encadre :

### **Égalité/équité**

Le principe d'égalité, auquel doivent obéir les services publics, fonde l'État de droit. Il impose qu'aucune discrimination ne soit faite entre les usagers : chacun doit pouvoir bénéficier des services de l'administration sans se trouver pénalisé ou infériorisé en raison de sa condition sociale, de son handicap, de son lieu de résidence, ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social auquel il appartient.

L'égalité devant le service public et l'égalité d'accès sont donc déterminantes pour que s'accomplisse ce que l'on appelle communément la « mission » de service public. Mais cet égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action en fonction de la diversité des situations et des besoins des usagers, afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. On parle alors plutôt d'équité.

### **Continuité**

L'importance des services publics dans le quotidien des usagers induit un principe de continuité. La rupture éventuelle d'un service public peut introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés, et donc le non-respect du principe d'égalité. Mais cette règle est aussi la concrétisation de la continuité de l'État. Tout service public doit fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en cours, et en fonction des besoins et des attentes des usagers. Le principe de continuité implique donc la présence de services publics efficaces jusque dans les zones rurales et les quartiers en difficulté.

Dans une période d'évolution rapide des besoins et des technologies, la continuité suppose aussi des aménagements et rejoint ainsi le principe d'adaptation des services.

### **Adaptation/mutabilité**

Lorsque les exigences de l'intérêt général évoluent, le service public doit s'adapter et ajuster les technologies aux besoins des usagers. Face à ces évolutions ou mutations, les autorités doivent faire des choix (création, suppression ou restructuration de certaines unités) et peuvent signifier à l'utilisateur l'obligation de se plier aux modifications rendues nécessaires pour l'adaptation du service à l'intérêt général.

### **Accessibilité**

L'accessibilité, la simplicité sont essentielles pour un service dédié à tous.

Or, dans une société de plus en plus complexe et diversifiée, la complication des règles administratives, l'inflation des textes législatifs et réglementaires et l'opacité de certaines règles risquent d'engendrer de l'incompréhension entre services publics et usagers.

L'administration doit en effet s'efforcer de répondre à des demandes de plus en plus nombreuses, complexes et personnalisées, tout en produisant des textes et des procédures faciles à comprendre par l'utilisateur. Simplification et clarification des démarches administratives garantissent la neutralité, l'égalité, le respect de la loi et la qualité de la relation de l'utilisateur avec les services publics.

Il en est de même concernant l'accessibilité géographique. Les services publics doivent se donner les moyens d'assurer une présence administrative sur tout le territoire national.

### **Neutralité**

La neutralité garantit elle aussi le libre accès de tous aux services publics et doit s'inscrire dans l'activité quotidienne des services publics. Elle implique l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à l'origine ethnique.

### **Transparence**

La transparence garantit le bon fonctionnement du service public et la possibilité pour l'utilisateur de faire valoir ses droits. Tout usager dispose d'un droit à l'information sur l'action des services publics. L'administration se doit de communiquer (à travers les médias, brochures, guides). L'utilisateur doit pouvoir, dans les limites de la législation en vigueur, obtenir communication des documents administratifs et nominatifs le concernant. Les services publics doivent l'informer de la décision prise et lui indiquer les possibilités de réclamation et les voies de recours.

La transparence est indispensable au dialogue et à la concertation, mais sert aussi au contrôle par les usagers du respect de certaines procédures (enquêtes publiques, procédures consultatives, motivations des décisions...). Elle impose une évaluation objective des résultats, la mesure de l'efficacité à tous les niveaux de l'État et la reddition des comptes. Elle est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité du service public.

## Confiance et fiabilité

La confiance et la fiabilité imposent de se comporter en toute circonstance en partenaires loyaux. L'usager a droit à la sécurité juridique, à la fiabilité dans ses relations avec l'administration. Les modalités et les conditions de fonctionnement des services publics doivent être clairement définies. Toute nouvelle règle doit être accompagnée de modalités permettant à l'usager de s'adapter dans les meilleures conditions.

L'administration doit savoir reconnaître ses erreurs, les corriger et en tirer toutes les conséquences en matière de réglementation et d'organisation de ses services ou de dédommagement des usagers lésés. Elle doit mettre à exécution sans délai toute décision de justice la concernant et concevoir sa relation avec les usagers en termes de partenariat et de respect réciproque.

Sur le plan économique et social, la fiabilité des services publics est une donnée déterminante de l'attractivité des territoires. En effet, les entreprises désireuses de s'implanter choisissent plus facilement un pays à l'environnement administratif performant et juridiquement sûr. La réforme des services publics est un facteur déterminant du développement économique et de la compétitivité générale du pays.

## Des principes consacrés par la Constitution

Ces mêmes principes fondamentaux de la gouvernance des services publics sont mis en exergue dans les trois articles (Art. 154 à 156) de la Constitution qui ouvrent le Titre XII intitulé « De la bonne gouvernance - Principes généraux ».

*« Article 154 : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.*

*Article 155 : Leurs agents exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.*

*Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.*

L'article suivant (Art. 157) instaure une Charte des services publics qui a vocation à contractualiser les engagements de l'administration vis-à-vis du citoyen :

*Article 157 : Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administratives publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics. »*

### **Les objectifs de la Charte sociale : un référentiel structurant pour l'orientation des services publics, lui-même assujéti à la « bonne » gouvernance**

La Charte sociale adoptée à Rabat le 17 décembre 2012 ambitionne de « *fournir une méthode permettant de passer de l'énoncé des droits à leur déploiement sous forme d'objectifs concrets puis d'évaluer le déploiement des objectifs en appui sur des indicateurs précis* ». Elle propose ainsi un référentiel structurant pour l'orientation des services publics.

Cependant, dans le septième volet consacré au thème de la « *gouvernance responsable, développement et sécurité économique et démocratie sociale* », la Charte sociale en souligne le caractère transversal, en précisant qu'il « *énumère les conditions et les processus indispensables à la bonne concrétisation des lignes directrices* » qui la définissent ; elle reconnaît par là-même le rôle indispensable de la bonne gouvernance dans le respect des droits individuels et collectifs qu'elle promeut dans les six autres volets : « *... la trame des droits, des objectifs et des indicateurs de suivi qui structurent [la] Charte sociale a également besoin, pour être effective, d'un cadre de gouvernance qui soit authentiquement responsable.* »



# Détail des recommandations du CESE

Le CESE a en effet pour vocation de dégager des propositions concrètes, fondées sur des analyses approfondies de nature à leur conférer une forte applicabilité sur le terrain et un impact sensible sur les conditions de vie de nos concitoyens.

Les recommandations du CESE sur ce sujet ont ainsi été orientées par un premier objectif qui est celui de l'intégration des services intra et inter-administrations, afin de garantir au citoyen un accès unique à l'administration pour chaque service, dans des conditions de célérité, d'accueil, d'égalité, d'équité et de transparence. Ces recommandations, qui constituent un ensemble global et cohérent s'articulent autour des cinq axes suivants :

1. Définir une stratégie d'approche globale, comme socle pour l'ensemble des réformes et actions des administrations en charge des services publics ;
2. Améliorer la disponibilité, la fiabilité et l'accès à l'information ;
3. Simplifier les démarches et les procédures ;
4. Organiser l'accueil, dans le respect de l'usager, de ses attentes, avec écoute, conseil et recours le cas échéant ;
5. Réorienter et accélérer la stratégie e-gov et généraliser le recours à la dématérialisation des procédures.

## 1 Définir une stratégie globale pour la gouvernance des services publics

Cette refondation de la gouvernance des services réclame une stratégie d'approche globale, adossée à des actions fortement coordonnées, pour en assurer la cohérence et pour augmenter l'impact sur la qualité des services publics, en mettant les citoyens, les entreprises et autres usagers, au centre de l'orientation de tous les services. Cela nécessite une vision portée par une mobilisation générale, cohérente et décloisonnée de l'ensemble des services publics.

### Une réforme stratégique pilotée sous l'égide du Chef du Gouvernement

Pour en garantir la cohérence, la transversalité et l'intégration à l'ensemble des services publics, sans rupture dans la chaîne, ni télescopage dans les compétences, le CESE recommande un pilotage assuré sous l'autorité directe du Chef du Gouvernement. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle entité ou structure juridique, mais plutôt d'une instance qui réunit les responsables et les compétences concernés par la gouvernance des services publics.

Tout en respectant les missions et prérogatives respectives des différentes administrations, ladite instance disposera des moyens nécessaires et bénéficiera du concours des compétences et de l'implication effective des hauts responsables sectoriels, tant sur le plan politique que

sur le plan opérationnel, en évitant les logiques de travail verticales, en silos, au profit d'une logique transversale, tant en interne (relations intra-administrations) qu'en externe (relations inter-administrations et extra-administrations).

### **La Charte des services publics**

La Constitution de 2011 précise, dans son article 157, que l'engagement des services publics pour le respect des citoyens et usagers devra être concrétisé dans une charte des services publics.

Cette charte consacrera les principes universels qui doivent régir les relations du citoyen avec les services publics, tels que définis dans les articles 154, 155 et 156 de la Constitution. Elle devra promouvoir la bonne gouvernance et le développement durable, et constituera un instrument permanent pour l'amélioration et la modernisation de l'administration, afin de procurer à l'utilisateur un service adapté à ses besoins, dans le respect de ses droits, de sa dignité et de sa spécificité.

Elle devra respecter le référentiel des droits tel que défini par la Charte sociale publiée par le CESE, en décembre 2011. Elle devra aussi, s'articuler autour de dispositions générales relatives aux devoirs et au rôle des services publics, dans le but d'asseoir et améliorer leur image, leur crédibilité et leur légitimité auprès des citoyens et usagers, mais aussi autour de dispositions relatives à la conduite des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, à la législation, aux organes et aux mécanismes, ainsi qu'aux outils de contrôle et de suivi.

La conception de la charte des services publics, devra, par ailleurs, garantir un juste équilibre entre les droits des agents, les intérêts de l'autorité et les besoins des citoyens et usagers des services publics.

Ladite charte et les textes qui la définissent et qui la mettent en œuvre constituent un des piliers de la stratégie d'orientation de la réforme des services publics et de leur gouvernance.

### **La création d'un identifiant unique**

Pour asseoir une approche globale, il sera nécessaire de mettre en place les fondements indispensables au renforcement de la qualité des services publics par leur décloisonnement et l'allègement des charges que les citoyens et usagers sont appelés à supporter (sur un plan matériel, de délais et de pression psychologique), quand ils ont recours à un service public, et particulièrement quand ce dernier fait intervenir plusieurs administrations.

L'objectif à terme (l'échéance devant être fixée et affichée par les pouvoirs publics) qui devrait être à la base du ré-engineering des procédures, devrait aboutir à ce que, par la force de la loi, les documents produits par une administration ne puissent être exigés par une autre à un usager des services publics.

Cet objectif cible passe par la mise en place, à brève échéance, de mesures susceptibles de fluidifier la communication inter et intra-administrations et, par suite, d'ouvrir de réelles possibilités de simplification et de facilitation de l'accès aux services publics. Dans ce sens, il est recommandé d'instaurer rapidement les bases d'un identifiant unique affecté à chaque citoyen (dès sa naissance), et qui servira pour toutes les relations entre le citoyen et l'Administration. Il servira bien entendu aussi à faire communiquer les administrations entre

elles pour consolider les données et traitements qui concourent, en fin de procédure, à la délivrance d'un même service.

Étant entendu que l'objectif est de faciliter la communication entre les administrations en permettant un accès rapide aux données nécessaires à la délivrance d'un service donné au profit d'un citoyen (sans aller vers la centralisation de toutes les données et informations relatives au citoyen concerné) et ce, dans le total respect du droit à la vie privée et en assurant la confidentialité des informations personnelles.

La même mesure doit être appliquée aux entreprises, à travers un registre national des entreprises qui intègre un identifiant commun, partagé par toutes les administrations. Celui-ci, comme pour l'identifiant du citoyen, devra assurer une plus grande convergence entre les procédures impliquant plusieurs administrations sectorielles pour l'accomplissement d'une même démarche.

Pour la viabilité de la mesure, dans une continuité de l'exploitation des systèmes en place, les différentes administrations pourront, par ailleurs, maintenir en parallèle la gestion de leur propre base d'identification et établir la relation avec l'identifiant commun.

L'identifiant unique et/ou commun répondra, par la même occasion, au droit d'accès à toutes les données nominatives, quels que soient le registre ou l'administration qui les détient, permettant ainsi une application effective des dispositions prévues par la loi 09-08, instituée à cet effet.

De plus, ces fichiers, centralisant les données et permettant de suivre tout changement dans la situation d'une personne (physique ou morale), constitueront une base des plus pertinentes pour l'analyse et l'aide à l'orientation des décisions politiques. Ils rendront notamment plus facile et efficace le ciblage des services catégorisés (type : aides directes, compensation, couverture médicale, éducation...).

### **Un observatoire pour une évaluation objective des actions**

Pour que la transformation voulue pour les services publics puisse se produire dans les délais les effets attendus, elle devra être accompagnée par un suivi et une évaluation objective de l'action engagée et des résultats obtenus. Son pilotage devra ainsi disposer des moyens et outils permettant d'en mesurer l'efficacité et le niveau de convergence avec les droits, règles et principes arrêtés par la Charte des services publics.

Ce principe d'une évaluation des politiques et des actions publiques, qui s'applique à tous les services et à tous les niveaux, est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité de la bonne gouvernance des services publics.

En pratique, afin de garantir l'instruction et la pérennité de la démarche et de veiller au respect des objectifs et des règles de gouvernance, une réglementation appropriée fera obligation à toute administration de mettre en place des indicateurs, avec un système de mesure qui renseigne de manière précise et fiable sur la qualité des services dont ladite administration est en charge.

Un observatoire sera créé aux fins de suivre cette mesure. Il aura la charge de mettre en place les outils et les moyens pour réunir les données émanant des différentes administrations, de les compléter, chaque fois que nécessaire, par des enquêtes de satisfaction sur le terrain, et

d'en dégager des analyses pertinentes, afin de dresser un bilan périodique de la qualité des services publics et de leur évolution.

Il est aussi important d'impliquer les responsables et agents des administrations concernées, en phase de conception de la stratégie et des plans d'action de modernisation, notamment par le biais d'études et d'une récolte de données sur leur perception des problématiques et les suggestions qu'ils proposent pour y répondre.

Les analyses ainsi produites, déclinées par service, par nature, par administration, par région et localité, constitueront un véritable outil, non seulement de mesure, mais aussi de capitalisation sur les meilleures pratiques, de stimulation par l'exemple et d'identification des sources de blocage mais aussi des opportunités d'amélioration.

## 2 Améliorer l'accès à l'information

La Constitution consacre le droit du citoyen à un accès à l'information le plus large possible, limité seulement dans les cas prévus par la loi. Une loi d'accès des citoyens aux documents administratifs et aux données publiques devrait permettre de rendre systématique cet accès. Elle fixera les règles et les engagements de l'Administration, ainsi que les cas explicites de dérogation à ces mêmes règles.

Afin de garantir ce droit, les procédures d'accès aux services publics seront clairement formalisées, réunies dans un référentiel qui en facilite l'accessibilité aux citoyens. Les moyens d'accès devant, le cas échéant, être multiples et surtout adaptés selon une catégorisation qui permette de répondre aux conditions et capacités des différents citoyens et usagers bénéficiaires.

Aussi les procédures unifiées seront-elles affichées, notamment dans les lieux des services concernés, et elles bénéficieront, par la force de la loi, du caractère d'opposabilité aux agents de l'administration (Selon l'enquête, 97% des citoyens, 95% des entreprises et 98% des résidents à l'étranger jugent cette mesure importante ou très importante).

Afin de rendre encore plus accessible l'information des usagers, un manuel des droits et obligations du citoyen sera publié et mis à disposition de tous, à travers divers canaux de communication. Ce document servira aux citoyens et usagers, et sera opposable à l'administration, avec mise en place de moyens, pour que cette opposabilité soit opérationnelle en pratique et sans délais. Il accordera aussi une grande part à l'éducation et à la sensibilisation des usagers aux vertus civiques. Des campagnes de communication et d'information sont à concevoir et à déployer en fonction des cibles visées et en utilisant les différents médias adaptés à chacune de ces cibles.

La transparence et l'accès à l'information sont conçus comme une condition de garantie des droits, comme un moyen de facilitation du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument de concrétisation du droit constitutionnel, qui a été donné aux citoyens, de pouvoir contrôler l'action des services publics.

L'interactivité à travers les sites et portails des administrations doit être effective, avec traitement des mails adressés par les usagers, et en leur apportant de vraies réponses aux demandes et aux interrogations qu'ils peuvent communiquer, via ce média. Les délais limites, sur lesquels l'administration est en mesure de s'engager pour répondre, doivent être affichés et respectés.

### 3 Simplifier les démarches et les procédures et assurer le recours

Selon l'étude, 96% des citoyens, 96% des entreprises et 98% des résidents à l'étranger jugent cette mesure importante ou très importante.

Le service rendu à l'utilisateur constitue en soi la finalité de l'action administrative : il doit être effectué dans un strict respect de la loi, avec rapidité et efficacité. Les contraintes internes à l'administration ne doivent donc pas peser sur l'utilisateur ; les services publics doivent en permanence rechercher les moyens et les améliorations pour alléger les démarches et les formalités que doivent accomplir les usagers pour bénéficier d'un service ou d'une prestation. Les efforts de simplification et de clarification administratives sont en effet un levier essentiel de l'amélioration de la relation des services publics avec leurs usagers.

Cette recherche d'efficacité et de rapidité appelle une évolution des mentalités et des procédures concernant la gestion des risques : il s'agit de passer d'un contrôle a priori systématique, qui conditionne la conception des procédures et introduit les germes de la complexité, à une gestion a posteriori des risques qui doivent être identifiés et évalués, avec mise en place des mesures de leur gestion. Le service rendu à l'utilisateur dans des conditions optimales doit toujours être l'objectif prioritaire de la mission des services publics.

Dans cette optique de simplification des démarches au bénéfice de l'utilisateur, le CESE considère que de nombreux services assurés par l'Administration et par les collectivités locales, et qui n'entrent pas dans leurs missions fondamentales, comme, à titre d'exemple, la légalisation de signature, les preuves de vie, la perception des redevances, ainsi que d'autres actes administratifs qui représentent une charge pour les usagers et pour l'administration, gagneraient en efficacité, en célérité et en optimisation des moyens, s'ils étaient, à très brève échéance, délégués à des prestataires de confiance (tels que la Poste, les banques, les notaires), sans que cela affecte la qualité du service ou porte atteinte aux droits des citoyens.

La certification conforme des documents pourrait, quant à elle, être simplement remplacée par la présentation de l'original devant l'agent de l'administration responsable du service demandeur de la copie.

Toujours dans une perspective de simplification, l'État peut unifier le canal de paiement de tous les actes qui en requièrent un (impôts et taxes, amendes et pénalités, droits d'enregistrement et de timbre, taxes judiciaires, etc.), et utilement en déléguer la gestion à ces mêmes profils de prestataires de confiance cités plus haut à titre d'exemple. Certains, parmi ces derniers, représentent un réseau beaucoup plus dense et donc plus facile d'accès que les structures spécialisées de l'administration, notamment en milieu rural ou en périphérie des villes.

Les modalités de règlement des droits dus à l'État et aux organismes publics sont rendues possibles par l'ensemble des canaux des nouvelles technologies de l'information, et des expériences, y compris au Maroc, en ont démontré l'efficacité, ainsi que le gain en temps et en coût, aussi bien pour l'Administration que pour l'utilisateur.

#### Accès à l'avancement des procédures et garantie de recours

Les moyens mis en place par les pouvoirs publics doivent permettre à l'utilisateur de s'informer de l'état d'avancement de la procédure qu'il a engagée. Les services publics doivent aussi lui notifier les raisons de la décision qu'ils ont prise, lui indiquer les possibilités de réclamation

et les voies de recours dont il peut bénéficier. Les délais de réponse doivent être clairement définis ainsi que, le cas échéant, les sanctions, en cas de non-respect du droit et/ou d'abus.

Un bureau de recours clairement signalisé, avec un personnel dédié, habilité à traiter les doléances et à prendre les décisions qui s'imposent, doit en conséquence être prévu sur les lieux même où les services sont délivrés. De même, il y a lieu de systématiser la mise sur place de registres (sous différentes formes : portail électronique, papier, urne,...) pour le dépôt des réclamations ou des suggestions dont le traitement et la prise en compte participeront indéniablement à améliorer le service.

Afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité des institutions de médiation (Médiateur, CNDH, ICPC,...), leurs attributions pourraient être renforcées, notamment en les dotant d'un pouvoir d'interpellation des services publics et de propositions, le cas échéant, de sanctions contre les fonctionnaires qui ne respectent pas les normes et les règles établies pour une gouvernance des services publics conforme aux principes dictés par la Constitution et les lois en vigueur.

Leur accessibilité pour l'utilisateur pourrait être améliorée par la création de niveaux décentralisés de médiation. Dans tous les cas, quel que soit l'organe de médiation, l'Administration devra délivrer aux usagers ayant le sentiment d'avoir été lésés ou victimes d'abus de pouvoir des réponses et des justifications aussi précises et argumentées que possible sur les décisions qu'elle a prises.

Quelles que soient les réformes entreprises en matière de gouvernance des services publics, leur effectivité ne pourra cependant être totale que si la réforme de la Justice est elle-même effective et pleinement accomplie. Sans justice efficiente, les risques de dérives et de non-application des nouvelles orientations et stratégie des services publics resteront importants et compromettront l'ensemble de la réforme.

#### 4 Améliorer l'accueil

Il s'agit de doter tous les services publics d'outils et de modes organisationnels basés sur un référentiel commun, intégrant des principes d'efficacité, de transparence, d'égalité entre les usagers, afin d'améliorer de façon rapide et effective le fonctionnement de ces services, en leur donnant une cohérence, une logique, toujours dans l'intérêt de l'utilisateur, et en limitant les risques de clientélisme et de corruption.

Les citoyens et usagers doivent pouvoir disposer de l'aide des agents administratifs pour l'accomplissement des formalités qui les concernent. Le personnel doit être qualifié et formé à la relation accueil et à la gestion de la relation avec les usagers : il doit bénéficier de l'encadrement et la formation nécessaires pour pouvoir s'adapter facilement et sans discrimination aux différentes catégories d'utilisateurs qui requièrent ses services.

L'accueil doit être organisé, dans le respect de normes et conditions standardisées. À titre d'illustration : espaces dédiés, facilement et clairement accessibles, fléchés et structurés ; port du badge obligatoire ; distributeurs de tickets pour une gestion de l'attente, en vertu du principe d'égalité ; prise de rendez-vous avec ventilation sur des plages horaires pour limiter l'ampleur des files d'attente (selon l'enquête, 90% des citoyens, 87% des entreprises et 96% des résidents à l'étranger jugent cette mesure intéressante ou très intéressante), etc. La clarification des procédures et la gestion du cadre de délivrance des services publics limitent les dérapages clientélistes, les passe-droits et le recours à la corruption.

Des mesures ciblées peuvent cependant être prises en direction des catégories spécifiques et/ou vulnérables, en vertu du principe de discrimination positive et d'équité :

- **en faveur des handicapés**, parce que l'accès au service public leur est difficile. Ils ont besoin d'un accompagnement individualisé (personnel dédié qui les prend en charge et les fait servir en priorité) pour accomplir leurs devoirs de citoyen, mais aussi bénéficiaire de leurs droits (**principe d'accessibilité**) ;
- **en faveur des illettrés et des analphabètes**, parce qu'ils ont besoin de plus d'attention pour se faire comprendre, accompagner, expliquer les procédures et le moyen pour eux d'y accéder. L'utilisation de pictogrammes peut faciliter leur parcours au sein des services. Les agents doivent être sensibilisés à la spécificité de leur prise en charge, faire preuve de pédagogie, dans le respect de la dignité et du **principe de neutralité** ;
- **en faveur des populations excentrées/isolées**, parce que leur éloignement des services publics en rend difficile et coûteux l'accès et les marginalise (**principes d'accessibilité** mais aussi **d'égalité et de continuité**). Des services publics de proximité pourraient prendre la forme d'une mise en commun de moyens, de guichets uniques, de formations communes, éventuellement de réorganisations fonctionnelles conduisant à des regroupements de services, étant entendu que la dématérialisation des services, en plus de leur ouverture à des prestataires de confiance, est de nature à apporter des réponses plus efficaces à ces populations qui peuvent compter sur l'appui de parents, de connaissances ou du service d'intermédiaires de proximité ;
- **en faveur des entreprises** : dans un contexte concurrentiel qui nécessite de nos entreprises une grande agilité, ces dernières ne doivent pas être pénalisées par des délais administratifs qui ne sont pas conformes avec cette exigence et qui risquent même de compromettre leur réactivité économique ; ainsi la mise en place de procédures accélérées soigneusement étudiées, qui peuvent même, dans certains cas, être offertes en parallèle avec les voies de base, et à titre optionnel et payant, sont-elles à envisager.

S'il est normal que la communauté, par principe de solidarité, soutienne la discrimination positive en faveur des citoyens à besoins spécifiques, telle qu'indiquée plus haut, les besoins de soutien de la compétitivité des entreprises ne doivent pas être satisfaits au détriment de la qualité des services gratuits et ouverts à l'ensemble des citoyens, et les surcoûts ne doivent pas être supportés par la communauté. Pour cela, il serait tout à fait équitable et justifié d'exiger que les bénéficiaires de ces procédures dites accélérées supportent les surcoûts engagés par l'Administration, notamment pour les aménagements, l'augmentation des effectifs et pour tout autre moyen nécessaire à la gestion des dites procédures (les enquêtes de terrain auprès des entreprises ont montré une très large adhésion à ces principes).

## 5 Accélérer la stratégie e-gov et généraliser le recours à la dématérialisation des procédures

Le benchmark, réalisé par le CESE auprès de pays fortement engagés dans une stratégie e- gouvernement, montre le saut qualitatif considérable opéré dans l'amélioration de la gouvernance des services publics et de la satisfaction des citoyens : dématérialiser, c'est mieux maîtriser les processus, souvent les coûts, et donc, en fin de compte, mieux servir les usagers.

Tenant compte des expériences passées du Maroc en la matière et du benchmark à l'international, le CESE a recommandé, dès son rapport d'étape, la création d'une agence, rattachée au Chef du gouvernement, et qui serait chargée de veiller à la mise en cohérence et à la supervision de la stratégie d'e-gouvernement, en fédérant et en rationalisant les initiatives des différents ministères et des autres partenaires concernés. Depuis, l'idée a fait son chemin et le gouvernement a lancé, à travers le Conseil National des Technologies de l'Information et de la Société Numérique (CNTISN), une étude pour sa mise en place.

Sans ce mode de gouvernance, le Maroc risque de continuer à observer une faiblesse dans le recadrage et le pilotage d'un programme d'e-gouvernement qui doit sortir de l'approche sectorielle, pour une approche globale et maîtrisée. Il pourra alors accomplir l'ambition tant affirmée de se hisser parmi les pays qui tirent le meilleur profit des technologies de l'information et de la communication et qui en font un véritable levier, d'une part, de la satisfaction des attentes légitimes de leurs citoyens et, d'autre part, de la compétitivité globale de leur pays.

Le CESE préconise la refonte et l'harmonisation rapides des sites et portails gouvernementaux, dans le respect d'une stratégie de communication entre l'administration et les citoyens et usagers. Cela passe par la définition d'un référentiel, unifié et accessible en ligne, des procédures et de l'accès au service public.

Les chantiers actuels, comme les déclarations et les paiements en ligne, les commandes de documents via Internet, le suivi en ligne de l'état d'avancement des dossiers, les prises de rendez-vous par le même canal, doivent être standardisés, accélérés et généralisés.

Les services en ligne existants et opérationnels doivent être ouverts à toutes les populations concernées.

La sécurisation des données personnelles, conformément à la loi 09-08 de protection des données à caractère personnel, doit être intégrée et effective, dans toutes les initiatives et les évolutions de la démarche e-gouvernement.

La possibilité d'un canal unique de tous les paiements à l'État, via les réseaux de prestataires de confiance, à travers des guichets électroniques ou avec opérateurs (banques, poste, notaires,...), doit être rapidement opérationnelle.



## CONCLUSION

---

Devant le décalage existant entre la consécration des droits du citoyen, clairement affirmée dans la Constitution (articles 154 à 157), et la réalité vécue au quotidien par les citoyens et usagers dans leur recours aux services publics, le CESE souligne l'urgence d'une accélération de la mise en conformité de ces derniers avec l'esprit et la lettre du texte constitutionnel. Il préconise les principes et règles intégrés en la matière dans le référentiel de la Charte sociale adoptée par l'Assemblée Générale du CESE du 17 décembre 2011.

À cette fin, il y a lieu d'aller vers une refondation de la gouvernance des services publics pour répondre efficacement aux attentes fortes et légitimes de la population, lesquelles ont été naturellement exacerbées par l'évolution, sur les dernières années, d'un contexte régional et international devenu encore plus sensible à cette problématique.

Les réformes engagées par différents départements, souvent selon une approche sectorielle, même si elles sont la traduction d'une réelle volonté des pouvoirs publics en faveur du changement, n'ont abouti qu'à de faibles résultats. Le niveau d'insatisfaction des usagers, tel qu'il est confirmé par les récentes enquêtes de terrain réalisées sur le sujet pour le compte du CESE, est d'ailleurs à la hauteur des attentes et des espoirs suscités.

Cette crise de confiance est d'autant plus forte que ce sont les populations les plus vulnérables (femmes, jeunes, démunis et personnes à besoins spécifiques ou encore ceux résidant en milieu rural) qui sont les plus pénalisées par les déficits en matière de services rendus, alors qu'elles devraient en être les premières bénéficiaires. Ces mêmes enquêtes de terrain mettent en relief que, plus le service public est marqué par une forte dépendance vis-à-vis de l'agent de l'administration, plus le citoyen (ou tout autre usager) se trouve face à une situation de grande fragilité. Ce phénomène est plus accentué pour les populations les plus vulnérables, auprès de qui les pratiques d'abus de pouvoir sont encore plus répandues.

Pour marquer une inflexion majeure, capable d'améliorer de façon significative et durable la relation vécue par les citoyens avec l'Administration, il faudrait commencer par regagner leur confiance et leur adhésion. Cet objectif passe d'abord par la capitalisation sur les résultats des expériences réussies à l'échelle nationale, voire parfois locale, tout en orientant clairement l'action vers une approche globale et cohérente, pour une plus grande efficacité de l'ensemble des services publics.

Pour cela, le CESE a adopté une approche holistique pour élaborer ses recommandations. Celles-ci ne constituent donc pas un ensemble de mesures indépendantes les unes des autres, mais se proposent d'être, de par leur synergie et leur complémentarité, une réponse globale au défi majeur de la modernisation des services publics et de l'amélioration de leur gouvernance.



# Annexes

---

- Annexe 1 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée des affaires économiques et des projets stratégiques
- Annexe 2 : Méthode de conduite de l'étude terrain réalisée pour le compte du CESE auprès des usagers (citoyens résidents-MRE- entreprises)
- Annexe 3 : Note comparative sur les méthodologies et les différences de taux de corruption entre l'étude ICPC (secteur santé) et l'étude CESE



## Annexe 1

Liste des membres de la Commission Permanente  
chargée des affaires économiques et des projets  
stratégiques



## Liste des membres de la Commission Permanente chargée des affaires économiques et des projets stratégiques

### *Catégorie des Experts*

Ahmed Rahhou  
 Fouad Ben Seddik  
 Khalida Azbane  
 Lahcen Oulhaj  
 Mohammed Bachir Rachdi  
 Tarik Aguizoul

### *Catégorie des Syndicats*

Allal Benlarbi  
 Abdelaziz Iouy  
 Jamaâ El Moatassim  
 Latifa Benwakrim  
 Mohammed Alaoui  
 Najat Simou  
 Abderrahmane Kandila

### *Catégorie des Organisations et Associations Professionnelles*

Abdelkarim Foutat  
 Ahmed Abbouh  
 Ahmed Ouayach  
 Ali Ghannam  
 Bouchaïb Benhamida  
 Kamalddine Faher  
 Larbi Belarbi  
 Meriem Bensalah Chaqroun  
 Moulay Abdallah Alaoui-Ismaïli

### *Catégorie des Organisation et Associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative*

Abdelhamid El Jamri  
 Karima Mkika  
 Mohamed Benchaaboun  
 Mohamed Mostaghfir  
 Tariq Sijilmassi

### *Catégorie Membres de Droits*

Ahmed Tijani Lahlimi Alami  
 Mohamed El Alaoui El Abdallaoui  
 Othman Benjelloun





## Annexe 2

Méthode de conduite de l'étude terrain réalisée  
pour le compte du CESE auprès des usagers  
(citoyens résidents-MRE- entreprises)



## Méthode de conduite de l'étude terrain réalisée pour le compte du CESE auprès des usagers (citoyens résidents-MRE- entreprises)

Dans le cadre de ses travaux sur la problématique des dysfonctionnements des services publics et afin d'être une force de propositions pertinentes pour les instances décisionnaires du pays, le CESE a confié à un cabinet spécialisé la conduite d'une étude nationale sur la gouvernance des services publics, auprès des trois principales parties prenantes concernées : les entreprises, les citoyens (résidents, MRE) et les leaders d'opinion.

### 1 Finalité et objectifs

Cette étude a une double finalité :

- Établir de façon fine et méthodique un état des lieux du fonctionnement/dysfonctionnement des services publics au travers de l'appréciation et des constats des leaders d'opinion, des citoyens (résidents et MRE) et des entreprises ;
- Évaluer l'accueil et l'impact potentiel des recommandations envisagées par le CESE pour pallier les différents problèmes rencontrés par les usagers des services publics.

L'étude a pour but d'approfondir la connaissance du vécu et de la réalité sur le terrain des populations cibles dans le domaine de la gouvernance et de l'accès aux services publics, aussi bien en ce qui concerne les dysfonctionnements que les bonnes pratiques.

Plus précisément les résultats de l'étude doivent permettre de :

- Décrire la nature, l'étendue et la fréquence des problèmes rencontrés et réunir les éléments de connaissance factuelle et objective ;
- Évaluer les éléments qui régissent la gouvernance des services publics :
  - Évaluer le statut et l'efficacité des dispositions légales, administratives et institutionnelles, mises en place au niveau national pour assurer les conditions de délivrance des services publics ;
  - Identifier les points de force sur lesquels il est possible de capitaliser et les zones problématiques, ainsi que les besoins de réforme et d'amélioration des procédures et de l'environnement de la gouvernance des services publics ;
- Sensibiliser le public sur les droits et conditions d'accès aux services aux niveaux national et régional :
  - Constituer un instrument de prise de conscience et attirer durablement l'attention du public sur les droits et conditions d'accès aux services publics
  - Impliquer les différents segments de la société dans un débat sur le sujet de la gouvernance des services publics ;
- Repérer les zones à problèmes, définir les priorités, cibler et concevoir des stratégies nationales pertinentes d'amélioration de la gouvernance des services publics ;
- Fournir des données de base pour le suivi dans le temps des progrès effectués et des étapes franchies dans le domaine, avec une communication régulière avec la population cible ;

- Fournir des données permettant de faire des comparaisons avec d'autres pays choisis, de définir les points de recoupement, et par la suite d'évaluer la pertinence pour le Maroc et les nécessités d'adaptation des voies empruntées par ces pays pour répondre à la problématique de la gouvernance des services publics

Les objectifs ont été affinés en fonction des différentes catégories interrogées.

**Pour les citoyens**, l'étude s'est plus particulièrement intéressée à :

- Recueillir des informations fiables et documentées sur la perception du grand public à l'égard de la nature, de l'étendue et des manifestations des dysfonctionnements des services publics ;
- Évaluer la vulnérabilité de groupes de population ou de régions particuliers : hommes/femmes, âge, situation familiale, niveau d'éducation, rural/urbain, niveau socio-économique, groupes professionnels, provinces, groupes ethniques ;
- Identifier les services ou les secteurs où les dysfonctionnements risquent d'être particulièrement prévalents : santé, éducation, justice, transport, police, commerce, gestion foncière, collectivités locales, système bancaire, projets d'aide, crédits, taxes, douanes, permis, état civil ;
- Déterminer la nature, les manifestations et les coûts des pratiques/expériences, et la tendance générale de leur évolution dans le temps ;
- Cerner les comportements, motivations, et causes chez les agents en charge de la délivrance des services publics, ainsi que le niveau d'acceptabilité des différentes pratiques ;
- Évaluer le niveau de confiance des citoyens dans les mécanismes de plaintes et leur perception à l'égard des risques et de l'application effective des sanctions.

**Pour les entreprises**, l'étude s'est plus particulièrement intéressée à :

- L'expérience, la nature, la fréquence et le coût des entraves vécues par les entreprises, ainsi que leur évolution dans le temps ;
- L'impact des entraves liées aux services publics sur les entreprises selon la taille, le secteur économique, la nature de ces dernières ;
- les secteurs et services publics et administratifs où les entraves risquent d'être particulièrement prévalentes ;
- La problématique particulière de la passation des marchés et de l'exécution des contrats publics ;
- Les comportements, motivations et causes chez les agents en charge de la délivrance des services publics, ainsi que le niveau d'acceptabilité des différentes pratiques ;
- Le niveau de confiance des milieux d'affaires dans les mécanismes de plaintes et leur perception à l'égard des risques et de l'application effective des sanctions ;
- L'impact sur l'environnement économique et le développement du secteur privé des entraves vécues par les entreprises.

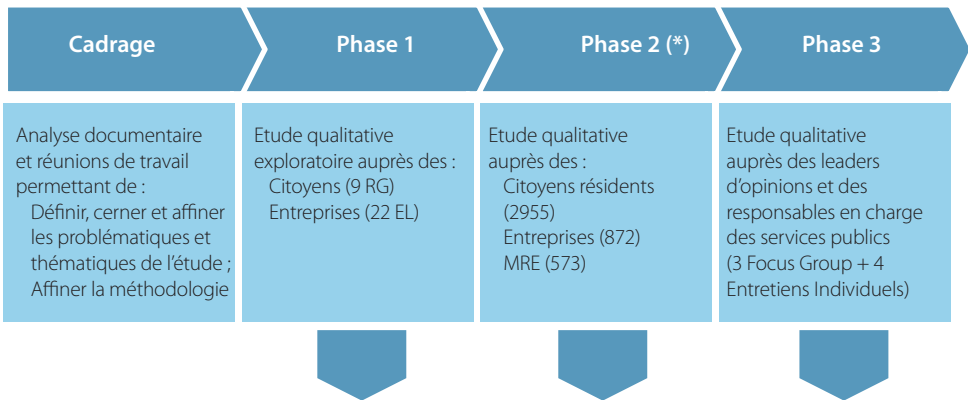
Pour les **leaders d'opinion** responsables et décideurs en charge des services publics (notamment ceux auditionnés dans le cadre de la gouvernance des services publics), l'étude s'est plus particulièrement intéressée à :

- Évaluer l'état et l'efficacité des efforts nationaux en matière de gouvernance des services publics, pour repérer de manière plus approfondie les forces et faiblesses des différents éléments du système en place, c'est-à-dire les lois, les règlements, les mesures et institutions aptes à prévenir et à combattre les dérives, ainsi que les zones vulnérables et les besoins de réforme ;
- Analyser la situation spécifique du pays, considérer et envisager, au-delà de la simple évaluation du problème, des solutions et des remèdes possibles ;
- Évaluer l'accueil et l'appréciation par les leaders d'opinion de l'impact potentiel des recommandations proposées par le CESE pour pallier les principaux problèmes rencontrés par les usagers des services publics.

## 2 Méthodologie

Après l'étape indispensable d'analyse documentaire et les réunions de travail permettant de définir, cerner et affiner ses problématiques, ses thématiques et sa méthodologie, l'étude s'est déroulée en trois phases :

### Shéma de déroulement de l'étude



### Livrables étudiés et validés par phase pour cadrer et alimenter la phrase suivante

- **Une première étude qualitative exploratoire** auprès des citoyens résidents, lors de 9 réunions de groupe, et auprès des entreprises, lors de 22 entretiens individuels.
  - La cible des citoyens résidents visée par ce volet de l'étude est constituée de l'ensemble des citoyens âgés de 18 ans et plus, hommes et femmes, résidant en milieu urbain (région de Casablanca, Marrakech, Tanger) ou rural (régions de Marrakech et Tanger), toutes catégories socioprofessionnelles confondues.
  - La cible des entreprises est constituée de l'ensemble des entreprises du secteur privé opérant au Maroc, nationales ou multinationales, de toutes tailles, toutes régions et tous secteurs d'activité confondus. Elle comprend aussi les entreprises informelles.

Les entretiens, semi-structurés, ont été conduits auprès des dirigeants et des cadres décideurs et répartis par région (Casablanca, Marrakech et Tanger ou Fès), par secteur d'activité (industrie, BTP, commerce, service), par taille (petites, moyennes et grandes entreprises), des secteurs formel et informel. Il s'agissait de thématiser les différents objectifs de l'étude, en les explorant de façon fine, afin d'avoir une première lecture qui permette d'évaluer les perceptions et l'expérience des entreprises à l'égard de la nature et de l'étendue des entraves liées aux services publics et, partant de là, l'impact de ces dernières. Cela permettait de disposer d'une matière suffisante et diversifiée pour élaborer le questionnaire de la phase quantitative appliquée à la cible.

- **La deuxième phase de l'étude est constituée par une étude quantitative** réalisée auprès des citoyens résidents (2955), des entreprises (872) et des MRE (573). La taille des échantillons d'entreprises et de citoyens résidents a été augmentée comparativement aux effectifs prévus à l'origine, en raison des boosts motivés par la nécessaire représentativité des services publics étudiés lors des différentes enquêtes.
- Citoyens résidents :

Conduite à l'échelle nationale, en milieux urbain et rural, cette phase s'est déroulée du 3 juillet au 27 août 2012, avec la même cible que pour la phase 1. À un échantillon de base de 1339 citoyens construit par quotas (région, milieu de résidence, sexe, âge et catégorie socioprofessionnelle, ont été ajoutés 1626 citoyens supplémentaires interrogés sur des services spécifiques, afin de disposer d'un nombre statistiquement significatif de personnes pour chacun des services publics évalués. Il s'agit d'une enquête en face à face.

### Echantillonnage pour les citoyens

	Pourcentage %	Nombre de citoyens interrogés	Nombre de "boosts" (citoyens interrogés sur des services publics spécifiques)
<b>REGIONS</b>			
Grand Casablanca-Chaouia	12	159	210
Rabat et Gharb	14	183	243
Nord et Oriental	20	272	178
Fès, Meknès et régions	12	158	394
Tensift-Tadla-Doukkala	26	350	472
Agadir et Sud	16	217	129
<b>SEXE</b>			
Hommes	669	50%	979
Femmes	670	50%	647

AGE			
18-24 ans	22	299	291
25-34 ans	27	365	521
35-44 ans	22	289	432
45-54 ans	19	248	258
55-65 ans	10	65	124
CSP			
AB	9	116	108
C	23	303	607
D	27	367	836
Rural	41	553	75
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>1339</b>	<b>1626</b>

Conduite à l'échelle nationale, cette phase s'est déroulée du 3 juillet au 5 septembre 2012, avec la même cible que pour la phase 1. À un échantillon de 607 entreprises sélectionnées par la méthode des quotas (région, secteur d'activité, taille et type de secteur (formel ou informel) ont été ajoutées 265 entreprises supplémentaires interrogées sur des services spécifiques, afin de disposer d'un nombre statistiquement significatif d'entreprises ayant répondu sur les principaux services évalués. Il s'agit d'une enquête par questionnaire structuré, administré en face à face pour les entreprises informelles, et, en face à face et au téléphone, pour les entreprises formelles.

- Entreprises :

#### Echantillonnage pour les entreprises

	Pourcentage %	Nombre d'entreprises interrogées	Nombre de "boosts" (entreprises interrogées sur des services publics spécifiques)
<b>REGIONS (réparties en 5 zones)</b>			
Casa, El Jadida, Settat, Berrachid	42	371	103
Rabat-Salé, Kénitra	15	133	52
Tanger, Oujda, Nador	16	139	18
Fès, Meknès	10	91	13
Marrakech, Agadir, Inezgane	16	138	49
<b>SECTEUR D'ACTIVITE</b>			
Industrie	38	329	117
BTP	5	42	14
Services	36	313	72
Commerce et Distribution	21	188	62

TAILLES-EFFECTIF			
6 à 9 salariés	46	400	81
10 à 19 salariés	26	226	72
20 à 49 salariés	15	128	49
50 à 99 salariés	5	45	21
100 salariés et plus	7	65	42
Non réponse	1	8	-
SECTEUR			
Formel	87	763	265
Informel	13	109	
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>872</b>	<b>265</b>

- MRE

L'étude réalisée auprès des MRE, non prévue à l'origine puis demandée par le CESE, a été conduite selon un mode raisonné, dans le but de disposer d'une base de comparaison des résultats avec ceux de l'enquête menée auprès des citoyens résidents. La taille de l'échantillon ayant été fixée sur un mode raisonné, ces résultats sont à lire avec les précautions d'usage.

La cible était constituée par les citoyens marocains vivant à l'étranger, âgés de 18 ans et plus, hommes et femmes, toutes catégories socioprofessionnelles confondues. À un échantillon de base construit par quotas (pays de résidence, sexe et âge) de 203 MRE, ont été ajoutés 370 MRE supplémentaires interrogés sur des services publics spécifiques, afin de disposer d'un nombre statistiquement significatif de personnes pour chacun des services évalués.

Il s'agit d'une enquête par questionnaire structuré administré en face à face, réalisée du 25 juillet au 11 septembre 2012, aux points de passage aux frontières (aéroports et ports) et dans les aires de repos dédiées aux Marocains résidant à l'étranger.

- **La troisième phase est constituée par une étude qualitative** qui a pour objectif d'enrichir et de compléter les conclusions des enquêtes quantitatives de la phase 2, grâce aux témoignages qualitatifs d'expériences vécues. Il s'agit d'évaluer l'état et l'efficacité des efforts nationaux en matière de gouvernance des services publics et de repérer de manière approfondie les forces et les faiblesses des lois, des règlements, des mesures et des institutions destinées à prévenir et à combattre les dérives, ainsi que les zones vulnérables et les besoins de réforme.

Trois cibles sont visées par cette phase de l'étude :

- les leaders d'opinion (associations, ONG, universitaires, représentants de fédérations professionnelles, avocats, presse) ;
- les chefs d'entreprise ;
- les responsables et décideurs en charge des services publics, notamment ceux des organismes auditionnés dans le cadre de la gouvernance des services publics.

Les données de cette phase de l'étude ont été collectées lors de trois réunions et quatre entretiens individuels approfondis. Les principaux résultats de l'étude ont été présentés à ces leaders d'opinion et à ces décideurs en charge des services publics qui ont fait part de leurs réactions et enrichi les conclusions et les recommandations de l'étude.



## Annexe 3

Note comparative sur les méthodologies et les différences de taux de corruption entre l'étude ICPC (secteur santé) et l'étude CESE



## Note comparative sur les méthodologies et les différences de taux de corruption entre l'étude ICPC (secteur santé) et l'étude CESE

La différence observée au niveau des taux de corruption entre l'étude menée par l'ICPC<sup>16</sup>, Étude sur le phénomène de corruption dans le secteur de la santé, et l'étude CESE<sup>17</sup>, Étude sur la gouvernance des services publics, peut s'expliquer par plusieurs facteurs<sup>18</sup> :

- **Les objectifs assignés respectivement à l'étude ICPC et à l'étude CESE sont différents :**

L'étude ICPC traite spécifiquement de la corruption dans ses différentes manifestations dans le secteur de la santé, alors que l'étude CESE traite de la gouvernance des services publics d'une manière générale où la corruption n'est qu'un aspect traité parmi tout un ensemble d'autres aspects. De plus, les répondants interrogés dans le cadre de l'étude CESE ont été le plus souvent amenés à évaluer plusieurs services publics.

- **La définition du périmètre de la corruption est différent entre l'étude ICPC et l'étude CESE.**

Ainsi, contrairement à l'étude CESE qui ne prend en compte que la déclaration de l'interrogé qui lui-même aurait été confronté pendant les 12 derniers mois à une situation où il aurait versé directement de la corruption, l'étude ICPC prend-elle en considération un spectre plus large de manifestations de la corruption qui inclut ce que les interrogés observent autour d'eux en matière de clientélisme, concussion, surfacturation, accaparement de matériel, de médicaments et de locaux publics, traitements abusifs, détournements,...

- **L'étude ICPC montre que la corruption se manifeste dans 20 à 40% des cas sous forme d'intervention d'une tierce personne plutôt que par des pots-de-vin ou des cadeaux. L'étude CESE ne prend pas en compte cette forme de corruption.**
- **L'étude CESE évalue la dernière occasion de contact avec des services de Santé, alors que l'étude ICPC prend en compte l'exposition au phénomène de la corruption de manière générale.**
- **La manière dont l'étude a été présentée aux répondants peut également avoir un impact sur la nature des réponses de ces derniers, surtout si l'étude ICPC a été présentée comme une étude commanditée par un organisme qui lutte contre la corruption.**
- **Les études ICPC et CESE ont une couverture géographique différente.**

En effet, l'étude CESE a une couverture nationale urbaine et rurale, alors que l'étude ICPC a une couverture axée sur les grandes villes. La différence en matière de couverture géographique impacte directement le taux de corruption. En effet, l'étude ICPC montre que la corruption augmente avec la taille de l'agglomération et est plus élevée dans les hôpitaux que dans les centres de santé. **Ces tendances sont également confirmées par l'étude CESE.**

<sup>16</sup> Instance Centrale de Prévention de la Corruption.

<sup>17</sup> Conseil Économique, Social et Environnemental.

<sup>18</sup> Le taux de corruption observé dans l'étude ICPC est de près de 30% dans le secteur de la Santé, alors que le taux de corruption observé dans l'étude CESE pour le même secteur est de 10%. Ce dernier taux monte à 23% quand il s'agit de services marqués par une dépendance vis-à-vis des agents des établissements de santé.

- **L'étude ICPC montre que la corruption touche de manière plus forte certaines prestations** telles que : l'admission, la planification, l'obtention de médicaments, l'obtention de certificats... Ces aspects concernent peu ou pas l'échantillon CESE où le motif principal de recours au service de santé est la consultation. Notons néanmoins que lorsque ces prestations ont pu être traitées de façon spécifique dans le cadre des prestations à forte dépendance (cas des urgences et des admissions notamment) les taux de corruption épousent des tendances similaires à celles de l'étude ICPC.
- **L'étude ICPC et l'étude CESE couvrent des champs différents dans le domaine de la santé.**

Ainsi, contrairement à l'étude CESE qui ne couvre que le secteur public de la Santé publique, l'étude ICPC couvre également le secteur privé.