





# Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

## Pour un développement harmonieux et inclusif des territoires : les inflexions majeures

Présidente de la commission : Amina Rouchati

Rapporteur de la thématique : Abdelhai Bessa

Experts internes : Omar Benida et Youssef Bouzrou

Auto-saisine n° 69/2023



Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi organique n°128-12, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) s'est autosaisi, aux fins de préparer un avis sur le développement territorial.

Le Bureau du Conseil a confié l'élaboration de cet avis à la commission chargée de la régionalisation avancée et du développement rural et territorial<sup>1</sup>.

Lors de sa 145<sup>ème</sup> Session Ordinaire tenue le 27 avril 2023, l'Assemblée Générale du CESE a adopté à la majorité l'avis intitulé : « pour un développement harmonieux et inclusif des territoires : les inflexions majeures ».

Élaboré sur la base d'une approche participative, l'avis est le résultat d'un large débat entre les différentes catégories qui composent le Conseil, des auditions organisées avec les principales parties prenantes concernées<sup>2</sup> et une visite de terrain à la région de l'Oriental. Il s'est également basé sur des consultations lancées sur la plateforme digitale de la participation citoyenne « ouchariko.ma » et sur les réseaux sociaux<sup>3</sup>.

---

1 Annexe 1 : Liste des membres de la commission chargée de la régionalisation avancée et du développement rural et territorial

2 Annexe 2 : Liste des acteurs auditionnés

3 Annexe 3 : Résultats des consultations lancées sur la plateforme Ouchariko et sur les réseaux sociaux



## Synthèse

---

Le présent avis s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le CESE sur la régionalisation avancée et la gouvernance territoriale. Il analyse l'action de l'Etat et des différents acteurs au niveau territorial et préconise une série de recommandations à même d'insuffler un nouvel élan à la dynamique territoriale en repensant les rôles de l'Etat et de ses démembrements en relation avec les autres opérateurs intervenant à l'échelle locale. Il a été adopté à la majorité par l'Assemblée Générale du Conseil, tenue le 27 avril 2023.

Les réformes engagées dans le cadre du chantier de la régionalisation avancée expriment la volonté des pouvoirs publics de doter le pays d'une organisation territoriale capable de relever les nouveaux défis du développement et de répondre efficacement aux attentes des citoyens. Huit années après l'amorçage de la mise en œuvre de ce chantier Royal, des avancées notables ont été enregistrées en matière de décentralisation ainsi qu'en termes de modernisation des structures de l'Etat.

Néanmoins et en dépit de ces réalisations, le modèle actuel de gouvernance territoriale apparaît, à l'épreuve de l'analyse et de l'appréciation des acteurs et experts auditionnés, encore loin de l'ambition de faire des territoires *"un lieu d'ancrage du développement"*. Les efforts consentis peinent encore à atteindre l'impact escompté, aussi bien en termes de réduction des inégalités territoriales et sociales qu'en termes de contribution des régions à l'édification de la richesse nationale.

Cette situation pourrait s'expliquer par un certain nombre de fragilités et de dysfonctionnements qui continuent de grever le développement territorial dans notre pays. Il est permis d'en citer les plus significatifs :

- **Une territorialisation inaboutie de l'action publique** en raison notamment du chevauchement des compétences des collectivités territoriales et de leurs capacités opérationnelles limitées ;
- **La multiplicité des intervenants dans l'écosystème territorial et l'insuffisance de convergence de leurs actions**, obérant la performance de l'investissement public consenti ;
- **Une lenteur dans la mise œuvre effective de la charte de la déconcentration administrative**, privant les acteurs territoriaux des capacités humaines, techniques et financières nécessaires à l'exécution efficace et efficiente de leurs attributions ;
- **La faible participation du secteur privé et du tiers-secteur** dans le processus d'élaboration de la vision stratégique de la région en matière d'investissement ;
- **Un manque patent, au niveau territorial, de ressources humaines qualifiées**, hypothéquant la participation effective et impactante des collectivités territoriales dans la dynamique de développement ;

- **Une lenteur enregistrée dans la mise en œuvre du chantier de la transformation digitale de l'administration** et sa répercussion sur la qualité du service public dispensé aux usagers au niveau local.

A la lumière de ce diagnostic, le CESE **appelle à procéder à une évaluation d'étape du chantier de la régionalisation avancée** en impliquant les principaux acteurs et parties prenantes concernés. Sur la base des résultats de cette évaluation, **un débat est suggéré** en vue de façonner une perspective collective et concertée, tant au niveau de l'approche que du déploiement de ce chantier.

La finalité ultime est de **repenser en profondeur les missions de l'Etat au niveau territorial** en vue de favoriser un **déploiement efficace et efficient de son action** sous-tendu par une **articulation synchrone et harmonieuse** entre les dynamiques de la décentralisation et de la déconcentration.

Dans la perspective de l'amorçage de ce processus, le CESE propose **un ensemble de recommandations implémentables dans le court terme**, dont il est permis de citer :

- **Réviser les lois organiques des collectivités territoriales afin d'apporter une clarification plus fine quant à leurs attributions**, en délimitant de manière précise le champ d'action de chaque échelon territorial au regard de la nature de ses compétences (propres, partagées, transférables) ;
- **Établir une plus grande clarté dans les relations entre les acteurs de l'écosystème territorial** (wali et gouverneur, les présidents des trois échelons territoriaux -région, province et commune- et les services déconcentrés) pour une meilleure coordination et convergence de leurs actions ;
- **Mettre en œuvre, dans l'attente de la révision des lois organiques, le transfert des compétences propres des départements ministériels concernés vers les régions**, en associant ce transfert à des critères objectifs et atteignables ;
- **Établir un échéancier précis, réalisable et opposable** afin de transférer les attributions et le pouvoir de décision des administrations centrales vers les services déconcentrés de l'Etat ;
- **Promouvoir le développement de l'intercommunalité et la coopération verticale entre les différents** échelons territoriaux, afin d'assurer une mutualisation optimale des ressources et garantir la prestation des services publics de qualité ;
- **Rendre obligatoire la réalisation effective d'une évaluation *ex-ante* de tout projet d'investissement public**, en vue de préciser ses objectifs et ses impacts (économiques, sociaux et environnementaux) et d'anticiper les risques éventuels ;
- **Prévoir, dans la réforme du secteur public en cours, un redéploiement territorial optimal des entreprises et établissements publics ;**
- **Asseoir, dans le cadre de la réforme en cours du secteur public, une complémentarité entre les compétences dévolues aux établissements publics à vocation territoriale et celles transférées aux administrations déconcentrées**, en veillant à développer des modèles de gestion rénovés, souples et adaptés aux besoins différenciés des citoyen(ne)s dans leurs territoires ;



- **Valoriser la fonction publique territoriale** dans une logique d'attractivité des compétences requises, à même d'assurer le déploiement optimal des chantiers en lien avec la régionalisation avancée ;
- **Améliorer le service dispensé aux usagers** en accélérant le processus de digitalisation, notamment par la mise en place d'un système d'information territorial intégré qui facilite l'interopérabilité entre les acteurs de l'écosystème territorial.

## Introduction

---

Les réformes engagées à ce jour, au moyen de politiques sectorielles et de programmes spécifiques, constituent de véritables avancées et reflètent la volonté des pouvoirs publics de doter le pays d'une organisation locale capable de relever les nouveaux défis du développement territorial, tout en répondant aux attentes des citoyens.

En effet, l'implémentation du chantier de la régionalisation avancée a permis de réaliser des avancées majeures en matière de modernisation des structures de l'Etat et d'amélioration de la gouvernance territoriale en érigeant la région comme le principal acteur du développement territorial.

Ces efforts ont certes permis de favoriser le développement des infrastructures publiques, d'améliorer la prestation de services publics de base et de renforcer l'attractivité de certains territoires. Néanmoins, les retombées des investissements réalisés demeurent manifestement en-deçà des attentes, avec la persistance des inégalités sociales et des disparités régionales se traduisant par une contribution inégale à l'édification de la richesse nationale.

Le présent avis s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le CESE sur la régionalisation avancée et la gouvernance territoriale, et analyse l'action de l'Etat et des différents acteurs au niveau territorial en préconisant une série de recommandations à même d'insuffler un nouvel élan à la dynamique territoriale actuelle, et ce par le biais d'une reconfiguration des rôles de l'Etat au niveau territorial. Il s'inspire des orientations du nouveau modèle de développement prônant l'implication forte des acteurs locaux dans la mise en œuvre des projets de développement territorial, et l'urgence de faire des territoires un lieu d'élaboration, d'ancrage et de portage des politiques publiques.

### 1. Etat des lieux du développement territorial : résultats mitigés

#### 1. Un effort important déployé pour dynamiser l'investissement

L'Etat, par le biais de l'investissement public issu du budget général ainsi que des entreprises et des établissements publics, a de tout temps constitué l'acteur prédominant dans la dynamique du développement économique et social des régions.

Le Maroc a déployé, ces vingt dernières années, des efforts considérables pour la réduction des déficits sociaux, le développement des infrastructures et l'accompagnement des stratégies sectorielles.

Ces efforts ont permis de réaliser des avancées indéniables sur le plan économique et social, et se sont traduits par « une croissance économique relativement élevée, une éradication de l'extrême pauvreté, un accès universel à l'éducation primaire et, globalement, un meilleur accès aux services publics de base, et enfin un développement considérable des infrastructures publiques »<sup>4</sup>.

---

4 Le Maroc à l'Horizon 2040 : investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique, Groupe Banque Mondiale, 2017, p : 1

En effet, les efforts d'investissement engagés à ce jour ont permis au Maroc d'améliorer largement son réseau d'infrastructures : routières (autoroutes, voies rapides, routes nationales et régionales), infrastructures hydrauliques, aéroports, lignes ferroviaires à grande vitesse, etc. Une attention particulière a été également accordée au développement des infrastructures portuaires, notamment le complexe portuaire Tanger Med ou encore les futurs ports *Nador West Med & Dakhla Atlantique*).

### **Encadré 1 : exemple de projet d'investissement**

Le grand projet « *Port Nador West Med* » qui s'inscrit dans le cadre de l'initiative Royale, dispose d'une zone franche industrielle, commerciale et logistique qui s'étale sur une superficie de 2000 ha, et une zone industrielle hors zone franche, avec une superficie de 3000 ha. Le budget prévu pour la première tranche est de l'ordre de 11 MM DH.

Ce montant est financé à hauteur de 40% des ressources propres de la société Nador West Med et de 60% sous forme de prêts d'institutions internationales avec possibilité de garantie de l'Etat. Six secteurs importants ont été retenus, il s'agit des énergies renouvelables, l'industrie automobile avec toutes ses composantes, le textile, le stockage de carburant, ainsi que les zones logistiques.

Ce projet revêtira une importance cruciale pour le désenclavement de l'Oriental, et sera un atout majeur dans le développement de cette région et du centre du royaume, notamment les régions limitrophes comme Fès-Meknès. Il aura un impact sur l'aménagement du territoire national : le développement d'un nouveau pôle économique aux standards internationaux. Il permettra aussi d'assurer un équilibre spatial pour le développement économique et social du Royaume.

Ce projet en cours de réalisation ambitionne la création de 90 000 emplois à long terme dans les métiers de l'industrie et de la logistique et 15 000 emplois à court terme dans les métiers portuaires.

Source : visite de la région de l'Oriental, délégation du CESE, du 19-24 juillet 2022

Les pouvoirs publics ont mené d'importantes réformes au moyen de politiques sectorielles et de chantiers spécifiques structurants affichant pour objectifs de fournir, au niveau territorial, des services publics et des infrastructures socio-économiques, mais aussi de relever plusieurs défis économiques, sociaux et environnementaux, auxquels les grands pôles urbains étaient confrontés (Casablanca, Rabat, Tanger, Tétouan, Marrakech, etc.).

D'autres réformes mises en place avaient comme objectif affiché la réduction des disparités territoriales et sociales à l'image de l'investissement public important dans le domaine du développement humain, notamment à travers l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) lancée en 2005.

De nombreux initiatives et programmes nationaux axés sur la dimension territoriale ont ciblé la diminution des inégalités territoriales et sociales. Il s'agit notamment du programme d'électrification rurale globale (PERG), du programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER), du programme national des routes rurales (PNRR1 et

PNRR2) et aussi du nouveau programme de réduction des disparités territoriales et sociales en milieu rural (2017- 2023). Ces programmes ont permis au pays d'améliorer considérablement l'accès à l'électricité et à l'eau potable et de réduire le désenclavement de la population rurale.

Ces efforts ont porté sur d'autres secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé. Ces deux secteurs ont bénéficié d'importants fonds publics qui ont permis à la fois d'améliorer l'accès aux services d'éducation et de santé, à travers le développement et le renforcement des réseaux hospitaliers et des établissements de soins et de santé primaire et la modernisation des équipements médicaux ainsi que la construction, l'aménagement et l'équipement des classes et des établissements scolaires<sup>5</sup>.

Globalement, l'investissement public<sup>6</sup> à travers divers stratégies et programmes sectoriels peut être considéré comme un levier important pour stimuler l'activité économique dans les régions, et un vecteur de croissance durable et inclusive. Cependant, la mise en œuvre des dites stratégies et programmes dans le cadre d'une régionalisation avancée, soulève de nombreux points d'interrogation liés à leurs divers horizons temporels, à la convergence des approches et des actions pour les encadrer, à l'évaluation de leurs retombées économiques et sociales, aux besoins réels des populations et à leur concordance avec les plans de développement régionaux.

L'investissement public a certes permis de rehausser le niveau de développement des territoires et à amorcer la résorption des disparités entre les régions à faible contribution à l'édification de la richesse nationale. Toutefois, cette contribution demeure encore inégale et principalement portée par les régions de la dorsale Tanger-El Jadida<sup>7</sup>. C'est ainsi que s'impose la nécessité d'apprécier l'efficacité et l'efficience de l'investissement public et la pertinence des projets par rapport à leurs retombées économiques, sociales et territoriales et par rapport aux besoins réels des populations.

## **2. Une nouvelle gouvernance territoriale pour stimuler l'investissement territorial**

Bien qu'une grande partie de la commande publique soit réalisée par des établissements et entreprises publics (EEP) de portée nationale, il est à noter que certaines EEP de dimension régionale<sup>8</sup> jouent également un rôle important dans le développement socio-économique des territoires.

De nouveaux EEP ont également émergé à l'échelle territoriale pour soutenir l'administration locale et les collectivités territoriales, à l'instar des sociétés de développement territorial et des agences d'exécution de projets.

---

5 Note de présentation du projet de loi de finances 2023, ministère de l'économie et des finances

6 Il convient de souligner que ces efforts d'investissements se sont poursuivis en 2023 avec la mobilisation de 300 MMDH, soit une hausse de 55 MMDH par rapport à l'année 2022. La structure de l'investissement public fait ressortir une part importante des investissements des entreprises et établissements Publics (47%), suivi par les investissements du budget général de l'Etat (32%). En revanche, seulement 6% des investissements sont assurés par les collectivités territoriales (Source : note de présentation du projet de loi de finances, ministère de l'Économie et des finances)

7 Haut-commissariat au plan

8 Parmi ces EEP à vocation régionale, il y a lieu de citer à titre indicatif : les agences régionales de développement du Nord, du Sud et de l'Oriental, l'Agence nationale pour le développement des zones oasiennes et de l'arganier, les offices régionaux de mise en valeur agricole, les agences urbaines, les agences de bassins hydrauliques, l'Agence Tanger Med Special Agency (TMSA), l'Agence pour l'aménagement de la vallée du Bouregreg et Marchica Med ou encore la Société Nador West Med.

En effet, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont instauré plusieurs types de coopération horizontale entre les collectivités :

- une coopération entre les communes liées territorialement, dans le cadre d'un établissement de coopération intercommunal doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- une coopération d'association ou de partenariat entre plusieurs collectivités dans le cadre de groupements de collectivités territoriales (groupements des régions, des préfectures ou provinces), dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et ayant comme objet la réalisation d'une action commune ou la gestion d'un service d'intérêt général pour le groupement en question.

Ces nouveaux dispositifs de gestion ont été étendus dans les lois organiques, permettant ainsi la création ou la prise de participation dans des sociétés de développement, avec un statut de sociétés anonymes et ayant comme objectif la gestion des services, des équipements et des activités relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement. Il s'agit notamment des :

- sociétés de développement régional (SDR) pour les régions et leurs groupements ;
- sociétés de développement (SD) pour les préfectures ou les provinces ou leurs groupements ;
- sociétés de développement local (SDL) pour les communes ou leurs groupements.

La loi organique relative aux régions a prévu également la création, au niveau de chaque région, d'une agence régionale d'exécution des projets (AREP).

A l'heure actuelle, certaines AREP peinent encore à assurer les besoins en ressources humaines compétentes capables d'apporter toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière conformément aux dispositions en vigueur<sup>9</sup>.

Par ailleurs, et afin d'assurer un cadre de gestion approprié du secteur de distribution de l'eau potable, de l'électricité et de l'assainissement liquide, le projet de loi n° 83.21 relatif à la création des sociétés régionales multi-services (SRM) a été examiné et adopté par le gouvernement le 26 janvier 2023. Ces sociétés constitueront une alternative des modes de gestion déléguée en cours. Il conviendrait, à cet égard, de faire preuve de prudence et de vigilance lors de la mise place de ces structures, en veillant à préserver la viabilité de l'Office National d'Electricité et de l'Eau Potable (ONEE) (redéploiement du personnel, équilibre financier, participation dans les SRM, etc.).

En matière de promotion du secteur privé, l'Etat a mis en place un cadre incitatif favorable à l'investissement territorial à travers des mesures de soutien couplées à des mesures d'assouplissement des procédures administratives mise en place de manière progressive. Il s'agit notamment de la création des guichets uniques, la réforme des centres régionaux d'investissement, la promulgation d'une nouvelle charte d'investissement, etc.

---

<sup>9</sup> Loi organique n°111-14 relative aux régions

### 3. La persistance des inégalités sociales et des disparités spatiales

La contribution des régions à la richesse nationale demeure inégale. Cet effort est principalement porté par les régions de la dorsale Tanger-El Jadida. En effet, selon le HCP<sup>10</sup>, près de 60% du PIB du pays est créé par trois régions : Casablanca-Settat (32,2%), Rabat-Salé-Kénitra (15,9%) et Tanger-Tétouan-Al Hoceima (10,9%). Ces trois régions abritent également 45% de la population marocaine<sup>11</sup>

Sur le plan des déficits sociaux, l'indice<sup>12</sup> de déficit socio-économique démontre qu'en 2017 le pays devait combler 24,8% des déficits relatifs à l'accès de la population à l'investissement dans les capacités humaines (en éducation et en santé), aux services sociaux de base et aux ressources (emplois)<sup>13</sup>. L'évolution de l'indice de déficit socio-économique par région, entre 2001 et 2017, met en évidence également que les régions qui ont enregistré une baisse à un niveau supérieur à la moyenne nationale (39,9%) sont les régions de l'Oriental (45,1%), Marrakech-Safi (44,3%), Tanger-Tetouan-Al Hoceima (41,9%) et Casablanca-Settat (41,9%). Les régions qui ont vu leur niveau de déficit socio-économique se réduire à un rythme comparable ou inférieur à celui enregistré au niveau national sont celles de Fès-Meknès, Souss-Massa, Rabat-Salé-Kénitra, Darâa-Tafilalet, Béni Mellal-Khénifra et les régions du sud du Royaume.

Cependant, bien que la période allant de 2001 à 2014 ait été marquée par une réduction significative des déficits sociaux, les régions de Draa-Tafilalet, Béni Mellal-Khénifra, Marrakech-Safi, Souss-Massa, l'Oriental et Fès-Meknès accusent encore des retards notables qu'il y a lieu de rattraper.

En termes de situation régionale du marché de travail, 5 régions abritent en 2022, selon les données de du HCP, 72,6% de l'ensemble des actifs âgés de 15 ans et plus. La région de Casablanca-Settat est en première position avec 22,2%, suivie de Rabat-Salé-Kénitra 13,7%, de Marrakech-Safi 13,1%, de Tanger-Tétouan-Al Hoceima 12% et de Fès-Meknès 11,6%.

5 régions concentrent à elles seules 71,4% des chômeurs : la région de Casablanca-Settat en première position avec 25,9%, suivie de Fès-Meknès (13,2%), de Rabat-Salé-Kénitra (12,7%), de Tanger-Tétouan-Al Hoceima (9,8%) et celle de l'Oriental avec 9,8%<sup>14</sup>.

S'agissant du milieu rural, celui-ci est encore marqué par la précarité et la pauvreté. Cette situation est accentuée par le déficit en matière d'infrastructures et de services sociaux de base (enseignement, santé, eau, électricité, routes rurales) indispensables au développement humain<sup>15</sup>.

---

10 Rapports : comptes régionaux produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages, 2020, Base 2014, publication septembre 2022

11 HCP, (pour la population marocaine en 2020)

12 Cet Indice synthétique, calculé par le HCP, est composé de 11 indicateurs dans cinq domaines à savoir l'éducation-formation, la santé, l'infrastructure sociale, l'emploi et les niveaux de vie, dont la pauvreté et vulnérabilité économique

13 Le développement socio-économique régional Niveau et disparités, 2001-2017, HCP, octobre 2018

14 Note d'information du haut-commissariat au plan relative à la situation du marché du travail en 2022

15 Rapport du CESE sur Développement du monde rural : Défis et perspectives, 2017

### Réponses des participants sur « ouchariko.ma »

La répartition de l'investissement public est considérée par la majorité des répondants comme non- équilibrée. En effet, 92% des participants à cette consultation estiment que la répartition de l'investissement public entre les régions est déséquilibrée. 90% des répondants considèrent que la répartition de l'investissement public intra-régional est non-équilibrée.

La répartition de l'investissement public entre les secteurs constitue également une forte préoccupation des répondants puisque 89% l'ont considéré comme non équilibrée. En revanche, les répondants qui estiment que la répartition de l'investissement public est équilibrée ne dépassent pas 10%.

## 4. Un faible rendement de l'investissement public

Le Maroc fait partie des pays ayant les taux d'investissement les plus élevés, avoisinant les 30% du PIB au cours des deux dernières décennies, selon les données des comptes nationaux<sup>16</sup>. Il est important de souligner que, dans ce contexte, certains pays ayant enregistré un taux d'investissement presque similaire à celui du Maroc ont néanmoins parvenu à réussir leur émergence économique, à l'exemple de la Corée du Sud, de l'Inde ou encore de la Turquie<sup>17</sup>.

De plus, les performances de l'investissement en termes de création d'emplois demeurent faibles. A cet égard, l'économie marocaine n'a créé durant les deux dernières décennies que 89 000 emplois annuellement (soit 24 000 emplois par point de croissance), tandis que la population active a enregistré une croissance moyenne annuelle de 380 000<sup>18</sup>. Ce décalage entre l'investissement et la création de richesse et d'emploi au Maroc invite à s'interroger sur l'efficacité de l'investissement au Maroc.

Ces résultats peuvent être expliqués par la faiblesse du rendement de l'investissement, mesuré par le coefficient marginal du capital (ICOR), qui représente le nombre d'unités d'investissement (en % du PIB) nécessaires pour réaliser un point de croissance du PIB. Ainsi, Plus le niveau de l'ICOR est faible, plus l'investissement est considéré comme rentable.

En effet, selon l'étude menée par le HCP en 2016 sur le rendement du capital physique au Maroc durant la période 1960-2014, l'ICOR est de l'ordre de 1 au début des années 1960, de 2,2 dans les années 1970, puis 1 à la fin des années 1990. Il a à l'inverse atteint 7,2 en 2014 dans un contexte de fort investissement. Par la suite, ce coefficient a atteint 9,4 en moyenne durant la période 2000-2019. Il est à signaler que ce ratio s'établit à 5,7 en moyenne<sup>19</sup> pour les pays de la catégorie à revenu intermédiaire-tranche inférieure à laquelle appartient le Maroc.

16 Haut-commissariat au plan

17 Présentation du Wali Bank Al-Maghrib sur : « Bank Al-Maghrib et la situation de l'investissement », Commission des finances et du développement économique, Chambre des Représentants, 15 février 2022

18 Source : Symposium du CDS sur L'investissement et le rôle de « l'Etat Territorial » Intervention du Wali de Bank Al-Maghrib, 8 février 2023

19 Données de Bank Al Maghrib

Selon le HCP, il est primordial d'identifier les déterminants susceptibles de rentabiliser les investissements mis en place dans l'économie nationale, et de pallier les contraintes structurelles entravant la croissance, en particulier : la faible qualité de la gouvernance, l'insuffisante accumulation du capital physique, notamment dans l'agriculture et l'industrie, et la faiblesse patente du capital humain. Potentiellement, une gouvernance plus efficace de l'investissement, selon le HCP, permettrait des gains supplémentaires en croissance économique de près d'un point de croissance.

Au total, s'il est vrai que le Maroc a lancé de vastes programmes d'investissement public à l'échelon national/régional, les retombées d'un investissement public dépendent en grande partie de la façon dont il est géré. Dans le même sens, une priorisation des choix des investissements publics au niveau national et à l'échelle du territoire s'avère indispensable au regard des marges de manœuvre budgétaires de plus en plus tenues.

Sur un autre registre, la gouvernance multi-niveau peut impacter l'action publique à l'échelle territoriale et entraver d'une façon considérable la convergence des politiques nationales et sectorielles en matière d'investissement et la coordination entre les différents acteurs (région, EEP, CRI, agence de développement, agences régionales d'exécution des projets, services déconcentrés, SDL, SDR, etc.)

La multiplication des structures introduit également des risques liés au respect des procédures de transparence, d'efficacité et d'efficience de l'investissement public et également de la concurrence.

Pour rappel, la cour des comptes dans son rapport<sup>20</sup> de 2016 sur le secteur des EEP, alertait sur le risque « d'extension incontrôlée » des SDL, qui devait être « maîtrisé par la mise en œuvre d'un dispositif légal identique à celui encadrant les créations d'entreprises publiques ou les prises de participation de l'Etat », et ce, afin d'éviter tout moyen de contournement de la concurrence par le recours à ces structures.

Par ailleurs, les acteurs auditionnés par le CESE ont soulevé plusieurs dysfonctionnements qui freinent la contribution des EEP au développement socio-économique, parmi lesquels il y a lieu de citer :

- La multiplication des EEP particulièrement ceux à caractère non marchand avec parfois des chevauchements entre EEP, ou avec des structures administratives relevant des ministères ;
- La dépendance quasi-exclusive de certains EEP (notamment ceux non-marchands) des ressources budgétaires émanant du budget général de l'Etat;
- L'essoufflement des modèles économiques de certains EEP ;
- Des défaillances au niveau du système de contrôle.

Face à ces dysfonctionnements, une réforme des EEP a été lancée en vue d'assurer une meilleure gouvernance des affaires publiques et atteindre, *in fine*, les objectifs des politiques publiques pour mieux servir les citoyens et les entreprises.

---

20 Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance



Dans le même sillage, la nouvelle organisation territoriale plaçant la région au centre de l'édifice institutionnel du pays, devrait consolider également la place des EEP opérant au niveau territorial et améliorer leur contribution économique et sociale. Il apparaît toutefois que le schéma actuel de la réforme des EEP risque d'occulter, dans le cadre de son implémentation, la dimension déterminante du développement territorial et l'amélioration de l'impact de certaines entreprises implantées localement sur le citoyen et le territoire.

## 5. Une faible contribution du secteur privé dans le développement territorial

La montée en puissance des investissements publics qui a concerné l'ensemble des pans de l'économie nationale a certes engendré des externalités positives sur le développement du secteur privé. Toutefois, tout retour sur investissement entraîne de croissance et d'emploi, convoque la nécessité d'orchestrer une participation plus engagée et plus proactive du secteur privé.

A ce titre, la loi-cadre n°03-22 formant charte de l'investissement<sup>21</sup>, publiée au BO du 15 décembre 2022, offre une vision claire aux investisseurs, avec comme objectif la création d'emplois, la promotion d'un développement équitable des territoires et le développement du secteur productif en général. La charte prévoit un soutien complet et un appui différencié aux provinces, préfectures, communes et secteurs. Le dispositif principal consiste à octroyer des primes communes, une prime territoriale pour encourager les provinces les moins favorisées et une prime sectorielle. Ces primes peuvent aller jusqu'à 30% du montant d'investissement. Concernant la prime territoriale, les articles 6 et 8 du décret d'application<sup>22</sup> de la loi-cadre susvisée disposent que lorsque les projets d'investissement sont réalisés dans le ressort territorial des préfectures ou des provinces relevant des catégories A ou B, ils bénéficient d'une prime territoriale dont le taux est fixé à 10% du montant d'investissement primable pour la catégorie A et à 15% du montant d'investissement primable pour la catégorie B<sup>23</sup>.

Des dispositifs spécifiques sont également prévus pour les projets structurants, les TPME et le développement à l'international.

L'amélioration de la contribution du secteur privé dans l'investissement passe également et inéluctablement par le développement de la compétitivité et l'attractivité des régions, avec comme locomotive l'investissement national et régional, notamment dans le cadre d'élaboration des plans de développement régionaux (PDR). Ces PDR doivent nécessairement appréhender finement l'offre globale régionale afin d'attirer les investisseurs et partant renforcer l'attractivité de la région.

Toutefois, certaines contraintes peuvent limiter l'implication effective du secteur privé dans le développement territorial, telle que la faible participation du secteur privé dans le processus

---

21 Conformément à l'article 40 de loi-cadre 03.22 formant Charte de l'investissement, le décret n°2.231 relatif à la mise en œuvre du dispositif de soutien principal et du dispositif de soutien spécifique applicable aux projets d'investissement à caractère stratégique, a également été adopté le 26 janvier 2023.

22 Décret n° 2-23-1 du 25 rejab 1444 (16 février 2023) relatif à la mise en œuvre du dispositif de soutien principal à l'investissement et du dispositif de soutien spécifique applicable aux projets d'investissement à caractère stratégique.

23 Arrêté du Chef du gouvernement n° 3-14-23 du 8 chaabane 1444 (1er mars 2023) fixant la liste des provinces ou des préfectures relevant des catégories A) et B) dans le ressort territorial desquels les projets d'investissement réalisés peuvent bénéficier d'une prime territoriale.

d'élaboration et de conception de la vision stratégique de la région en matière d'investissement. Cette vision doit être partagée par l'ensemble, à savoir les élus et le secteur privé, tout en s'ouvrant davantage sur d'autres acteurs territoriaux, en l'occurrence le tiers secteur.

D'autres difficultés limitant l'apport du secteur privé dans l'investissement ont été avancées lors des auditions sur ce sujet. Celles-ci sont spécifiquement liées :

- **au foncier** : malgré les efforts déployés par l'Etat, le foncier pose encore des problèmes grevant le dynamisme de l'investissement au niveau des régions, en raison de l'existence de différents types de statuts fonciers, de la spéculation incontrôlée, ainsi que des défis liés à l'urbanisation et à l'aménagement du territoire. Il s'agirait en l'espèce de mener une réflexion au niveau des régions afin de trouver des solutions aux problèmes d'assainissement du foncier, notamment dans les zones industrielles anciennes, en favorisant le développement de nouvelles zones industrielles accessibles et abordables.
- **à la fiscalité** : la fiscalité des régions et villes demeure peu adaptée à leurs spécificités. Le plein potentiel fiscal de l'économie territoriale demeure insuffisamment exploité pour pouvoir financer les investissements productifs au niveau local. Le régime fiscal des collectivités locales a été soumis à un nouveau cadre réglementaire suite à l'entrée en vigueur en 2021 de la loi n°07.20 modifiant et complétant la loi n°47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales. Les principaux objectifs de cette révision étaient de développer les ressources propres des collectivités territoriales, d'élargir l'assiette fiscale, et aussi d'assurer une meilleure gestion des recettes. Toutefois, les acteurs territoriaux s'interrogent sur l'impact de ces nouvelles dispositions législatives dans l'optique de remédier valablement au manque de cohérence et d'efficacité dont souffre actuellement la fiscalité locale.
- **au financement** : la problématique du financement du développement économique des territoires se pose avec acuité au regard des besoins différenciés et des caractéristiques du tissu entrepreneurial local. Les banques se doivent, à cet égard, de jouer un rôle crucial pour mieux accompagner financièrement les entreprises opérant au niveau régional et local sur la base de mécanismes adaptés. Il est également déterminant de favoriser l'intégration territoriale du secteur privé, en prenant en compte valablement dans les programmes de financement et de subvention de l'État, les conditions et les exigences des petites et moyennes entreprises qui opèrent à l'échelle locale.
- **à la formation** : disposer des ressources humaines qualifiées est un sujet déterminant pour porter le développement territorial volet très important à appréhender de près. De grands projets stratégiques envisagés au niveau des régions souffrent d'un manque patent des ressources humaines qualifiées pour les accompagner et faciliter leur exécution. Le déploiement de la feuille de route relative aux cités des métiers et compétences (CMC), prévu dans les 12 régions et dans lequel le secteur privé est fortement impliqué, peut contribuer à l'amélioration de la qualité de formation pour mieux répondre aux besoins du privé dans toutes les régions.

Certaines des problématiques susmentionnées pourraient être traitées efficacement par les Centres régionaux d'investissement (CRI), positionnés après leur réforme de 2019, en tant qu'acteurs majeurs dans la promotion et l'attraction des investissements, ainsi que l'accompagnement des entreprises, notamment les PME et les TPE. Ce nouveau cadre unifié

de l'investissement au niveau régional fait des CRI l'espace institutionnel de référence pour une meilleure coordination entre les différents acteurs, publics, privés et élus.

Toutefois, à l'épreuve de la pratique, les CRI continuent de faire face à plusieurs contraintes liées, notamment :

- au manque de coordination et de communication entre les différentes parties prenantes (opérateurs économiques, élus, autorités locales, *etc.*) ;
- à la multiplicité des intervenants dans l'écosystème entrepreneurial et l'insuffisance de convergence de leurs actions au niveau territorial, obérant l'efficacité de l'investissement et l'attractivité des investisseurs ;
- à la qualité et portée encore insuffisantes des banques de projets actualisées et accessibles mises en place par le CRI au profit des investisseurs nationaux et internationaux, notamment les jeunes et les MRE, en plus de la faible articulation de ces banques de projets avec les projets d'investissements éligibles aux primes de la nouvelle charte d'investissement.

## 2. Une territorialisation de l'action publique encore non aboutie

### 1. Faiblesse en matière d'implémentation des mécanismes de la régionalisation avancée

Dans le cadre de la régionalisation avancée, les collectivités territoriales, en particulier les régions, jouent un rôle central dans le développement économique, social et culturel de leurs territoires. Ces collectivités territoriales sont désormais des acteurs incontournables pour l'Etat, le secteur privé et le citoyen en matière d'élaboration et d'exécution de stratégies et programmes de développement territorial.

A ce titre, la région exerce des compétences propres en matière de développement et d'aménagement territorial<sup>24</sup>. Elle est par conséquent chargée de l'élaboration et du suivi de l'exécution du Programme de développement régional (PDR) et du Schéma régional de l'aménagement du territoire (SRAT). Le PDR doit impérativement au moment de son élaboration tenir compte des orientations du SRAT. En tant que document constitutionnel orientant le développement à long terme de la région, le SRAT est en principe, l'instrument majeur pour assurer la cohérence des stratégies sectorielles à l'échelle régionale.

Ces deux documents de planification stratégique régional (PDR et SRAT) constituent les outils de formalisation et de négociation des contrats Etat/Région, censés fournir une synergie financière entre le central et le régional, en partageant une analyse commune des spécificités et potentialités des territoires pour un meilleur ciblage des investissements.

Dans ce cadre, 11 PDR du premier mandat 2016-2021, ont été élaborés et approuvés. Cependant, uniquement 4 contrats programmes ont été signés entre l'Etat et les régions<sup>25</sup> : Fès -Meknès, Dakhla oued Eddahab, Beni Mellal-Khénifra, de Guelmim - Oued Noun<sup>26</sup>. Les contrats programmes relatifs aux régions de Souss-Massa, de Tanger-Tétouan Al Hoceima et de l'Oriental

---

<sup>24</sup> Art 81 et 82 de la loi organique relative aux régions

<sup>25</sup> Le coût global des contrats programmes signés s'élève à 23,57 Milliards de dhs, dont une contribution des régions de 8,63 Milliards de dhs et des départements ministériels de 11,52 Milliards de dhs, Note de présentation du projet de loi de finances pour l'année 2023

<sup>26</sup> A la date d'adoption du présent avis le 27 avril 2023.

sont en cours de signature. Il en ressort ainsi, selon la Cour des comptes<sup>27</sup>, une capacité limitée des régions à planifier, étudier et mettre en œuvre les projets conformément au calendrier de la programmation des contrats État-Région. Le retard dans la conclusion des contrats Etat-région impacte négativement l'implémentation des projets inscrits dans les PDR<sup>28</sup>.

En ce qui concerne les PDR du deuxième mandat, seuls cinq régions ont achevé le processus d'élaboration et de visa de leurs projets. Il s'agit des régions de Casablanca-Settat, de Béni Mellal-Khénifra, de l'Oriental, de Guelmim-Oued Noun et de celle de Draa-Tafilalet. Les PDR des autres régions ne sont pas encore visés.

Le retard dans l'élaboration et le visa des PDR du deuxième mandat qui entame sa deuxième année, aura un impact conséquent sur la mise en œuvre des projets de développement à dimension territoriale et sur l'implémentation de la régionalisation avancée.

Dans le même sens, l'enveloppe budgétaire globale programmée par les 12 AREP<sup>29</sup> créés, s'élève à environ 7,4 milliards de dirhams en fin août 2022, dont 7,3 milliards de dirhams sont alloués aux projets d'investissement<sup>30</sup>. Malgré cet effort budgétaire en termes d'investissement, certaines AREP peinent encore à exercer pleinement leurs compétences.

Dans le cadre de la coopération intercommunale, 30 sociétés de développement ont été créées par les collectivités locales, dont 23 au niveau des communes (SDL), 4 au niveau des préfectures et provinces, et 3 uniquement au niveau des régions (SDR). De plus, entre 2018 et 2021, 42 groupements et établissements de coopération communale (ECI) ont vu le jour.

En application de l'article 88 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, 10 Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) ont été approuvés. Il a été constaté un retard dans l'adoption et la mise en œuvre des SRAT. En effet, les versions définitives des SRAT des régions de Casablanca-Settat et de Draa-Tafilalet ne sont pas encore visées. De plus, sept schémas régionaux (sur 10) ne sont pas entrés en vigueur qu'au cours des années 2021 et 2022.

Par ailleurs, et afin de diversifier les sources de financement des collectivités territoriales et renforcer leur autonomie financière, de nouveaux modes de financement ont été adoptés, à travers la publication, depuis janvier 2022, des décrets régissant les opérations de leurs emprunts<sup>31</sup>. A titre d'illustration, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a octroyé à la commune d'Agadir un don de 1 million d'euros pour la mise en œuvre de son programme « Villes vertes ». Ce qui lui permettra de bénéficier d'une assistance technique en matière de gestion financière et budgétaire, de digitalisation et de la politique de la ville<sup>32</sup>.

---

27 Rapport thématique sur la mise en œuvre de la régionalisation avancée cadre juridique et institutionnel, mécanismes, ressources et compétences, 2023

28 Le taux de réalisation des projets conclus (2020-2022) par les régions de Fès-Meknès, Dakhla-Oued Eddahab et Béni Mellal-Khénifra ne dépasse pas 7 % à la fin de l'année 2022.

29 Agences régionales d'exécution des projets

30 Note présentation du projet de loi de finances pour l'année 2023, ministère de l'économie et des finances

31 Décret n° 2.22.31 modifiant et complétant le décret n° 2.17.294 publié le 14 ramadan 1438 (9 juin 2017), fixant les règles régissant les opérations d'emprunts réalisés par la région ; Décret n° 2.22.32 modifiant et complétant le décret n° 2.17.295 publié le 14 ramadan 1438 (9 juin 2017), fixant les règles régissant les opérations d'emprunts réalisés par la préfecture ou la province ; Décret n° 2.22.33, modifiant et complétant le décret n° 2.17.296 publié le 14 ramadan 1438 (9 juin 2017), fixant les règles régissant les opérations d'emprunts réalisés par la commune

32 <https://agadir.ma/news/%D9%88%D9%81%D8%AF-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D9%83-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D9%84%D8%A5%D8%B9%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%B1-%D9%88%D8%A7/>

## 2. Chevauchement des compétences des collectivités territoriales

L'exercice des compétences des régions et des autres collectivités territoriales, a révélé un certain nombre de difficultés entravant la mise en œuvre effective du chantier de la régionalisation avancée. En plus de l'insuffisance des moyens financiers et humains pointés durant la première phase, le chevauchement entre les compétences propres et la faible capacitation (compétences partagées et transférées) des collectivités territoriales ont constitué les vrais défis qui restent à relever pour libérer les énergies des conseils élus et des autres acteurs territoriaux<sup>33</sup>.

Dans le même sens, le CESE a relevé, dans son avis sur la gouvernance territoriale, le manque de précision constaté dans les textes législatifs et réglementaires. En effet, le caractère abstrait et l'énoncé très général des compétences propres, des compétences partagées et transférées, rendent difficile la délimitation du périmètre d'intervention des collectivités territoriales dans le territoire.

Le manque de précision, au niveau des lois organiques, des compétences des collectivités territoriales a impacté le processus d'exécution des projets territoriaux. Ces difficultés qui persistent, encore même après l'achèvement du premier mandat, sont de nature à entraver l'exercice de certaines compétences propres des régions<sup>34</sup>. A ce titre, certaines compétences propres telles que la création des centres régionaux de formation, la création des centres régionaux de l'emploi, le soutien des entreprises posent un problème de non-exclusivité de l'attribution et de chevauchement des compétences entre les régions, les autres collectivités territoriales et les départements ministériels concernés. La compétence propre relative à la construction, à l'amélioration et à l'entretien des routes non classées, pose le même problème de chevauchement des attributions entre les régions, les préfetures et provinces (réalisation et maintenance des routes rurales)<sup>35</sup>.

## 3. Faiblesses dans la planification territoriale et l'exécution des programmes

La planification stratégique a été instaurée par le législateur dans les trois lois organiques des collectivités territoriales, afin de concevoir des programmes de développement adaptés, tout en veillant à la convergence des politiques publiques à chaque échelon territorial.

### a. au niveau des régions

En ce qui concerne les régions, des insuffisances ont été constatées dans la prise en compte des stratégies et programmes sectoriels et dans la détermination des priorités et la localisation des projets. Les acteurs auditionnés ont également souligné :

- le manque de concertation préalable avec les partenaires concernés par le financement et la réalisation des projets inscrits au PDR ;
- l'absence d'harmonie entre le PDR, les PDP et les PAC, et l'insuffisance de mise en convergence avec les stratégies et programmes sectoriels ;

---

33 Acteurs auditionnés et visite de terrain

34 Audition du ministère de l'Intérieur, le 15 février 2022

35 Idem

- un retard dans l'adoption d'un référentiel de procédures clair et formalisé des contrats-programmes conclus entre l'Etat et les régions ;
- l'absence d'évaluation des PDR du premier mandat ainsi que la mise en œuvre effective des mécanismes de monitoring, du suivi et d'évaluation.

#### **b. au niveau des préfetures et provinces**

S'agissant de la planification des Programmes de développement préfectoraux et provinciaux, les acteurs auditionnés pointent le manque d'approche systémique impliquant tous les acteurs concernés et le citoyen en tant que bénéficiaire lors de l'élaboration de ces programmes. Ces constats sont corroborés par les évaluations entreprises par la Cour des comptes sur 30 collectivités préfectorales et provinciales au titre de l'année 2020<sup>36</sup>, où il en ressort que :

- les programmes adoptés ne s'appuient pas sur une démarche participative, ni un diagnostic précis des besoins, qui permettent d'identifier et de hiérarchiser les priorités ;
- l'absence d'un système d'information territorial permettant de centraliser les données statistiques et cartographiques produites par les différents départements à l'échelle provinciale ;
- les efforts déployés par les préfetures/provinces, dans le cadre de l'exercice de certaines de leurs compétences, demeurent limités (notamment la lutte contre la pauvreté et la précarité, la gestion du transport scolaire et la réalisation des pistes rurales et leur entretien) ;
- le niveau insuffisant des taux d'exécution des programmes de développement ;
- la non-actualisation des PDP à partir de la troisième année de leur entrée en vigueur pour apporter les ajustements nécessaires et assurer l'intégration et la convergence avec les différentes politiques et programmes publics aux niveaux territoriaux ;
- les insuffisances au niveau du système de suivi des projets, prévus par le PDP ;
- une disproportion de l'effort d'investissement au regard de la répartition de la population ;
- l'exécution d'un ensemble de projets sans la réalisation des études nécessaires, ainsi que l'exercice de compétences non dévolues aux préfetures et provinces.

#### **c. au niveau des communes**

En termes de planification des plans d'action communaux (PAC), les mêmes difficultés ont été mises en exergue par les acteurs auditionnés. En effet, les communes pâtissent des insuffisances en matière d'implication de tous les acteurs concernés, d'élaboration et d'exécution des PAC. L'évaluation entreprise par la Cour des comptes<sup>37</sup> sur 206 communes réaffirme la persistance de plusieurs problématiques, dont il est permis de citer :

- l'étape de diagnostic des actions du plan d'action communal n'a pas bénéficié d'une forte implication des acteurs provinciaux (services déconcentrés, etc.) et locaux (associations et instances consultatives chargées de la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité

---

36 Synthèse du Rapport annuel de la Cour des comptes au titre des années 2019 et 2020, p : 114-115

37 Synthèse du Rapport annuel de la Cour des comptes au titre des années 2019 et 2020, p : 112-113

des chances et de l'approche genre), ainsi que du citoyen bénéficiaire final des services dispensés ;

- le montage financier des PAC a été également entaché de certaines lacunes liées notamment à la faible capacité d'autofinancement des communes des projets contenus dans leurs plans d'action, la difficulté de mobiliser des financements à travers les conventions établies avec leurs partenaires ;
- la majorité des communes avait affichée de faibles taux d'exécution des projets programmés, allant de 3% à 37%, en fonction des capacités de gestion et de la nature des communes (grandes, petites, urbaines ou rurales) ;
- l'adoption d'une logique des résultats n'est pas encore bien intégrée et développée pour mieux assurer une meilleure efficacité des programmes et projets d'investissements publics, permettant à même d'impacter positivement le cadre de vie du citoyen.

Malgré un large éventail de compétences, les collectivités territoriales, en particulier les communes, demeurent limitées dans leur rôle de fournisseurs d'infrastructures et services de base, alors qu'elles sont le niveau d'administration le plus proche de la population. Dans cet esprit, le NMD a préconisé la nécessité de réhabiliter le « cercle » en tant qu'échelon intermédiaire entre la commune et la province pour faciliter la desserte des services publics, notamment dans le monde rural.

S'agissant de l'approche genre, elle a été renforcée conformément aux apports du cadre législatif dédié aux collectivités territoriales, notamment en termes de représentativité des femmes dans les assemblées élues et instances consultatives, ainsi qu'en matière de prise en considération de l'approche genre dans la planification (PDR, PDP et PAC).

Malgré ces dispositions législatives, force est de constater que les efforts déployés à cet égard demeurent limités et variables, et en deçà de l'objectif d'atteindre la parité conformément à la Constitution.

#### **4. Lenteur dans la mise en œuvre effective de la charte de la déconcentration administrative**

La déconcentration administrative est le corollaire d'une décentralisation réussie, et par conséquent ces deux réformes devaient avancer au même rythme et de façon synchrone. À cet effet, l'adoption et la mise en œuvre du décret n° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 (26 décembre 2018) portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative devaient permettre à l'Etat de mieux accompagner les collectivités territoriales pour une action publique territoriale efficace.

A cet égard, cette charte a invité les administrations centrales, conformément au principe de subsidiarité, à transférer les compétences fonctionnelles et les pouvoirs décisionnels au niveau régional ainsi que les compétences humaines et matérielles des directions centrales aux services déconcentrés.

A ce titre , 23 schémas directeurs de déconcentration ont été élaborés et adoptés par les départements ministériels, selon le département de la Transition Numérique et de la Réforme de



l'Administration, pour préciser le contenu des transferts à opérer chacun selon leurs domaines d'activités et leur représentativité à l'échelle régionale. Ces schémas supposent la délégation des pouvoirs et des compétences, ainsi que le transfert de moyens matériels et humains aux services déconcentrés régionaux et provinciaux de l'Etat.

Dans le même sens, la Commission interministérielle de la déconcentration a approuvé le transfert de 29 compétences supplémentaires liées à l'investissement au niveau territorial, en vue d'accélérer la réalisation de cet important volet du processus de déconcentration administrative, qui ne dépasse pas les 30% de son objectif<sup>38</sup>.

Cependant, il a été constaté, à la lumière d'une première évaluation<sup>39</sup>, que la lenteur enregistrée dans l'opérationnalisation de ce chantier continue de priver les acteurs territoriaux des capacités humaines, techniques et financières nécessaires à une mise en œuvre efficace des actions au niveau local.

De surcroît, en application de l'article 33 et 44 de la charte, le mécanisme réglementaire a été mis en place pour permettre (i) l'assimilation des directions régionales aux directions centrales et des délégations provinciales aux divisions dans les administrations centrales et (ii) la création chez les walis du secrétariat général des affaires régionales (SGAR) dont l'objectif est d'assurer plus de convergence et de coordination entre les services déconcentrés.

Toutefois, la mise en œuvre effective de la charte de déconcentration et des schémas directeurs demeure encore un défi. A ce titre, il est permis de citer :

- le retard dans la réorganisation des administrations pour accompagner les schémas directeurs au niveau central et territorial;
- l'application du décret de la charte de la déconcentration n'a pas été assortie d'un plan de transformation organisationnelle (PTO) partagé avec l'ensemble des acteurs (élus, membres de la société civile, acteurs économiques et usagers du service public)<sup>40</sup> ;
- la lenteur de transferts effectifs des pouvoirs et des moyens de l'administration centrale vers les services déconcentrés, se limitant souvent à de simples délégations de signature<sup>41</sup> ;
- l'instabilité de la structure gouvernementale , avec des chevauchements des attributions entre les départements ministériels, les entreprises publiques et les collectivités territoriales.

## 5. Défis en ressources humaines qualifiées au niveau territorial

La promotion d'une fonction publique territoriale de qualité qui conditionne le succès du chantier de la régionalisation ne peut cependant être réalisée que par le biais d'un statut motivant et valorisant, susceptible d'attirer les compétences requises. Ce statut est appelé également à être en phase avec les réformes en cours du secteur public et les compétences dévolues aux collectivités territoriales.

---

38 Intervention du chef de gouvernement lors de la séance plénière mensuelle consacrée à la politique générale à la Chambre des conseillers sur le thème «La Charte de la déconcentration administrative et les défis de la justice spatiale et sociale, 20 juin 2023

39 Rapport de la Commission interministérielle de la déconcentration administrative (2020).

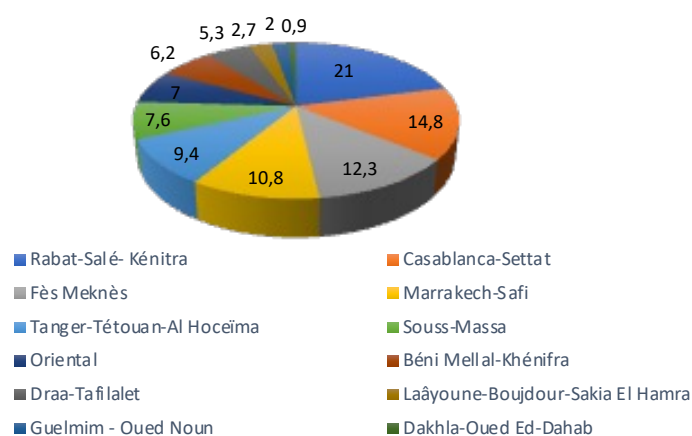
40 Avis du CESE sur le rapport de la gouvernance territoriale

41 Audition du Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration, février 2022



Au niveau territorial, malgré la volonté de l'Etat de mettre à la disposition des services déconcentrés des ressources humaines et matérielles appropriées, la répartition actuelle des fonctionnaires de l'Etat civil par région fait ressortir de grandes disparités.

Répartition actuelle des fonctionnaires de l'Etat civil par région (en %)



Source : Rapport sur les ressources humaines, Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2023

Selon ce graphique, la région de Rabat- Salé -Kénitra concentre environ 21% des fonctionnaires, suivi de Casablanca-Settat avec 14,8%, Fès-Meknès 12,3%, Marrakech-Safi 10,8% et Tanger-Tétouan-Al Hoceïma 9,4%. Les sept autres régions bénéficient de près de 31,7% de ces fonctionnaires.

En ce qui concerne les fonctionnaires des collectivités territoriales, selon la Direction Générale des Collectivités Territoriales<sup>42</sup> (DGCT), il existe 94 732 fonctionnaires au niveau des collectivités territoriales. Les cadres supérieurs représentent 24%, les cadres moyens 10% et les techniciens-adjoints et assistants administratifs représentent 66%.

Bien que le législateur ait doté les collectivités territoriales de nouvelles compétences, les auditions organisées par le CESE ont mis en évidence le manque des ressources humaines qualifiées, limitant ainsi leur participation dans le développement local et l'efficacité de leur action au niveau territorial. Les dysfonctionnements révélés à cet égard touchent les principaux aspects suivants<sup>43</sup> :

- la faible attractivité de la fonction publique au niveau national et territorial;
- l'inexistence d'un système de contractualisation basé sur les objectifs et l'évaluation des performances;
- la rigidité et iniquité des systèmes des salaires et des indemnités qui ne valorisent pas la fonction et ne récompensent pas les performances des fonctionnaires;

42 Présentation de la DGCT, CESE, décembre 2021

43 Audition du Département de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration, CESE, février 2022

- la faible évolution du Statut Général de la Fonction et l'absence accrue de dialogue et de coopération entre les différents acteurs concernés (Etat, opérateurs économiques, collectivités territoriales);
- la déperdition de l'expertise et le départ massif des experts et cadres au secteur privé et parfois à l'étranger ;
- la faible implémentation de la culture de gestion, de transparence et de responsabilisation dans les administrations ;
- le manque de formations continues au profit des personnels.

#### Réponses des participants sur « ouchariko.ma »

54,7% des répondants, considèrent que la question des ressources humaines est le principal facteur à l'origine de la qualité insuffisante du service public dispensé au citoyen.

## 6. Le secteur public territorial : des services encore en deçà des attentes

### En termes de simplification des procédures, formalités administratives et lutte contre la corruption

Dans le cadre de la loi 55-19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives, 2500 décisions administratives relevant de 120 administrations ou services ont été publiées dans le portail national [www.idarati.ma](http://www.idarati.ma).

Par ailleurs, et afin de permettre à la charte de la déconcentration administrative de contribuer au dynamisme de l'investissement, le gouvernement a adopté une nouvelle génération de réformes liées à la simplification et à la numérisation des procédures administratives. A cet égard, la commission nationale de la simplification des procédures et formalités administratives a approuvé la simplification de 22 décisions administratives, à travers les sites internet des Centres Régionaux d'Investissement (CRI), soit 45% des documents les plus utilisés par les investisseurs. Dans le même sillage, 50% des documents relatifs à l'immobilier liés à l'investissement, 33% des permis de construction et 45% des permis d'exploitation ont été également simplifiés<sup>44</sup>.

Cependant, des lacunes qui concernent le secteur public au niveau central et territorial persistent toujours et entravent la réussite de ce chantier important, à savoir :

- le retard de certaines administrations dans de la formalisation et la transcription de leurs actes et documents administratifs ;
- la non-publication du texte d'application de l'article 26 de la loi 55-19, relatif au portail national des procédures et formalités administratives et qui garantira l'authenticité des procédures publiées ;
- le retard dans la mise en place de la stratégie nationale de simplification des procédures et des formalités administratives ;

---

<sup>44</sup> Intervention du chef de gouvernement lors de la séance plénière mensuelle consacrée à la politique générale à la Chambre des conseillers sur le thème «La Charte de la déconcentration administrative et les défis de la justice spatiale et sociale », 20 juin 2023

- le retard dans la mise en œuvre des textes d'application des dispositions relatives à l'identifiant unifié attribué à chaque usager, utilisé dans tous leurs systèmes d'information, et qui permet de faciliter l'échange de données entre les services publics et d'améliorer la qualité de prestations qu'ils délivrent<sup>45</sup> .

Selon les acteurs auditionnés, la majorité des procédures portant sur le service public territorial n'est pas encore inventoriée, ni formalisée ni transcrite. La formation dédiée à la méthodologie et techniques de simplification des procédures administratives et dont a bénéficié les administrations centrales n'a pas été généralisée au niveau régional.

S'agissant de l'équité de traitement par l'administration publique, elle constitue un principe fondamental de l'amélioration de la qualité du service public offert au citoyen et à l'entreprise. Toutefois, le sentiment d'inéquité heurte fortement les relations entre l'administration publique et les citoyens, étant donné que 42% des individus sondés lors de l'étude<sup>46</sup> de la Banque Mondiale déclarent s'être sentis traités de manière inéquitable par l'administration publique.

Dans le cadre de la réforme de l'administration publique, une stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2025 a été élaborée. Cependant, plusieurs rapports indiquent que les résultats obtenus à ce stade n'ont pas encore permis au Maroc d'améliorer son classement international en la matière. Certains dysfonctionnements ont été soulevés à cet égard<sup>47</sup> :

- Le manque d'efficacité du mode de gouvernance adopté pour mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption ;
- Le manque d'appropriation des différents projets par les administrations chargées de la mise en œuvre de cette stratégie ;
- L'absence de la territorialisation et de la déconcentration de cette stratégie.

L'étude de la Banque Mondiale<sup>48</sup> sur la confiance institutionnelle au Maroc a révélé par ailleurs que la corruption et le manque de transparence dans la gestion des ressources publiques sont des préoccupations majeures pour les citoyens marocains. En ce sens, 62% estiment que la gestion des ressources publiques n'est pas fiable tandis que plus de 91 % estiment que la corruption est très ou assez fréquente. A noter également, que les services publics locaux sont perçus par les citoyens comme des espaces où la corruption prolifère. Il est à noter que la corruption constitue encore un grand défi à relever au niveau des services publics locaux. La digitalisation pourra certainement contribuer à atténuer l'impact de ce phénomène.

---

45 Article 27 de la loi n 54-19 portant Charte des services publics (14 juillet 2021)

46 Banque mondiale, Étude sur la confiance institutionnelle au Maroc, mars 2022

47 Audition du Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration

48 Idem22

### Réponses des participants sur « ouchariko.ma »

83,5% des participants déclarent être insatisfaits de la qualité des services publics. Les dimensions qui suscitent le plus l'insatisfaction chez les répondants portent sur l'équité dans le traitement des doléances des citoyens (93,7%), le délai de traitement des dossiers administratifs (88,7%) et l'accueil au niveau des guichets (86%). Les participants sont également insatisfaits du niveau de simplification procédures administratives (79,9%). Seule la digitalisation des services publics se distingue avec 33,4% de satisfaction.

### S'agissant du droit d'accès à l'information

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information, il a été procédé à la désignation au niveau des collectivités territoriales de 1800 personnes chargés de l'application de ce texte, à l'organisation de cycles de formation dans ce domaine pour 200 bénéficiaires et au lancement en janvier 2022 d'un portail pour l'accès à l'information<sup>49</sup>.

Néanmoins, et en dépit des efforts déployés, des défis majeurs persistent encore limitant ainsi l'accès à l'information territoriale ou locale, il a été permis de citer<sup>50</sup> :

- Le manque de positionnement territorial de la commission du droit d'accès à l'information ;
- L'insuffisance de ressources humaines qualifiées au niveau de la majorité des collectivités territoriales, notamment les communes ;
- L'absence de portail électronique au niveau de la plupart des collectivités territoriales.

### Un retard manifeste dans la mise en œuvre du chantier de la transformation digitale

Malgré des évolutions concrètes et des pratiques positives (surtout en matière de gestion de la crise covid), l'administration accuse encore un retard manifeste en matière de digitalisation des services publics.

A ce titre, il a été pointé l'absence d'une vision stratégique claire de la transition numérique qui prend en considération la dimension territoriale. La mise en place d'une politique claire de la gouvernance des données publiques, notamment au niveau territorial constitue également un défi majeur à relever. Ainsi, la transformation digitale en tant qu'enjeu stratégique pour le développement des territoires n'est pas encore suffisamment pris en charge et valorisé.

Plusieurs insuffisances ont été adressées à cet égard dont notamment :

- Un retard dans la mise en œuvre de politiques antérieures de transformation digitale de plusieurs secteurs, tels que l'administration, la santé et l'éducation ;
- Une infrastructure peu développée de l'internet haut débit dans plusieurs régions et localités ;
- Une insuffisance de formation des ressources humaines ;

<sup>49</sup> Audition du Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration

<sup>50</sup> idem

- Une faible appropriation par les responsables publics territoriaux de l'importance de la transition numérique, et l'insuffisance de la culture numérique chez la majorité des usagers au niveau territorial ;
- Un nombre encore limité des intervenants dans le domaine des nouvelles technologies au niveau de certains territoires qui constitue un véritable frein du processus de dématérialisation des procédures de l'administration de proximité.

Il est à souligner que certains projets implémentés au niveau local notamment, l'initiative de la province de Berkane, ont eu un impact significatif en termes d'amélioration des services dispensés aux citoyens-usagers.

#### Encadré2 : Expérience de digitalisation des services de la province de Berkane

Le projet de la province de Berkane sur la digitalisation des services publics dispensés aux citoyen(ne)s s'inscrit dans le nouveau mode de gouvernance de l'administration territoriale. Ce projet adopte la géo-gouvernance grâce à son SIGIP (système d'information intégré provincial). Il se base sur une démarche originale de cocréation, coproduction et de l'open innovation.

Ce projet a commencé par une réorganisation interne de la province avec la création de FrontOffice et BackOffice et la formation des cadres et techniciens de la province dans le domaine du digital. A travers cette plateforme, la province coordonne et collabore certaines de ses actions administratives avec les services concernés en utilisant un système de communication interne et une numérisation des échanges administratifs (l'interopérabilité).

Ce nouveau mode de management administratif vise à simplifier les procédures administratives et améliorer la relation entre l'administration et les citoyens. Le projet de Berkane a permis aussi d'impliquer le citoyen dans l'action publique à travers la création d'une application géolocalisée dédiée aux réclamations.

Sur le plan théorique, l'expérience de Berkane en matière de digitalisation du service public peut faciliter la transformation digitale de l'administration territoriale. Cependant, un effort de modélisation et d'institutionnalisation de cette expérience est nécessaire pour garantir la conduite de changement et l'adhésion des principales parties prenantes (ministère de l'Intérieur et les départements ministériels, région).

Source : visite de la région de l'Oriental, délégation du CESE, du 19-24 juillet 2022

### 3. D'où la nécessité de repenser le rôle de l'Etat au niveau territorial dans le sens de donner un nouvel élan à la dynamique du développement territorial

A la lumière de ce diagnostic, le CESE **appelle à procéder à une évaluation d'étape du chantier de la régionalisation avancée** en impliquant les principaux acteurs et parties prenantes concernés. Sur la base des résultats de cette évaluation, **un débat est suggéré** en vue de façonner une perspective collective et concertée, tant au niveau de l'approche que du déploiement de ce chantier.

### Encadré 3 : A propos de l'ouverture d'un débat national

Ce débat devrait aborder en priorité les problématiques liées à l'asynchronie et à la déconnexion constatées entre la décentralisation et celle de la déconcentration. La réflexion portant sur les missions de l'Etat requiert une clarification des compétences dévolues aux collectivités territoriales, ainsi qu'une caractérisation précise de la nature des relations entre les acteurs de l'écosystème territorial, notamment le wali et le président de la région. Ce débat devrait permettre de forger une perspective collective et concertée, tant au niveau de l'approche que du déploiement, impliquant les divers intervenants (Etat, élus, entreprises publiques, le tiers-secteur, etc.). Cette démarche de grande envergure devrait mener à une réforme globale et institutionnelle du secteur public susceptible d'améliorer son efficacité économique et sociale à plusieurs niveaux : rationalisation des choix budgétaires, péréquation pour réduire les disparités, le transfert des ressources humaines et financières en adéquation avec les compétences et en temps opportun, matérialisation du principe constitutionnel de subsidiarité, amélioration de l'ingénierie de la programmation et de l'exécution des actions publiques de proximité au profit des citoyens à travers une transformation locale favorisant l'approche *bottom-up*.

Le CESE invite donc tous les acteurs concernés à se mobiliser et à participer activement à ce débat national pour contribuer ensemble à l'amélioration du développement des territoires et de l'action publique.

La finalité ultime est de **repenser en profondeur les missions de l'Etat au niveau territorial** en vue de favoriser un **déploiement efficace et efficient de son action** sous-tendu par une **articulation synchrone et harmonieuse entre les dynamiques de la décentralisation et de la déconcentration**.

Dans la perspective de l'amorcement de ce processus, le CESE propose **un ensemble de recommandations implémentables dans le court terme**, dont il est permis de citer :

**Premièrement : Renforcer l'action des acteurs de l'écosystème territorial et accélérer l'implémentation de la régionalisation avancée avec une déconcentration effective**

1. **Asseoir une gouvernance territoriale renouvelée (efficace, transparente et responsable). Pour ce faire, il convient de :**
  - Réviser les lois organiques des collectivités territoriales afin d'apporter une clarification plus précise quant à leurs compétences, en délimitant de manière précise le champ d'action de chaque échelon territorial en fonction de la nature des compétences (propres, partagées, transférables) ;
  - Établir une plus grande clarté dans les relations entre les acteurs de l'écosystème territorial (wali et gouverneur, les présidents des trois échelons territoriaux -région, province et commune- et les services déconcentrés) pour une meilleure coordination et convergence de leurs actions ;

- Mettre en œuvre, dans l'attente de la révision des lois organiques, le transfert des compétences propres des départements ministériels concernés vers les régions, en associant ce transfert à des critères objectifs et atteignables ;
  - Établir un échéancier précis, réalisable et opposable afin de transférer les attributions et le pouvoir de décision des administrations centrales vers les services déconcentrés de l'Etat ;
  - Accélérer la création des représentations administratives communes et sectorielles au niveau régional, préfectoral et provincial. Ces représentations, regroupant des secteurs dont les compétences sont liées ou très proches, constituent une entité administrative intégrée permettant de normaliser leurs méthodes de travail, d'assurer leur bonne coordination, d'améliorer l'efficacité de leur action et de promouvoir la qualité des prestations publiques rendues aux usagers ;
  - Promouvoir le développement de l'intercommunalité et la coopération verticale entre les différents échelons territoriaux, afin d'assurer une mutualisation optimale des ressources et garantir la prestation des services publics de qualité ;
  - Instituer une conférence régionale annuelle de concertation regroupant les acteurs territoriaux concernés (élus, société civile, secteur privé, CRI, université, etc.) pour renforcer le partage de l'information, l'échange de bonnes pratiques, la coordination et la convergence des politiques territoriales, et pour développer le « penser-région » ;
  - Réhabiliter le cercle en tant qu'échelon territorial entre la province et la commune, en repensant son mandat et sa gouvernance, et en l'érigeant en unité de coordination et de desserte des services publics, de conception et de mise en œuvre des politiques de développement territorial.
2. **Valoriser la fonction publique territoriale pour attirer les compétences requises, capables d'assurer le suivi et la mise en œuvre de la régionalisation avancée**
- Doter les collectivités territoriales d'un statut de la fonction publique territoriale adapté à leurs spécificités, tout en capitalisant sur les acquis et garantis dont jouissent les fonctionnaires de l'Etat. Ce statut doit être suffisamment attractif et doit tenir en compte la nature des compétences actuelles et futures des administrations territoriales et de leur caractère évolutif (outsourcing, gestion déléguée et partenariat public-privé). Il doit aussi :
    - Favoriser la mobilité du personnel et offrir des perspectives d'évolution de carrière attrayante, tout en ouvrant la voie vers le secteur privé pour les emplois qui exigent un besoin en expertise pointu ;
    - Encourager les compétences/cadres à exercer dans les régions et provinces éloignées, notamment par l'octroi des primes, l'avancement rapide dans le grade, etc.).
  - Saisir les opportunités offertes par la digitalisation pour développer des programmes de formation continue au profit des cadres et techniciens en vue d'assurer un service de qualité au citoyen et à l'entreprise ;
  - Doter les régions, provinces/préfectures et communes d'infrastructures et équipements de base (scolarisation, santé, loisirs, etc.) pour assurer une attractivité des cadres vers les territoires éloignés.

### **Deuxièmement : Opérer un tournant qualitatif en matière de promotion de l'investissement au niveau territorial**

1. **Œuvrer pour une meilleure planification et gestion de l'investissement public en agissant sur les différentes phases (conception, exécution, évaluation) du projet d'investissement, et en mettant l'accent sur le choix des projets publics et leur programmation :**
  - Mettre en place un référentiel méthodologique pour élaborer les études des projets d'investissement ;
  - Rendre obligatoire la réalisation effective d'une évaluation ex-ante de tout projet d'investissement public en vue de préciser ses objectifs et ses impacts (économiques, sociaux et environnementaux) et anticiper les risques éventuels ;
  - Opérationnaliser le Système de gestion des investissements publics « SGIP » (ou *Public Investment Management* « PIM ») pour garantir une sélection optimale des projets soumis au financement public. Cela permettra non seulement un choix judicieux en phase initiale, mais aussi un suivi rigoureux des réalisations tout au long du cycle de vie des projets d'investissement. De plus, il est essentiel d'étendre ce mécanisme aux établissements publics et aux collectivités territoriales.
2. Définir lors de l'élaboration du PDR une « Offre Globale Région » qui présenterait la vocation de la région, les secteurs prioritaires et les mesures d'accompagnement, en adoptant une stratégie de « *Marketing territorial* » dynamique et cohérente ;
3. Prévoir, dans la réforme du secteur public, un meilleur redéploiement territorial des entreprises et établissements publics ;
4. Asseoir, dans le cadre de la réforme en cours du secteur public, une complémentarité optimale entre les compétences dévolues aux établissements publics à vocation territoriale et celles transférées aux administrations déconcentrées, et ce, en développant des modèles de gestion rénovés plus simples, souples et efficaces ;
5. **Généraliser l'implantation du réseau des "technoparcs" au niveau de toutes les régions du Maroc** afin d'accompagner les entreprises (*startups*, TPME, etc.) dans le développement de leurs projets, en mettant à leur disposition des mesures adaptées (*coaching*, formation, information, accès au financement, accès au marché, etc.).

### **Troisièmement : Améliorer le service dispensé aux usagers, à travers l'effectivité et le renforcement de l'arsenal juridique et l'accélération du processus de digitalisation**

1. Mettre en place un nouveau plan national de la réforme de l'administration, qui consolide les acquis, intègre l'évaluation<sup>51</sup> du Plan National de la Réforme de l'Administration 2018-2021 et traduit l'opérationnalisation des dispositions de la loi n°54-19 portant charte des services publics ;
2. Accélérer la mise en place de l'observatoire national des services publics prévu par l'article 35 de la charte des services publics et le doter de moyens nécessaires ;

---

<sup>51</sup> Se référer au rapport du Groupe de travail thématique créé par la chambre des représentants pour l'évaluation du Plan national de la réforme de l'administration 2018-2021



3. Améliorer l'accueil des usagers en dotant tous les services publics d'outils et de modes organisationnels basés sur un référentiel commun, intégrant les principes d'efficacité, de transparence et d'égalité entre les usagers ;
4. Assurer une interopérabilité effective au niveau territorial, notamment au sein des représentations administratives communes et sectorielles comme stipulé par les articles 9 et 10 du décret n° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 (26 décembre 2018) portant Charte nationale de la déconcentration administrative ;
5. Rendre effectives les dispositions relatives aux engagements prévus dans la loi n°54-19 portant charte des services publics, la loi n°55-19 de la simplification des procédures du service public et le décret n° 2-17-265 fixant les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, du suivi et du traitement de leurs réclamations. Ces dispositions traduisent les responsabilités et engagements de toutes les administrations vis-à-vis du citoyen et de l'entreprise ;
6. Accélérer la digitalisation du service public pour en faire un véritable levier de développement économique et social de notre pays :
  - Elaborer un plan national intégré de transformation digitale des services publics et des procédures administratives, qui prend en considération la dimension territoriale. Ce plan doit être en harmonie avec les différents plans sectoriels concernés ;
  - Mettre en place un cadre de gouvernance, de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de ce plan de digitalisation des services publics qui définit les rôles, responsabilités et domaines d'interventions des différents acteurs administratifs centraux et territoriaux ;
  - Promouvoir et généraliser la signature électronique au niveau des services publics centraux et territoriaux.
7. Accélérer le déploiement des réseaux mobiles d'accès à internet haut débit et très haut débit sur l'ensemble des territoires (villes, centres ruraux, *etc.*), tout en assurant une qualité de service satisfaisante ;
8. Capitaliser sur les expériences en cours, en matière de digitalisation du service public au niveau territorial, en procédant à leur institutionnalisation et modélisation. Ceci permettrait de définir les prérequis, les modalités d'accompagnement et les changements à opérer à tous les niveaux, tout en garantissant leur durabilité.

## Annexes

---

### Annexe 1 : Liste des membres de la commission chargée de la régionalisation avancée et du développement rural et territorial

Abdelmoumni Abdelmoula	Hassan Boubrik
Nouzha Alaoui	Abderrahim Ksiri
Driss Belfadla	Abderahmane Kandila
Abdelhai Bessa	Benalilou Mohamed
Mohammed Dahmani	Ahmed Ouayach
Mohamed Abdessadek Essaidi	Lahcen Oulhaj
Kamaledine Faher	Mina Rouchati
Mohammed Fikrat	Mohamed Wakrim
Abdeltif Jouahri	Abderahmane Zahi
	Zahra Zaoui

#### -Liste des experts ayant accompagné la commission

Experts permanents au Conseil	Omar Benida Youssef Bouzrou
Expert permanent chargé de la traduction	Youssef Satane

## Annexe 2 : Liste des institutions et acteurs auditionnés

<b>Départements ministériels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de l'Intérieur</li> <li>• Ministère de l'économie et des finances</li> <li>• Ministère de l'équipement et de l'eau,</li> <li>• Ministère de l'éducation nationale, du préscolaire et des sports</li> <li>• Ministère de la santé et de la Protection sociale</li> <li>• Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts</li> <li>• Ministère du transport et de la logistique</li> <li>• Ministère délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'Evaluation des Politiques publiques</li> <li>• Ministère délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration</li> </ul>
<b>Acteurs territoriaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Association des régions du Maroc</li> <li>• Association Marocaine des Présidents des Conseils des Préfectures et des Provinces</li> <li>• Association Marocaine des Présidents des Conseils Communaux</li> <li>• Centre régional d'investissement de la Région de l'Oriental</li> <li>• Centre régional d'investissement de la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima</li> </ul>
<b>Secteur privé et société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CGEM</li> <li>• Forum de la Citoyenneté</li> </ul>
<b>Organismes internationaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banque mondiale</li> </ul>
<b>Experts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Younes Benakki, Secrétaire Général du CESE</li> <li>• M. Lahcen Oulhaj, Membre du CESE</li> <li>• M. Larbi Jaidi, économiste -enseignant chercheur</li> </ul>
<b>Viste de terrain</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Région de l'Oriental</li> </ul>

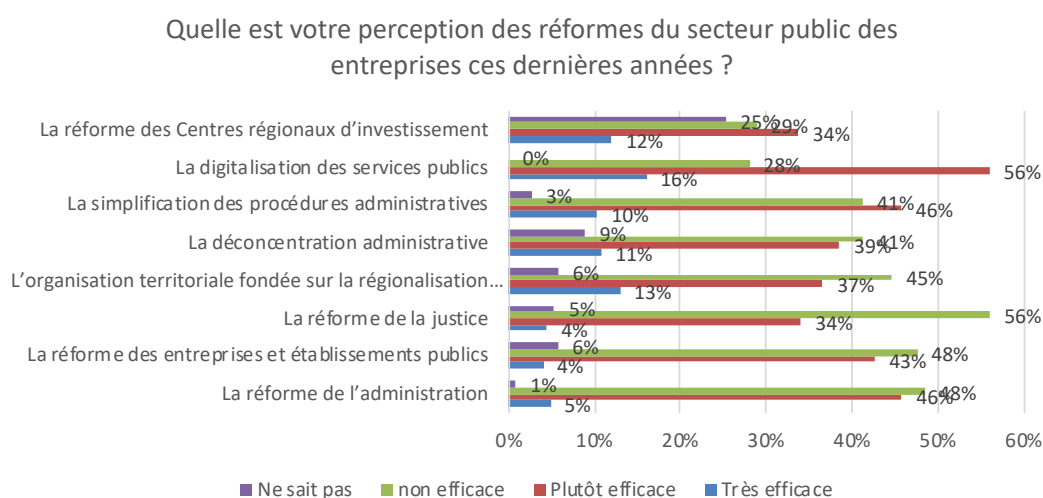
### Annexe 3 : Résultats de la consultation citoyenne sur le développement territorial

Dans le cadre de l'élaboration de son avis intitulé « pour un développement harmonieux et inclusif des territoires : les inflexions majeures », le CESE a sollicité, du 10 mars au 7 avril 2023, la contribution des citoyen(e)s à travers sa plateforme « *Ouchariko* » ainsi que sa page officielle sur le réseau social *Facebook*. Le nombre cumulé de participants qui ont répondu au sondage est de 1095 répondants. A cet effet, les résultats de la consultation donnent globalement une idée sur la satisfaction des participants par rapport aux réformes du secteur public engagées ces dernières années, aux services sociaux dispensés aux citoyens, aux services dispensés par l'administration aux citoyens selon les différents échelons. Les participants ont également exprimé leur avis sur la répartition de l'investissement public, les facteurs qui nuisent à la qualité des services ainsi que sur les mesures à entreprendre permettant à même de garantir un service de qualité au citoyen. Pendant la durée de la consultation citoyenne, plusieurs dizaines d'internautes ont interagi avec le sujet en publiant 232 commentaires sur les pages officielles du CESE dans différents réseaux sociaux.

#### Réformes du secteur public entreprises ces dernières années

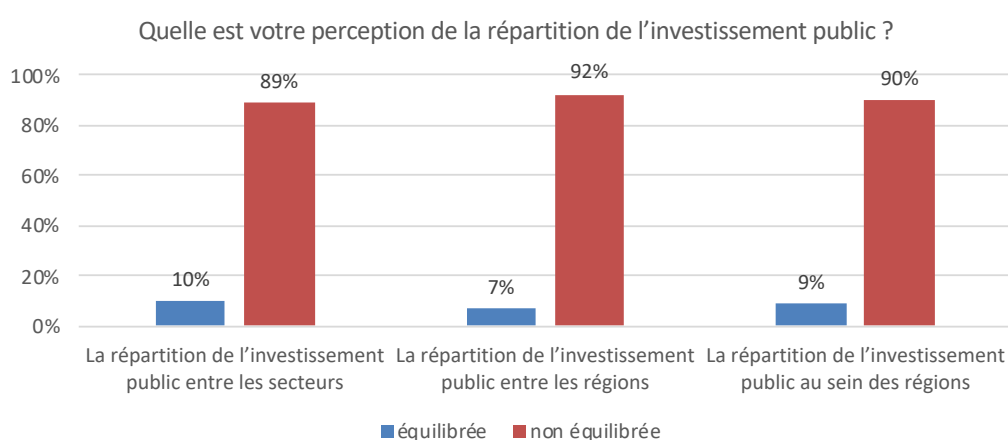
Le nombre de participants qui considèrent les réformes du secteur public très efficaces ne dépasse pas 16%, et seuls 34% des répondants estiment qu'elles sont plutôt efficaces. La digitalisation des services publics vient en tête des réformes ayant recueilli un avis favorable, avec 56% des répondants estimant qu'elle a été plutôt efficace.

Parmi les réformes considérées par les répondants comme non efficaces, figure la justice à hauteur de 56%, suivie de la réforme de l'administration et la réforme des entreprises et établissements publics avec 48%. L'organisation territoriale fondée sur la régionalisation avancée et la déconcentration administrative sont des réformes non efficaces selon les répondants avec respectivement 45% et 41%.



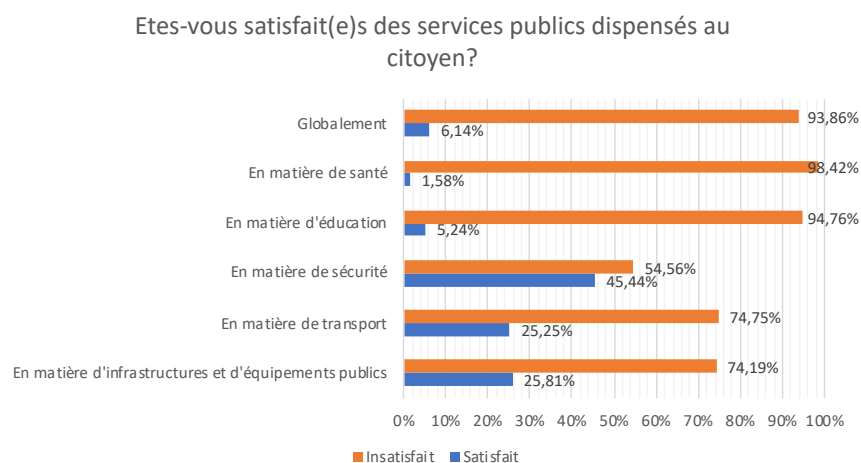
## Répartition de l'investissement public

Globalement, la répartition de l'investissement public est considérée par la majorité des répondants comme non équilibrée. En effet, 92% des participants à cette consultation estiment que la répartition de l'investissement public entre les régions est déséquilibrée. Le problème se pose aussi au niveau des régions ; en effet 90% des répondants considèrent que la répartition de l'investissement public au sein des régions est non équilibrée. La répartition de l'investissement public entre les secteurs constitue également une forte préoccupation des répondants puisque 89% l'ont considérée comme non équilibrée. En revanche, les répondants qui estiment que la répartition de l'investissement public est équilibrée ne dépassent pas 10%.



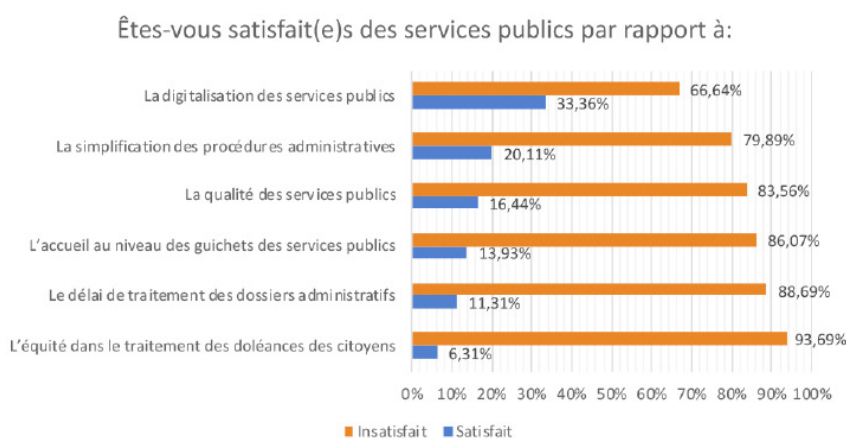
## Les services sociaux dispensés au citoyen (santé, éducation, sécurité, ..)

Les résultats du questionnaire font ressortir que la majorité des répondants (93,86%) sont globalement insatisfaits des services sociaux dispensés au citoyen. À ce titre, 98,42% des répondants sont insatisfaits des services de la santé et 94,42% des services de l'éducation. Seuls 20,66% des répondants, en moyenne, ont exprimé un avis positif concernant un service public particulier. Ainsi, en matière de satisfaction, la sécurité arrive en tête avec 54,56% d'avis favorables, suivie des infrastructures et équipements publics (25,81%) et du transport (25,25%).



### Satisfaction par rapport aux services publics dispensés au citoyen

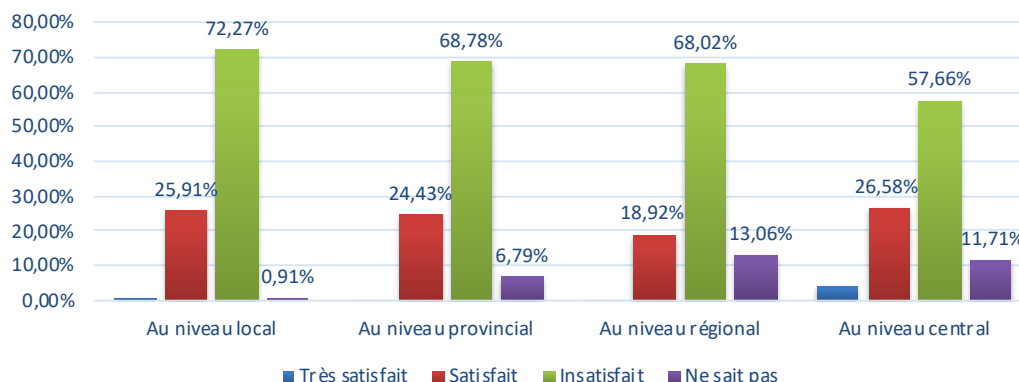
83,56% des participants déclarent être insatisfaits de la qualité des services publics. Les dimensions qui suscitent le plus l'insatisfaction chez les répondants portent sur l'équité dans le traitement des doléances des citoyens (93,69%), le délai de traitement des dossiers administratifs (88,69%) et l'accueil au niveau des guichets (86,07%). Les participants sont également insatisfaits du niveau de simplification des procédures administratives (79,89%). Seule la digitalisation des services publics se distingue avec 33,36% de satisfaction.



### Services dispensés par l'administration aux citoyens à divers échelons

Les participants à la consultation considèrent que les services dispensés par l'administration aux citoyens au niveau de différents échelons posent de réels problèmes, et nécessitent des efforts sur différents plans pour les optimiser. Ainsi, c'est le niveau local qui vient en tête avec 72,27% des répondants ayant exprimé leur insatisfaction, suivi des niveaux provincial et régional avec 68%. Le jugement concernant le niveau central est plus partagé, avec 57,6% d'insatisfaits. Par ailleurs, les répondants ont exprimé des proportions de satisfaction quasi-égales pour les quatre niveaux : local (25,91%), provincial (24,43%), régional (18,92%) et central (26,58%).

#### Êtes-vous satisfait(e) des services dispensés par l'administration aux citoyens ?



### Facteurs qui nuisent à la qualité des services

Quant aux principaux facteurs qui nuisent à la qualité des services publics, la question des ressources humaines ressort, selon 54,69% des répondants, comme le principal facteur à l'origine de la mauvaise qualité du service public dispensé au citoyen, suivi des procédures administratives avec 37,62%. Seuls 7,69% des répondants au questionnaire considèrent que les moyens matériels constituent un facteur qui nuit à la qualité des services.

La quasi-majorité des 232 commentaires des internautes sur les pages du CESE dans les différents réseaux sociaux ont porté sur les facteurs susceptibles de garantir des services publics de qualité. L'idée renforcement du contrôle et de la reddition des comptes, associée au renforcement d'un cadre juridique adapté et effectif, arrive, et de loin, en tête des propositions des internautes. A ce propos, on peut citer, à titre d'illustration, certains de ces commentaires : « *c'est quand nous observerons et entendrons parler de reddition des comptes que les choses s'amélioreront au sein de l'administration* » ; « *Ériger la reddition des comptes en priorité majeure est essentiel pour restaurer la confiance et garantir à tous une égalité devant la loi. Il est impératif d'instaurer une transparence totale quant à l'usage des fonds des contribuables, permettant à chaque citoyen de comprendre comment ces ressources sont employées et les résultats qui en sont tirés. Ainsi, tout le reste progressera naturellement dans la bonne direction* ».

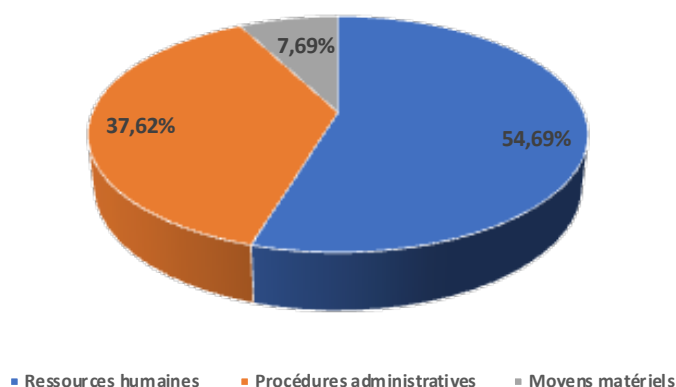
Les ressources humaines arrivent en deuxième position des facteurs identifiés par les internautes comme condition pour améliorer la qualité des services publics. Différents aspects relatifs à ce facteur sont cités par les participants, qu'il s'agisse de la formation et de la formation continue, des conditions matérielles des agents publics, leurs conditions de travail, ou leur motivation. A cet égard, les internautes soulignent la nécessité d'assurer une adéquation entre les profils des individus et les postes qu'ils occupent.

La digitalisation et la simplification des procédures arrive juste après, tout en soulignant qu'il s'agit d'agir en profondeur, en assurant la cohérence des différentes procédures et éléments du système, et en garantissant l'adéquation et l'effectivité des normes édictées. C'est ce qu'illustre le commentaire d'un internaute : « *Un enjeu majeur au Maroc réside dans le fait que beaucoup agissent à leur discrétion, en décalage avec la législation. Pour illustrer cela, prenons l'exemple du ministère de l'Intérieur qui a supprimé plusieurs documents officiels, tels que le certificat de vie, le certificat d'indigence ou encore celui de non-emploi. Nombre de ces documents sont désormais de simples attestations. Malgré cela, le ministère de la Justice persiste à exiger le certificat d'indigence pour pouvoir bénéficier de l'aide judiciaire, et les universités sollicitent le certificat de non-emploi, accompagné de documents certifiés. Il semble que la loi ait été compromise dès ses prémices. Des initiatives comme la mise en place d'une plateforme de plaintes demeurent inachevées, laissant les demandes sans réponse. L'accès à l'information est également un défi. En fin de compte, il semble que nous empilons les lois davantage pour la façade internationale et face aux organisations des droits de l'homme que pour leur mise en application effective* ».

C'est ainsi qu'un certain nombre de commentaires ont souligné l'importance de conditionner la réussite du chantier de la réforme des services publics par la présence d'une volonté politique forte, et par l'accélération des réformes du système de gouvernance global. Cette approche est illustrée par les exemples de commentaires suivants : « *Il n'y a pas de réforme sans une volonté politique forte et sincère de la part des décideurs de notre pays* » ; « *Avant d'aborder la réforme de*

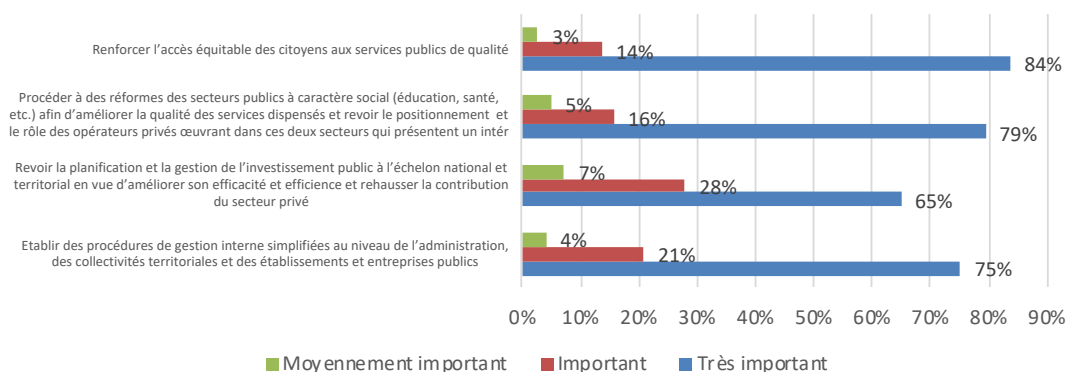
*l'administration, il convient de revisiter nos conceptions de la citoyenneté, de l'État, de la politique, des élections, de la démocratie, de l'économie, entre autres. Pour valoriser l'administration, une refonte du paysage politique et médiatique s'impose. Il est également primordial d'insuffler une éthique dans la vie économique et politique. De plus, l'éducation doit être considérée comme un levier fondamental pour progresser, notamment dans le domaine de la santé et d'autres secteurs pertinents ».*

### Selon vous, quels sont les facteurs qui nuisent à la qualité des services ?



### Mesures préconisées pour garantir un service public de qualité et quel est le degré d'importance de chacune de ces mesures

Quelles mesures préconisez-vous pour garantir un service public de qualité et quel est le degré d'importance de chacune de ces mesures ?



Globalement, les mesures préconisées par les répondants ont été appréhendées selon un degré d'importance quasi-égale. Une légère préférence se dégage toutefois par rapport à certaines mesures. En effet, les 84% des répondants considèrent que la mesure relative au renforcement de l'accès équitable des citoyens aux services publics de qualité est très importante. Les réformes des secteurs publics à caractère social (éducation, santé, etc.) semblent aussi primordiales pour les participants dont 79% les ont indiquées comme très importantes. La mesure consistant à établir des procédures de gestion interne simplifiées au niveau de l'administration, des collectivités



territoriales et des établissements et entreprises publics, est aussi considérée par les répondants comme très importante avec 75%. S'agissant de la mesure relative à la nécessité de revoir la planification et la gestion de l'investissement public à l'échelon national et territorial en vue d'améliorer son efficacité et son efficacité et rehausser la contribution du secteur privé, elle figure également parmi les préoccupations des participants, étant donné que 65% des répondants l'ont jugée d'une importance très élevée.

La majorité des commentaires ont porté sur la simplification des procédures administratives, les ressources humaines qualifiées, la réforme du secteur de la santé et la digitalisation des services publics, incluant l'utilisation des outils technologiques pouvant limiter les interactions humaines et réduire ainsi la corruption dans le secteur public.

Par ailleurs, selon les internautes, la réforme du secteur public passe nécessairement par l'indépendance de la justice, la démocratisation du champ politique et la moralisation de la vie publique. D'autres interactions insistent largement sur l'importance de l'école en soulignant que la réussite de toute réforme du secteur public est étroitement liée à la refonte du secteur de l'éducation.

Les internautes considèrent également que la réforme du secteur public devrait se pencher d'abord sur la réforme de l'Etat central (départements ministériels, établissements publics, etc.) et ensuite sur la réforme de l'Etat au niveau territorial (walis, gouverneurs, etc.).

Les participants ont identifié certains éléments clés qui, à leur avis, constituent les principaux facteurs contribuant à la réussite de la réforme du secteur public. Il s'agit de :

- Repenser le système judiciaire et veiller à l'application effective de la loi.
- Renforcer la transparence et lier la responsabilité à la reddition des comptes.
- Réduire au maximum la rente de situation et les privilèges en vue de rationaliser les deniers publics.
- Réduire le nombre de voitures de l'Etat et rationaliser leur utilisation uniquement pendant les heures de travail (interdire l'utilisation des voitures de l'Etat en dehors des heures de travail).
- Répondre aux plaintes des citoyens et donner suite à leurs affaires devant les tribunaux.
- Renforcer le contrôle et la reddition des comptes au niveau des cliniques et des écoles privées dont les coûts souvent très élevés affectent lourdement le pouvoir d'achat des citoyens.
- Réformer la fonction publique et élaborer une stratégie de formation et d'accompagnement des cadres et personnel de l'Administration.

Certains participants estiment que la réforme du secteur public est fortement liée à la prise en compte de l'élément humain, considéré, selon eux, comme essentiel dans la mise en œuvre de tout programme de réforme. La formation continue, le soutien psychologique, l'amélioration des conditions sociales et l'amélioration du pouvoir d'achat des fonctionnaires, sont cités comme des mesures incitatives permettant à même de stimuler l'auto-développement de l'employé, renforcer son engagement et améliorer ainsi la qualité du service public rendu au citoyen.

Enfin, la forte volonté politique de la part des décideurs, l'instauration d'une véritable démocratie, la séparation des pouvoirs et la participation effective des citoyens, constituent des questions de grande importance pour les participants ayant interagi avec la consultation, et c'est dans ce sillage qu'ils les placent comme condition *sine qua non* d'une réforme réussie du secteur public au Maroc.





## Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5  
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : [contact@cese.ma](mailto:contact@cese.ma)