



المملكة المغربية

ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⵏ ⵍⴻⴷⴰⵢⴻ

Royaume du Maroc

# Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau Modèle de Développement

ANNEXE 2



AVRIL 2021

اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي  
ⵏⴳⴷⴰⵏⵜ ⵏ ⵍⴻⴷⴰⵢⴻ ⵏ ⵍⴻⴳⴷⴰⵏⵜ  
LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT





اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي  
المجلس الأعلى له  
LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

# Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau Modèle de Développement

ANNEXE 2

AVRIL 2021



## SOMMAIRE

PRESENTATION.....	7
<b>PARTIE I - THEMES RELEVANT DES AXES STRATEGIQUES DU NMD .....</b>	<b>9</b>
<b>AXE 1 - UNE ECONOMIE DYNAMIQUE ET DIVERSIFIEE, CREATRICE DE VALEUR AJOUTEE ET D'EMPLOIS DE QUALITE.....</b>	<b>11</b>
ENTREPRENEURIAT ET TRANSFORMATION PRODUCTIVE .....	13
PARI « Made in Maroc : Diversification et Montée en Gamme» .....	21
COMPETITIVITE ET ATTRACTIVITE .....	35
PROJET Compétitivité Logistique.....	45
PARI Marchés des Capitaux .....	51
EMPLOYABILITE ET COMPETENCES .....	59
ECONOMIE SOCIALE .....	65
PROJET Economie Sociale, Troisième Pilier de Développement.....	71
<b>AXE 2 - UN CAPITAL HUMAIN RENFORCE ET MIEUX PREPARE POUR L'AVENIR ..</b>	<b>79</b>
EDUCATION ET FORMATION DE QUALITE.....	81
PROJET « Renaissance Educative Marocaine » .....	89
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, FORMATION PROFESSIONNELLE ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	99
PARI du Savoir.....	107
SANTE ET BIEN-ETRE .....	113
PROJET « Couverture Sanitaire Universelle » .....	121
<b>AXE 3 - DES OPPORTUNITES D'INCLUSION POUR TOUS ET UN LIEN SOCIAL CONSOLIDE .....</b>	<b>131</b>
EGALITE FEMMES-HOMMES .....	133
PROJET « Autonomisation Economique des Femmes ».....	139
JEUNESSE EPANOUIE .....	145
PROJET « Cap' Jeunes ».....	151
CULTURE.....	159
PROJET « Plateforme des plateformes de contenus culturels et médiatiques ».....	165
PROTECTION SOCIALE.....	171
PROJET « Maroc Inclusion ».....	179

<b>AXE 4 - DES TERRITOIRES RESILIENTS, LIEUX D'ANCRAGE DU DEVELOPPEMENT</b> .....	185
REGIONALISATION AVANCEE .....	187
URBANISATION.....	195
PROJET « Mobilité urbaine et métropolitaine » .....	205
DES TERRITOIRES RURAUX PRODUCTEURS DE RICHESSES, CONNECTES ET RESILIENTS .....	213
PROJET « Services Publics Ruraux autour des Petites Villes (Cercles) » .....	219
RESSOURCES NATURELLES ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES .....	223
PROJET « Eau » .....	233
ENERGIE .....	237
PARI Energie Compétitive et Bas Carbone .....	247
ECOSYSTEME DU CANNABIS AU MAROC .....	253
<b>PARTIE II - THEMES TRANSVERSES</b> .....	259
<b>REFERENTIEL DE DEVELOPPEMENT, DOCTRINE ORGANISATIONNELLE, CADRE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITE</b> .....	261
ROLE DE L'ETAT .....	263
LIBERTES, ETAT DE DROIT & JUSTICE .....	273
BONNE GOUVERNANCE.....	279
PROJET « Innovation statistique et Open Data ».....	285
<b>LEVIERS DE CHANGEMENT</b> .....	291
ADMINISTRATION EFFICACE .....	293
PROJET « Administration efficace et citoyenne » .....	299
Le PARI Numérique Comme Levier de Transformation.....	307
<b>FINANCEMENTS ET PARTENARIATS</b> .....	319
CADRE MACROECONOMIQUE .....	321
FISCALITE EFFICACE ET EQUITABLE.....	329
MAROCAINS DU MONDE : ACTEURS DU DEVELOPPEMENT .....	335
LES PARTENARIATS INTERNATIONAUX .....	341

---

# PRESENTATION

Le présent document est un recueil de notes thématiques synthétiques élaborées par la Commission Spéciale pour le Modèle de Développement (CSMD). Ces notes présentent une analyse par la CSMD de certains thèmes, qui sans prétendre à l'exhaustivité, sont identifiés comme structurants dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement (NMD). Elles viennent en complément au rapport général de la Commission pour approfondir et détailler les réflexions de la Commission sur ces thèmes.

Le recueil comporte un total de 25 notes thématiques. Il est structuré autour de quatre parties, abordant respectivement :

1. Les axes stratégiques du NMD : économie, capital humain, inclusion et lien social, et territoires et durabilité ;
2. Le référentiel de développement du NMD, incluant la doctrine organisationnelle et le cadre de confiance et de responsabilité ;
3. Les leviers du changement : l'appareil administratif et le pari numérique
4. Le chemin de faisabilité du NMD à travers le financement et les partenariats ;

Chacune des notes thématiques est structurée en quatre volets complémentaires : i) un bref état des lieux pour caractériser la situation actuelle et cerner ses développements récents, rappelant les réformes et initiatives menées ou en cours de mise en œuvre ; ii) des éléments de diagnostic permettant d'identifier les principaux facteurs de blocage à l'origine des insuffisances relevées ou du faible rythme de mise en œuvre ; iii) une formulation de l'ambition du NMD en relation avec le sujet traité et enfin ; iv) des orientations stratégiques proposant un cadre d'initiative pour l'ensemble des parties prenantes de manière à œuvrer collectivement à l'atteinte des objectifs.

Ces notes thématiques sont accompagnées dans certains cas de notes présentant des projets opérationnels, qui sont soit des paris stratégiques, tels qu'identifiés dans le rapport général, soit des projets. L'objectif de ces paris et projets phares est de constituer un cadre concret pour opérationnaliser certaines orientations stratégiques en cohérence avec l'ambition du NMD, ses objectifs de développement et ses principes d'action. Les propositions relatives au portage institutionnel de ces projets, au schéma de partenariat requis pour leur déploiement ainsi que l'estimation préliminaire de leurs coûts sont fournies à titre indicatif.



---

# PARTIE I

## THEMES RELEVANT DES AXES STRATEGIQUES DU NMD

- AXE 1 : UNE ECONOMIE DYNAMIQUE ET DIVERSIFIEE, CREATRICE DE VALEUR AJOUTEE ET D'EMPLOIS DE QUALITE
- AXE 2 : UN CAPITAL HUMAIN RENFORCE ET MIEUX PREPARE POUR L'AVENIR
- AXE 3 : DES OPPORTUNITES D'INCLUSION POUR TOUS ET UN LIEN SOCIAL CONSOLIDE
- AXE 4 : DES TERRITOIRES RESILIENTS, LIEUX D'ANCRAGE DU DEVELOPPEMENT



---

# **AXE 1**

## **UNE ECONOMIE DYNAMIQUE ET DIVERSIFIEE, CREATRICE DE VALEUR AJOUTEE ET D'EMPLOIS DE QUALITE**



---

# ENTREPRENEURIAT ET TRANSFORMATION PRODUCTIVE

---

Cette note aborde la problématique de la croissance économique du Maroc sous l'angle de ses fondements microéconomiques, à l'échelle de l'entreprise et du tissu productif.

Les analyses du cadre macroéconomique et de l'environnement des affaires sont couvertes par les notes relatives au cadre macroéconomique et à la compétitivité et l'attractivité.

---

## ETAT DES LIEUX

---

**La transformation structurelle de l'économie est une condition indispensable pour accélérer durablement la croissance.** L'appareil productif marocain a connu une évolution significative depuis deux décennies porté par une dynamique de modernisation, l'émergence de nouveaux métiers mondiaux et l'attraction d'investissements directs étrangers. Néanmoins, la transformation du tissu économique reste lente et partielle, réservée à un nombre limité de secteurs, de régions et d'entreprises. Elle s'avère insuffisante pour stimuler l'investissement productif privé et les gains de productivité qui sont parmi les principales sources de la croissance à long terme. En effet, l'expérience internationale suggère que les économies n'émergent pas en produisant « plus de la même chose », mais en développant une production diversifiée et à plus forte valeur ajoutée. Les pays qui ne parviennent pas à réaliser cette transformation productive deviennent prisonniers du « piège des économies à revenu intermédiaire ». Le Maroc est aujourd'hui exposé à ce risque en raison de la lenteur du changement structurel de son économie qui se manifeste à quatre niveaux :

- **Modernisation** : le tissu des entreprises marocaines est fragile et ne se modernise que lentement. Il compte environ 50 000 sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 million de dirhams. L'informel reste largement répandu avec seulement 40% des salariés déclarés. Les entreprises sont à 64% des TPE de moins de 10 employés<sup>1</sup>, généralement sous-capitalisées, avec des capacités managériales insuffisantes et un retard important en matière de digitalisation. Seuls 8% des salariés marocains sont des cadres moyens et supérieurs, à comparer avec une proportion moyenne de 20% dans les pays émergents.
- **Diversification** : le Maroc dispose d'une base productive peu diversifiée. Seules 10% des entreprises marocaines sont dans l'industrie, tandis que 21% sont dans la construction, 28% dans le commerce, et 41% dans les services<sup>2</sup>. L'essor de nouvelles filières exportatrices a

---

1 Enquête nationale auprès des entreprises, HCP 2019.

2 Enquête nationale auprès des entreprises, HCP 2019.

permis d'introduire de nouveaux savoir-faire, mais il s'est inscrit dans une logique « d'enclaves productives » portée par les IDE et ne s'est pas traduit par une dynamique systémique à l'échelle de l'économie, avec des effets d'entraînement encore faibles sur le tissu productif national. Sur une nomenclature de 5000 produits, le Maroc n'exporte qu'environ 1350 articles, contre plus de 3000 en Thaïlande, en Malaisie et en Turquie<sup>3</sup>.

- **Montée en gamme** : Les entreprises marocaines sont peu nombreuses à s'orienter vers de nouvelles activités plus sophistiquées. Quelle que soit leur taille, de la TPME au grand groupe, leur effort d'innovation est relativement limité et elles continuent de manière générale à se spécialiser dans des activités traditionnelles peu porteuses de valeur ajoutée. Selon le HCP, seules 6% des entreprises mènent des actions de R&D. Le nombre de brevets résidents déposés chaque année par les entreprises marocaines est inférieur à 50, contre plus de 5000 en Turquie. Il en résulte que la montée en gamme de l'économie nationale est plus lente que celle des autres pays émergents, comme en atteste le classement international de la complexité économique établi par l'université de Harvard (Atlas of Economic Complexity) qui place le Maroc à la 99ème position sur 121 pays.
- **Exportation** : l'appareil productif marocain est fortement tourné vers le marché intérieur. Le pays compte environ 6000 entreprises exportatrices, sans hausse significative depuis deux décennies, et dont seule une partie réduite est active et exporte régulièrement, contre près de 60 000 dans un pays comme la Turquie. Les exportations marocaines sont très concentrées en termes de profils sectoriels et portées par un nombre limité d'acteurs, notamment des firmes multinationales. La moitié des entreprises exportatrices marocaines ont plus de 20 ans, démontrant le faible renouvellement du tissu exportateur.

Le projet économique du Nouveau Modèle de Développement consiste à accélérer de manière significative ces quatre processus de transformation afin de construire un appareil productif dynamique et sophistiqué capable de porter une croissance forte et durable.

## DIAGNOSTIC

**La lenteur du processus de transformation structurelle trouve son origine en grande partie dans la faiblesse du dynamisme entrepreneurial dans les secteurs productifs, innovants et compétitifs à l'international.** Dans les pays bénéficiant d'une forte croissance économique, l'esprit entrepreneurial irrigue l'ensemble des entreprises qui sont enclines à prendre des risques, à explorer de nouvelles activités, à lancer des produits innovants et à conquérir des marchés extérieurs. Au Maroc, cette propension à prendre des initiatives productives reste encore limitée, indépendamment du secteur, de la taille et de l'âge de l'entreprise. Contrairement à la tendance observée dans les autres pays émergents, la plupart des grands groupes privés marocains sont relativement peu diversifiés et contribuent faiblement à la dynamique de diversification et d'innovation, en privilégiant les secteurs traditionnels abrités de la concurrence internationale.

3 Observatoire de la Complexité Economique.



Le faible dynamisme entrepreneurial se manifeste également dans la participation restreinte des acteurs marocains dans les filières exportatrices, malgré les opportunités offertes par ces secteurs. Enfin, le Maroc accuse un retard important en matière d'entrepreneuriat innovant, avec un écosystème de startups encore embryonnaire, sensiblement moins développé que dans d'autres pays africains. D'après une étude publiée en 2019<sup>4</sup>, les levées de fonds réalisées par les startups marocaines se situent à peine autour de 7 millions de dollars, contre plus de 200 millions en Egypte et en Afrique du Sud, 550 millions au Kenya et 700 millions au Nigeria. Plusieurs contraintes spécifiques aux start-ups innovantes retardent leur émergence, notamment l'absence d'un statut juridique flexible, d'une fiscalité adaptée au risque élevé, d'instruments financiers et incitatifs spécifiques et de réglementation de change souple. En cas de difficultés, la lourdeur et la complexité de la procédure relative à la liquidation ne permet pas aux entrepreneurs de fermer l'entreprise et se relancer dans de nouveaux projets.

**Le dynamisme entrepreneurial est freiné par des coûts relativement élevés**, qui affaiblissent la profitabilité de la prise d'initiative entrepreneuriale :

- **Coûts de production** : pour les entrepreneurs, la rentabilité d'un investissement dans un secteur exposé à la concurrence internationale est fortement influencée par la compétitivité des facteurs de production. Au Maroc, le coût des facteurs reste élevé, notamment en ce qui concerne la logistique, l'énergie et le foncier (voir la note thématique relative à la compétitivité). Certains opérateurs relèvent aussi un coût élevé des ressources humaines qualifiées, souvent dû à la rareté de certaines compétences et expertises sur le marché de l'emploi.
- **Coûts de transaction** : se lancer dans une activité productive expose les entrepreneurs aux dysfonctionnements de l'administration et de la réglementation qui pèsent sur la viabilité et la rentabilité de leurs projets (voir la note thématique relative à la compétitivité).
- **Coût d'opportunité** : les acteurs arbitrent en permanence entre les différentes options offertes par l'environnement économique pour maximiser la rentabilité de leurs choix. Au Maroc, il existe un effet coût d'éviction d'opportunité qui détourne les citoyens de l'entrepreneuriat, souvent moins attractif que des activités peu risquées comme le salariat ou le fonctionariat.

**Le contexte économique marocain, notamment l'environnement des affaires, pousse les acteurs à se détourner de l'entrepreneuriat productif et innovant.** La lenteur de la transformation productive du Maroc s'explique par le fait que plusieurs acteurs choisissent consciemment de s'orienter vers des activités traditionnelles, rentières, peu innovantes et abritées de la concurrence. Au-delà d'une culture managériale souvent averse au risque, et d'une tradition industrielle relativement faible, cette orientation est le fruit de considérations rationnelles s'inscrivant dans un environnement des affaires où l'entrepreneuriat productif présente un profil de risque et de rentabilité moins attractif que des projets peu créateurs de valeur ajoutée. Ceci est notamment le résultat de diverses formes de distorsions de marché, tels que la faible concurrence de certains marchés, résultant de comportements oligopolistiques des acteurs dominants ou

---

4 2019 Partech Africa Annual Report <https://bit.ly/3oaSMsE>.



de barrières réglementaires fortes à l'entrée, ou encore d'incitations publiques qui contribuent à orienter massivement l'investissement privé vers des secteurs particuliers, dont certains peu productifs, et qui n'encouragent pas les opérateurs à se moderniser, à se diversifier, à innover ou à exporter. Modifier les paramètres structurels de ces choix est un enjeu déterminant pour le développement économique du Maroc afin de réorienter les énergies du secteur privé vers la transformation productive et la croissance.

**Les outils d'intervention publique n'atténuent pas suffisamment les risques élevés auxquels sont exposés les entrepreneurs souhaitant créer de la valeur.** Créer une nouvelle entreprise, investir dans l'innovation, partir à la conquête d'un marché étranger ou explorer une nouvelle activité productive sont autant d'initiatives très profitables à l'échelle de l'économie dans son ensemble, mais qui recèlent des risques importants susceptibles de décourager l'entrepreneur à l'échelle individuelle. Dans les économies ayant réussi leur transformation productive, les pouvoirs publics ont mis en place un cadre incitatif et des mécanismes d'appui permettant d'atténuer ces risques tout en renforçant la rentabilité de l'initiative entrepreneuriale. Au Maroc, ces mécanismes de « derisking » restent insuffisants pour attirer les acteurs économiques vers l'entrepreneuriat productif et rentabiliser des projets risqués porteurs de diversification, d'innovation et d'exportation. Les dispositifs d'appui existants (fiscalité, financement, accès aux marchés, incitations, mécanismes d'accompagnement, politiques sectorielles) sont sous-dimensionnés par rapport aux besoins et aux ambitions, concentrés en grande partie sur certains secteurs et sur les grands projets, et ne sont pas assez ciblés pour changer le comportement spontané des opérateurs économiques en atténuant les risques majeurs auxquels ils sont confrontés (risque de premier entrant, risque de marché, risque technologique, asymétrie d'information etc.). De plus, ces mécanismes sont souvent peu lisibles et ne sont pas toujours inscrits dans une vision stratégique sectorielle globale et coordonnée qui donnerait de la visibilité aux entrepreneurs et réduirait de fait le risque perçu.

**Le développement des entreprises est limité par des capacités managériales, humaines et financières insuffisantes.** Les entreprises marocaines sont généralement petites, peu structurées, sous-capitalisées et faiblement pourvues en ressources humaines qualifiées. Elles sont empreintes d'une culture managériale souvent marquée par une aversion au risque qui n'encourage pas la mise en œuvre de stratégies de croissance et de montée en gamme s'inscrivant dans le long terme. Au-delà d'une modification de l'environnement économique qui doit être rendu plus favorable à l'initiative productive, le Maroc a besoin de faire émerger une nouvelle génération d'entrepreneurs capables de bâtir des entreprises modernes, dynamiques et ambitieuses, résolument tournées vers l'innovation et la croissance.



## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition à l'horizon 2035 est de bâtir un tissu productif marocain moderne, diversifié et innovant, capable de rayonner dans le monde et porté par une nouvelle génération d'entrepreneurs.

Cibles à l'horizon 2035 :

- *Valeur ajoutée industrielle de moyenne ou haute technologie : de 28% à 60%*
- *Classement dans l'indice de complexité économique : parmi les 50 premiers pays*
- *Nombre d'entreprises exportatrices : de 6000 à 12 000*
- *Nombre de jeunes entreprises à croissance rapide « gazelles<sup>5</sup> » : de 1000<sup>6</sup> à 3000*
- *Nombre de brevets déposés : de moins de 300 à 1000 par an*

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

**Elaborer une politique nationale de transformation économique pour libérer le potentiel de croissance du Maroc.** Dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement, il est proposé d'élaborer une politique nationale de transformation économique pilotée par le Chef du Gouvernement et portée par l'ensemble des parties prenantes dans les secteurs public et privé, de manière à aligner les acteurs autour d'une ambition partagée et d'objectifs nationaux de création de valeur. Cela permettra de dépasser la logique de silos et la remplacer par une approche d'ensemble de la transformation économique, intégrant autant les dimensions sectorielles que les problématiques transverses communes à tous secteurs. Cadre de référence pour les stratégies sectorielles, cette politique a pour vocation de fixer les objectifs et les leviers de la transformation économique du Maroc ainsi que les ambitions sectorielles prioritaires permettant d'exploiter les grandes potentialités et gisements de croissance du pays. Dans ce sens, elle devra être périodiquement évaluée et ajustée en fonction des évolutions et des opportunités économiques nationales et mondiales. La mise en œuvre de cette politique pourra reposer sur une diversité de mesures et d'instruments, dont certains sont détaillés dans les paragraphes suivants.

**Mettre en place des taskforces pour réaliser les ambitions sectorielles prioritaires de la politique nationale de transformation économique.** L'économie marocaine recèle des potentialités sectorielles considérables qui restent largement sous-exploitées. Les entreprises ne saisissent pas pleinement ces opportunités car elles sont confrontées à des contraintes spécifiques à chaque secteur d'activité qui peuvent être liées à la disponibilité des facteurs de production, au fonctionnement du marché, aux capacités technologiques etc. Lever ces contraintes complexes

---

5 Selon la définition de l'OCDE et d'Eurostat, les « gazelles » sont des entreprises de moins de 5 ans d'âge qui ont connu une croissance moyenne annuelle supérieure à 20 % pendant une période de trois ans consécutifs, en termes de chiffre d'affaires et/ou d'effectif.

6 Estimation sur base de données disponibles.



requiert une coordination très étroite entre les départements ministériels et l'instauration d'un dialogue public-privé permanent. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de transformation économique, il est proposé d'établir un nouveau mécanisme de coordination et d'exécution autour de taskforces mandatées pour la réalisation des ambitions sectorielles prioritaires du Royaume. Pour réussir leurs missions, ces taskforces devront établir une répartition claire des rôles et des responsabilités entre l'ensemble des parties prenantes publiques et privées qu'ils réunissent et devront avoir accès à des instruments d'intervention efficaces et un suivi de la mise en œuvre ancré au plus haut niveau (voir le pari Made In Maroc).

**Rendre plus attractif l'entrepreneuriat productif, à travers des instruments de de-risking et des incitations publiques ciblées et efficaces.** Afin d'orienter l'initiative privée vers les activités porteuses de transformation productive, les pouvoirs publics doivent intervenir pour atténuer les risques encourus par les entrepreneurs lorsqu'ils créent leur entreprise, développent une activité pionnière encore inexistante ou embryonnaire dans le tissu productif local, se tournent vers l'innovation et se lancent dans l'exportation. Des dispositifs soutenant ce type d'initiatives existent au Maroc, mais ils restent très insuffisants pour enclencher une dynamique d'entrepreneuriat systémique à l'échelle de l'économie. Par ailleurs, les projets visant le développement de nouvelles activités impliquent un niveau de risque qui rend difficile leur financement par le secteur bancaire. Dans ce contexte, le Nouveau Modèle de Développement préconise la mise en place d'instruments de financement en fonds propres en partenariat public-privé et à grande échelle, ciblant la diversification productive, la montée en gamme et l'innovation. Ces instruments déploieraient leur action dans le cadre de programmes autour des objectifs principaux de développement économique du Maroc, tels que l'intégration aux chaînes de valeur mondiales, la modernisation du tissu productif national et le transfert de technologies et de savoir-faire. Il est également recommandé de mettre en place un cadre référentiel stratégique des incitations publiques aux entreprises pour les rendre plus efficaces et mieux ciblées en direction des activités porteuses de transformation productive, notamment en fixant des critères d'éligibilité et des instruments qui privilégient les activités créatrices de valeur et d'emploi ainsi que des modalités de versement plus fortement conditionnées par l'atteinte effective de résultats. Par ailleurs, des mesures spécifiques aux startups et à l'innovation des entreprises sont proposées dans le pari « Made in Maroc ».

**Mettre en place une stratégie nationale d'accompagnement des entreprises pour le renforcement des capacités managériales et la modernisation, en particulier dans le cadre d'écosystèmes régionaux.** Les entreprises marocaines ont besoin d'être accompagnées pour se moderniser, accéder au financement et à l'innovation, acquérir de nouveaux savoir-faire et contribuer à la montée en gamme de l'économie. Compte tenu de l'importance critique de cet enjeu, le Nouveau Modèle de Développement appelle à l'élaboration d'une stratégie nationale d'accompagnement couvrant l'ensemble des besoins des entreprises selon leur taille, leur secteur et leur stade de développement, avec des ressources et des modalités de déploiement permettant de mettre à l'échelle, de compléter et de renforcer certains mécanismes existants. Par ailleurs, des ressources doivent être consacrées au développement de nouveaux programmes d'accompagnement destinés aux entreprises innovantes, exportatrices ou à fort potentiel de croissance, ciblant en particulier la montée en compétences et l'accès aux marchés. Un mécanisme de contrôle-qualité doit être mis en place pour garantir le rendement des moyens alloués à l'accompagnement à travers des évaluations d'impact, des contrats de performance



et une certification des entités spécialisées dans l'accompagnement. Pour rendre l'offre d'accompagnement lisible pour les entreprises, il est recommandé de créer des « écosystèmes régionaux d'accompagnement » accessibles à travers un guichet unique.

**Concrétiser la vocation du Maroc en tant que hub régional attractif pour les investissements internationaux et renforcer leur effet d'entraînement sur le tissu productif national.** Parallèlement au développement des entreprises nationales, le renforcement de l'attractivité du Maroc pour les entreprises étrangères est un objectif prioritaire du Nouveau Modèle de Développement. A cet égard, « l'offre Maroc » doit être actualisée dans l'ensemble des secteurs en faisant valoir le positionnement du pays en tant que hub logistique, industriel, financier et de services dans le but de poursuivre son intégration dans les chaînes de valeur mondiales, notamment en Europe et en Amérique du Nord. Par ailleurs, un enjeu stratégique sera de renforcer l'effet d'entraînement des investissements directs étrangers sur le tissu productif national à travers des programmes d'intégration et de contenu local conditionnant l'accès aux incitations publiques, des programmes d'accompagnement et d'appui à la certification des opérateurs nationaux pour devenir fournisseurs des donneurs d'ordre mondiaux, des programmes de transferts de savoir-faire et de recherche, et la multiplication des partenariats stratégiques et joint-ventures entre entreprises nationales et investisseurs étrangers, à l'image des expériences réalisées dans l'automobile et l'aéronautique.

**Encourager les grandes entreprises à devenir les moteurs de la diversification.** Le Maroc dispose de grands groupes privés et publics, structurés et performants, qui pourraient devenir des acteurs importants de la transformation structurelle. Toutefois, et contrairement aux grands conglomérats dans les autres pays émergents, les groupes marocains restent généralement peu diversifiés, déploient un effort limité en termes d'innovation et sont faiblement orientés vers l'export. Une politique volontariste de partenariat public-privé doit être mise en place pour inciter ces acteurs essentiels à mobiliser leurs capacités afin de contribuer plus activement à la transformation productive de l'économie nationale et faire rayonner le Made In Maroc à travers le monde. Dans un pays émergent comme la Turquie, les grands groupes privés contribuent de manière décisive à la montée en gamme de l'économie. A titre d'exemple, le groupe Koç, présent dans une grande variété de secteurs, est responsable à lui seul d'environ 10% des exportations du pays et détient plus de 2000 brevets.

**Actionner la commande publique comme levier stratégique de développement productif.** Les achats du secteur public doivent devenir un vecteur de transformation productive en offrant des opportunités de diversification et de montée en gamme aux entreprises nationales. A cet égard, il est proposé de : i) renforcer les capacités des services en charge de la passation de marchés pour faciliter l'application des règles relatives à la préférence nationale et l'intégration des objectifs de transformation structurelle et de l'impact social et environnemental dans les critères d'attribution des marchés et de ; ii) recourir systématiquement à la compensation industrielle pour les grands projets. Dans ce sens, il sera important de renforcer la transparence des marchés publics en publiant de manière régulière des indicateurs et des données relatives à ces marchés (part des marchés attribuée aux entreprises étrangères et marocaines, part des PME etc.) et en accélérant le projet de dématérialisation complète du processus d'achat. Dans les secteurs à caractère stratégique (défense, éducation, santé, digital...), des mécanismes d'achats plus souples doivent être mis en place pour promouvoir l'innovation à travers de nouveaux modes de consultation et





d'acquisition, notamment les contrats d'expérimentation, les concours, les contrats de progrès, la commande de prototypes et les offres spontanées. Par ailleurs, renforcer l'accès des TPME aux marchés publics est une priorité qui passera par le respect strict de la réglementation qui impose de leur consacrer 30% de la commande publique ainsi que par l'allotissement de ces marchés de manière propice à une participation accrue de ces entreprises.

**Faciliter la transmission d'entreprises pour assurer leur modernisation et la continuité de leurs activités.** Pour faciliter la transmission d'entreprises, en particulier dans le cas des entreprises familiales et des entreprises en difficultés, il est recommandé de : i) prévoir des incitations fiscales à la restructuration des entreprises familiales ; ii) mettre en place des systèmes d'alerte qui permettent, via la détection d'incidents particuliers (CNSS, impôts, banques...) d'identifier en amont les entreprises qui rencontrent des difficultés et qui peuvent encore faire l'objet d'une sauvegarde ou d'une transmission et ; iii) d'accélérer la promulgation des décrets réglementaires de la nouvelle loi 73-17 traitant des difficultés des entreprises qui viendront organiser le métier de syndic en charge de l'accompagnement des entreprises pour redressement ou liquidation et encadrer les formalités faites par voie électronique. Il serait également opportun de mettre en place : i) des plateformes électroniques de mise en relation entre les entrepreneurs qui souhaitent céder leur entreprise et les repreneurs potentiels ; ii) un écosystème d'accompagnement professionnel à la transmission et ; iii) des fonds de capital-retournement et de capital-transmission.

# PARI « MADE IN MAROC : DIVERSIFICATION ET MONTEE EN GAMME »

## Rationnel et cohérence du pari avec l'ambition du modèle

Un des grands paris stratégiques du Nouveau Modèle de Développement est de faire rayonner le Made in Maroc. La prospérité de notre pays est tributaire de sa capacité à développer un appareil productif dynamique et diversifié, capable d'exploiter toutes les potentialités sectorielles pour proposer au monde des produits et services à forte valeur ajoutée, porteurs de savoir-faire et d'innovation. Il s'agit de rompre avec le modèle économique actuel fondé sur un marché intérieur peu modernisé et largement informel, avec une ouverture extérieure dominée par les logiques de sous-traitance. Le défi économique du Nouveau Modèle de Développement consiste à accroître la densité du tissu productif en l'enrichissant de nouvelles activités et de nouveaux savoir-faire, à travers la stimulation de l'initiative privée et sa réorientation vers des secteurs créateurs de valeurs, concurrentiels et tournés vers l'exportation. Le Maroc pourra ainsi concrétiser sa vocation de hub régional de référence pour l'industrie, les services et la logistique, en rehaussant son « offre-pays » et en attirant davantage d'investissements étrangers à forts effets d'entraînement. Cette transformation productive doit s'appuyer sur l'émergence d'une nouvelle génération d'entreprises marocaines plus modernes, innovantes et conquérantes. Le renforcement du dynamisme entrepreneurial, qui s'inscrit au cœur du Nouveau Modèle de Développement, requiert une nouvelle alliance publique-privée destinée à créer les conditions économiques de la modernisation, de la diversification et de la montée en gamme.

## Objectifs et cibles

Cibles à l'horizon 2035 :

- *Valeur ajoutée industrielle de moyenne ou haute technologie : de 28% à 60%*
- *Classement dans l'indice de complexité économique : parmi les 50 premiers pays*
- *Nombre d'entreprises exportatrices : de 6000 à 12 000*
- *Nombre de jeunes entreprises à croissance rapide « gazelles » : de 1000 à 3000*
- *Nombre de brevets déposés : de moins de 300 à 1000 par an*



## Articulation du pari

Pour faire rayonner le Made In Maroc, l'économie nationale doit exploiter l'ensemble de ses potentialités en stimulant le dynamisme entrepreneurial et en réorientant l'initiative privée vers les activités porteuses de diversification, de montée en gamme et d'exportation. Ce pari vise à forger une nouvelle alliance publique-privée autour de l'enjeu de la transformation productive à travers quatre composantes majeures :

- **Composante 1** : Mettre en place des taskforces pour libérer les potentialités sectorielles
- **Composante 2** : Créer un instrument de financement proactif de la diversification
- **Composante 3** : Développer une politique nationale d'accompagnement des entreprises
- **Composante 4** : Mettre en place un système national d'innovation

Les mesures proposées visent à encourager l'ensemble des acteurs, aussi bien marocains (TPME, grands groupes) qu'étrangers (industriels, investisseurs) à contribuer plus intensément à la valorisation des potentialités économiques du Maroc et à la densification du tissu productif. Elles doivent s'accompagner de réformes transversales de l'environnement économique global. En effet, la libération des énergies du secteur privé requiert la combinaison de mesures verticales visant à améliorer le ratio risque-rentabilité de l'initiative entrepreneuriale et de mesures horizontales permettant de réduire de manière systémique les coûts de production et de transaction pesant sur le secteur privé (cf. note « Compétitivité et Attractivité »). Sans la mise en œuvre synchronisée de ces réformes structurelles, les interventions verticales ne pourront atteindre leur pleine efficacité.

- **Cartographie des potentialités sectorielles**

L'économie marocaine recèle des potentialités sectorielles considérables issues de facteurs naturels, humains, culturels, économiques et géostratégiques. La valorisation de l'ensemble de ces atouts est une source majeure de création de valeur, de croissance et d'emplois. La cartographie des opportunités sectorielles permet de faire ressortir les quatre grands gisements de prospérité du Maroc : le capital naturel, le capital immatériel, le positionnement géostratégique et le marché intérieur.



**Tableau 1. Les gisements de prospérité de l'économie marocaine**

I- Capital naturel			II- Capital immatériel		
<p><b>Mines et carrières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Phosphates et dérivés</li> <li>· Hors phosphates Mines (ex. Cobalt) et Carrières (ex. Marbre, Pierre de Taza, Céramique)</li> </ul>	<p><b>Capital énergétique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Energies renouvelables</li> <li>Parcs solaires et éoliens, dessalement</li> </ul>	<p><b>Capital agricole et forestier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agro-industrie</li> <li>Valorisation et transformation des produits de l'agriculture</li> <li>· Sylviculture</li> <li>Valorisation des produits des forêts</li> </ul>	<p><b>Digital et numérique</b></p> <p>Startups technologiques et transformation digitale (e-gov, fintech, médias, cybersécurité, intelligence artificielle, etc.)</p>	<p><b>Offshoring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· CRM, ITO, BPO</li> <li>· ESO : Ingénierie &amp; R.D.</li> <li>· KPO : analyse de données</li> </ul>	<p><b>Tourisme</b></p> <p>Valorisation de notre patrimoine historique, culturel, naturel</p>
<p><b>Economie bleue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Pêche, aquaculture</li> <li>· Algoculture</li> <li>· Activités portuaires</li> <li>· Industrie navale</li> <li>· Dessalement</li> </ul>	<p><b>Chimie verte et cosmétique durable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Hydrogène &amp; ammoniac vert</li> <li>· Power to X</li> <li>· Cosmétique verte</li> </ul>	<p><b>Economie circulaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Biomasse</li> <li>· Déchets industriels; électroniques; agricoles; ménagers</li> </ul>	<p><b>Industries culturelles et créatives</b></p> <p>Arts, cinéma, livres, graphisme</p>	<p><b>Artisanat</b></p> <p>Valorisation des différentes formes d'artisanat d'art</p>	<p><b>Service aux entreprises</b></p> <p>Comptabilité, conseil, juridique, BET, expertise technique</p>
III – Positionnement géostratégique du Maroc Nouveaux métiers mondiaux		IV- Marché intérieur			
<p><b>Mobilité durable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Automobile</li> <li>· Aéronautique</li> <li>· Mobilité électrique</li> <li>· Autres mobilités</li> </ul>	<p><b>Biomédical</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Pharmacie (eg. médicaments, dispositifs médicaux, biotech)</li> </ul>	<p><b>Commerce et services de proximité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Commerçants (marchés de gros, de proximité, GMS)</li> <li>· Restauration</li> <li>· Artisanat de service</li> </ul>	<p><b>Services collectifs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Santé</li> <li>· Education</li> <li>· Eau</li> <li>· Electricité</li> </ul>	<p><b>Métiers de la construction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· BTP</li> <li>· Immobilier</li> </ul>	<p><b>Services financiers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Banques</li> <li>· Assurances</li> <li>· Autres services financiers</li> </ul>
<p><b>Electronique, Robotique et Objets connectés</b></p>	<p><b>Textile et ameublement éco-responsable</b></p>	<p><b>Industries domestiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· IMM</li> <li>· Matériaux de construction</li> <li>· Textile</li> <li>· Agroalimentaire</li> <li>· Mobilier</li> </ul>	<p><b>Economie sociale et solidaire</b></p> <p>Services sociaux de proximité délivrés par les associations</p>	<p><b>Industries de souveraineté</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Défense et armement</li> <li>· Cloud national/Big Data</li> </ul>	<p><b>Télécoms / IT / Poste</b></p>



**Un capital naturel dont le potentiel reste largement sous-exploité.** Le Maroc dispose de ressources naturelles diversifiées et abondantes dont l'exploitation durable a vocation à être un moteur de développement économique et territorial. Ainsi, la valorisation des phosphates, dont le Maroc détient les plus importants gisements du monde, peut déboucher sur le développement de nouvelles filières industrielles (ex. fluorine, terres rares, uranium). De même, le sol marocain est riche de carrières avec des gisements géologiques à fort potentiel dont la valorisation économique reste insuffisante (ex. marbre, pierre de Taza, argile). Dans le domaine des énergies renouvelables, le Maroc dispose d'une combinaison exceptionnelle de ressources en énergie solaire et éolienne, avec un potentiel énergétique équivalent à la production d'hydrocarbures de pays comme le Nigéria et le Venezuela. Cet avantage comparatif permettra de produire de l'énergie verte compétitive, de faire du Maroc un partenaire incontournable pour l'Europe, notamment dans le cadre du Green New Deal, et de générer des effets d'entraînement et des synergies avec de multiples secteurs d'activité (ex. dessalement de l'eau de mer, chimie verte, hydrogène). Notre pays dispose en outre de tous les atouts pour devenir une puissance agro-industrielle régionale. Il doit pour cela accroître le taux de transformation de sa production en fruits et légumes, développer des filières à forte valeur ajoutée (ex. produits laitiers, oléiculture, biscuiterie, plantes aromatiques et médicinales), et saisir les opportunités liées à la demande grandissante pour les produits de l'agriculture biologique. Avec plus de 3500 kilomètres de littoral, le Maroc possède un atout évident pour le développement d'une économie bleue dynamique et prospère, à travers une valorisation plus avancée des ressources halieutiques, le développement d'une industrie navale et la pleine exploitation des possibilités exceptionnelles offertes par le port de Tanger Med. L'économie circulaire (déchets, recyclage des produits électroniques) offre également des perspectives intéressantes en matière de développement durable et de créations d'emplois.

**Un capital immatériel à développer et à valoriser.** Le Maroc dispose d'un capital immatériel très riche, composé d'un patrimoine culturel séculaire et de paysages naturels diversifiés. L'économie créative présente également une marge de développement substantielle. Elle représente au Maroc moins de 0,5% de l'emploi contre plus de 3% dans les pays européens. Dans le domaine du cinéma par exemple, le Maroc a le potentiel de se positionner sur la carte mondiale en développant un cluster de référence, faisant valoir une offre complète de services, autour des studios de Ouarzazate, tout en soutenant l'émergence d'une filière cinématographique nationale au rayonnement mondial, tirant profit des nouvelles plateformes de diffusion. Si le Maroc est réputé pour avoir une vocation touristique, le nombre de touristes qu'il accueille chaque année reste très insuffisant au regard du potentiel, avec seulement 7 millions de visiteurs étrangers par an, contre 15 millions dans les îles canaries. Notre pays dispose pourtant d'un large éventail d'atouts touristiques, autour du patrimoine naturel et historique, qui permettent de développer des propositions de valeur diversifiées (ex. tourisme culturel, balnéaire, durable, bien être et sport, médical, professionnel). L'artisanat d'art marocain, qui pèse actuellement moins de 1% dans l'export, a vocation à monter en gamme à travers la création de marques marocaines fortes positionnées sur le segment du luxe, et un investissement plus fort des entreprises marocaines dans les activités de design. Côté services, le Maroc a la possibilité d'exploiter de manière plus intensive son expertise pour faire émerger un secteur exportateur de services à fort potentiel, notamment en direction de l'Afrique (ex. bureaux d'études, architecture, conseil), ainsi que de l'offshoring haut de gamme (ex. BPO, ITO, ingénierie, analyse de données).



Enfin le Maroc n'a pas encore pleinement pris le tournant du numérique, canal premier de production culturelle et immatérielle, avec un retard important dans la transformation digitale de la société, un écosystème de startups embryonnaire et un positionnement encore fragile sur les métiers d'avenir (ex. développement informatique, cybersécurité, testing, data, intelligence artificielle, gaming), qui représentent un gisement important d'emplois.

**Une position géostratégique unique au carrefour de l'Europe et de l'Afrique.** Dans un contexte économique mondial qui tend vers une régionalisation des chaînes de valeur, le Maroc dispose d'une position géostratégique et d'une connectivité de qualité, lui permettant de s'imposer comme un hub de référence multisectoriel au niveau régional, pour un grand nombre d'industries. Parmi les chaînes de valeur offrant des perspectives prometteuses, et outre celles déjà en développement substantiel comme l'automobile, l'industrie du biomédical présente un fort potentiel pour le Maroc qui peut aspirer à devenir un hub africain de production de médicaments et de vaccins en développant notamment la recherche-développement et les essais cliniques. Secteur industriel traditionnel au Maroc, le textile continue de représenter un potentiel important, en lien notamment avec le positionnement éco-responsable, le développement de l'aval de la filière (stylisme, marques nationales, ventes en ligne) et l'essor de créneaux porteurs (textile de maison, meubles tapissés, textiles techniques). L'amont textile peut présenter également des opportunités de développement, avec la production de certaines catégories de tissus qui serait facilitée par une amélioration de la compétitivité-prix de l'énergie. Le Maroc est aujourd'hui très peu présent dans la filière électrique et robotique qui peut devenir un nouveau métier mondial du Maroc à l'avenir, à condition d'attirer des entreprises de référence dans les domaines de l'électroménager, l'électronique grand public, les semi-conducteurs, l'assemblage de cartes électriques, la production de robot (ex. santé, agriculture, logistique).

**Un marché intérieur à moderniser et à reconquérir.** Les secteurs d'activité qui servent le marché intérieur marocain se caractérisent souvent par une productivité faible, une part importante d'informel et une difficulté à concurrencer les importations en termes de prix et de qualité. L'assainissement et la modernisation de ces secteurs peuvent être une source importante de croissance, de compétitivité économique et de bien-être de la population. Secteur vital de l'économie marocaine, le commerce possède une marge importante de modernisation à travers la désintermédiation, la digitalisation et la mise à niveau des petits commerces. En outre, des champions nationaux de la distribution de proximité restent à développer. Dans un supermarché marocain, près de 70% des articles non alimentaires sont importés. Le développement d'une production locale, compétitive en termes de coût et de qualité avec les produits importés, aurait ainsi des débouchés importants sur le marché national, notamment à travers la création de marques marocaines fortes, et pourrait également contribuer à élargir le panier de produits exportables. Représentant 15% du PIB, la commande publique peut être opportunément utilisée comme instrument de développement du tissu productif. Les métiers de la construction connaissent une stagnation depuis une décennie, malgré un déficit de logement persistant, en particulier dans le segment du moyen standing. Ce secteur présente de nombreuses opportunités d'intégration locale (ex. aluminium, bois, carrelage, marbre) et dans les domaines de la transition énergétique (isolation thermique, efficacité énergétique). Compte tenu des besoins sociaux grandissants au Maroc, les services collectifs ont vocation à se développer de manière importante en offrant de nombreuses opportunités d'emplois.



Dans le système de santé marocain par exemple, les effectifs ne représentent que 1% de l'emploi total, contre 10% dans les pays européens. Le développement de l'économie sociale et solidaire peut également constituer un gisement d'emplois très profond (0,5% de l'emploi au Maroc dans les associations, contre 8% en France). Enfin, parmi les secteurs essentiels du marché intérieur, le secteur de la logistique et du transport a vocation à monter en gamme et à se moderniser, avec la structuration des acteurs du transport terrestre de marchandise, la densification du transport collectif urbain et l'essor de la livraison en lien avec le commerce électronique.

- **Composante 1 – Mettre en place des taskforces pour libérer les potentialités sectorielles**

**Le Maroc ne parvient pas encore à exploiter toute la richesse de ses potentialités sectorielles en raison de l'existence d'un grand nombre de contraintes et d'entraves.**

Les entreprises sont confrontées à des contraintes communes à l'ensemble des secteurs telles que la qualité du capital humain, l'accès au financement, l'informel, le coût des facteurs, et l'environnement des affaires. Toutefois, la hiérarchisation de ces contraintes et leur importance sont différentes d'un secteur à l'autre (liste non exhaustive) :

- **Valorisation du capital naturel** : la difficulté majeure réside dans le déficit de vision partagée, le manque de coordination interministérielle et l'absence de convergence entre le niveau local et central. D'autres contraintes pèsent également lourdement, telles que la disponibilité ou l'accès à la ressource (ex. inadéquation amont/aval dans l'agroalimentaire), les difficultés liées aux circuits de commercialisation, la faiblesse de la R&D et de l'expertise.
- **Valorisation du capital immatériel** : le problème essentiel est lié à la formation des ressources humaines et à leur qualification, en lien avec les besoins du marché du travail.
- **Valorisation du positionnement géostratégique** : le Maroc ne peut saisir certaines opportunités productives en raison notamment de coûts de facteurs élevés en particulier l'énergie et la logistique. Les faibles capacités technologiques et le manque de savoir-faire peuvent également empêcher la montée en gamme vers des activités sophistiquées.
- **Valorisation du marché intérieur** : la structuration des acteurs domestiques est rendue difficile par le manque de régulation des marchés, la concurrence déloyale de l'informel, la fraude et les pratiques de corruption.

**La mise en place d'une alliance publique-privée est nécessaire pour lever ces contraintes, secteur par secteur.** De nombreuses potentialités sectorielles restent inexploitées au Maroc en raison de l'incapacité des parties prenantes à œuvrer conjointement, de manière durable et efficace, autour d'un objectif commun. Depuis deux décennies, le Maroc s'est doté de stratégies sectorielles volontaristes dont la mise œuvre et la coordination ont été gérées avec des approches hétérogènes, conduisant à des performances inégales. Afin de surmonter les difficultés rencontrées et concrétiser les potentialités de l'économie marocaine, il est proposé de mettre en place un mécanisme harmonisé de pilotage et d'exécution, permettant d'institutionnaliser des méthodes performantes pour la réalisation des priorités sectorielles.



**Ce dispositif s'articule autour de task-forces dont la fonction est d'établir une alliance d'intérêt et un programme contractualisé entre les acteurs publics et privés pour développer un secteur à fort potentiel.** Chacune de ces task-forces serait investie d'un mandat de haut niveau, dans le cadre de la politique nationale de transformation économique, pour réaliser une ambition sectorielle clairement définie. Le pilotage serait confié à un chef de file ministériel, secondé par un sponsor issu du secteur privé ou de l'organisation professionnelle du secteur, et appuyé par des membres de l'unité d'appui à la mise en œuvre rattachée au chef du gouvernement. Les responsabilités assignées à chaque participant seraient clairement définies pour pouvoir remonter des arbitrages explicites en cas de blocage. Au-delà de sa composition et de sa gouvernance, l'originalité de ce mécanisme réside dans sa méthode de travail, qui doit permettre d'identifier les contraintes majeures pesant sur le développement sectoriel par un processus de dialogue et de construction avec les acteurs, sans solutions préalablement déterminées. Pour résoudre les problèmes spécifiques identifiés, les task-forces s'appuieraient sur un arsenal d'instruments existants dans un esprit de contractualisation avec les entités concernées (formation, subvention, recherche et développement, financement, infrastructure d'accueil etc.). Elles devront aussi mettre en œuvre une démarche transactionnelle, fondée sur des projets concrets en partenariats avec les entreprises du secteur, les grands groupes nationaux et les investisseurs internationaux. L'efficacité de la taskforce dépendra principalement de sa capacité à obtenir des arbitrages décisionnels en cas de blocage et à entrer en dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs, notamment les départements ministériels, les régions, les entreprises nationales et étrangères et les associations professionnelles.

Pour opérationnaliser progressivement ce nouveau mécanisme de coordination, il est proposé de mandater à court terme un nombre limité de task-forces pour expérimenter le mécanisme, en évaluer la performance, avant d'étendre le dispositif à d'autres ambitions sectorielles.

- **Composante 2 – Créer un instrument de financement proactif de la diversification**

**Afin d'encourager l'initiative privée à prendre davantage de risque et à s'orienter vers de nouvelles activités, il est proposé de créer un instrument de financement dédié spécifiquement à la diversification productive dans le cadre du Fonds Mohammed VI.** La mission de ce mécanisme de financement serait d'investir directement dans des projets de diversification et de montée en gamme portés par des entreprises privées. Son mandat serait de rechercher des opportunités de diversification de manière proactive et systématique à travers l'ensemble des potentialités sectorielles identifiées, en privilégiant le caractère pionnier (import-substitution, intégration locale, innovation, montée en gamme, locomotive etc.).

Contrairement aux instruments de développement sectoriels existants, qui privilégient la logique de subvention, l'action de l'instrument se fera principalement dans une logique de capital-risque (public equity), à travers des investissements minoritaires dans des projets développés avec des partenaires privés, notamment des startups, PME, grands groupes nationaux, des investisseurs étrangers et des Joint-ventures. La fonction principale de ces investissements est de dérisquer les projets porteurs de transformation productive (diversification, montée en gamme, innovation). Cette intervention en capital permettrait d'exercer un effet de levier pour que les entreprises partenaires obtiennent des financements additionnels auprès des acteurs du marché. Cet instrument déploierait son action dans un « cadre programmatique » en lien notamment avec les taskforces sectorielles dont il serait l'outil d'intervention direct dans le tissu productif.



- **Composante 3 – Développer une stratégie nationale d’accompagnement des entreprises**

**Les entreprises marocaines ont besoin d’être accompagnées pour se moderniser, accéder au financement et explorer les potentialités sectorielles offertes par l’économie.** Il est proposé de mettre en place une stratégie nationale d’accompagnement couvrant l’ensemble des besoins des entreprises selon leur taille, leur profil et leur stade de développement. Soutenue par le fonds Mohammed VI, cette stratégie devrait permettre de :

- **Développer des programmes d’accompagnement couvrant l’ensemble des besoins des entreprises, tout en ciblant de manière plus forte les projets à fort potentiel:** des ressources significatives doivent être consacrées au développement de deux types de programmes d’accompagnement : i) des programmes généraux accessibles à l’ensemble des entreprises TPE et PME, en lien notamment avec les dispositifs d’appui au financement (Intelaka, produits de la CCG etc.) ; ii) des programmes thématiques ciblant des catégories d’entreprises particulières, notamment les gazelles (entreprises à forte croissance), l’essaimage (conversion de salariés expérimentés à l’entrepreneuriat), l’exportation (incitation et accompagnement à l’exportation), l’innovation (startups, R&D, assistance technique, dépôts de brevets), l’intégration locale (mise en relation des fournisseurs et des donneurs d’ordre).
- **Veiller à la qualité des programmes d’accompagnement, à travers la sélection rigoureuse des bénéficiaires, la sélection et la responsabilisation des entités d’accompagnement, et la mise en place de mécanismes de suivi et d’assurance qualité :** La qualité des programmes d’accompagnement sera dépendante en premier lieu de la clarté des critères d’éligibilité, et de la crédibilité et qualité des modalités de sélection des entreprises bénéficiaires. La qualité dépendra en outre de la performance des entités spécialisées dans l’accompagnement, qui doit également faire l’objet de sélection rigoureuse, et d’une contractualisation axée sur la performance et faisant l’objet de suivi rigoureux, ainsi que le renforcement des capacités des structures d’accompagnement et la certification des accompagnateurs. L’entité en charge de la mise en œuvre du programme, la structure d’accompagnement et l’entreprise bénéficiaire doivent être liées par un contrat de performance clarifiant les engagements de chaque partie. En outre un mécanisme de contrôle-qualité doit être mis en place pour garantir le rendement des moyens alloués à l’accompagnement à travers des évaluations d’impact. Les partenariats internationaux sont également à encourager pour bénéficier de transferts de savoir-faire et de bonnes pratiques.
- **Créer des écosystèmes régionaux pour faciliter l’accès aux programmes d’accompagnement dans les territoires :** cette action consiste à intégrer dans le cadre d’une offre cohérente et lisible l’ensemble des mécanismes d’appui et d’accompagnement offerts aux entreprises à l’échelle de la région. Il s’agira d’établir une alliance entre l’ensemble des acteurs impliqués dans le développement de l’entreprise au niveau régional (régions, CRI, universités, organisations professionnelles, organismes publics, banques et institutions financières, organisations internationales etc.) et d’offrir l’ensemble des aides et dispositifs d’appui à travers un guichet unique (financement, mentorat, assistance technique, infrastructure d’accueil, internationalisation etc.). Chaque entreprise bénéficierait d’un



« compte d'accompagnement » intégrant dans un espace unique l'ensemble des appuis auxquels elle a droit. Cela ouvrira la possibilité de suivre le parcours des entreprises, de les inciter à des comportements vertueux en conditionnant les aides, et à évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place.

- **Composante 4 – Mettre en place un système national d'innovation**

**Promouvoir et diffuser l'innovation dans le tissu productif est une nécessité pour réussir la transformation productive.** Le Nouveau Modèle de Développement se fixe comme ambition de faire du Maroc une terre d'opportunités pour les startups et pour toute entreprise souhaitant engager une démarche d'innovation. A cet effet, il est proposé de développer un système national d'innovation permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs publics et privés autour de l'enjeu de la montée en gamme de l'économie marocaine. Ce système national d'innovation s'appuierait notamment sur deux piliers :

- **Développer un cadre réglementaire et fiscal favorable à l'émergence des startups** : l'environnement des affaires au Maroc comprend aujourd'hui de nombreux freins structurels qui empêchent l'émergence d'entreprises à fort potentiel d'innovation. Il est proposé d'institutionnaliser un processus de réforme permettant de lever systématiquement ces entraves, à travers la mise en place d'un comité permanent startups-gouvernement, ancré au plus haut niveau décisionnel, dont le fonctionnement serait similaire au CNEA (comité national de l'environnement des affaires). Ce mécanisme de réforme permettrait notamment de : i) créer un véritable statut de la jeune entreprise innovante, avec des avantages fiscaux alignés sur les meilleures pratiques internationales en la matière (ex. allègement des charges sociales et de l'impôt sur les sociétés, adaptation de la fiscalité sur les plus-values, incitations pour les fonds, les business angels et les épargnants à investir dans les startups) ; ii) adapter la réglementation des changes aux besoins des startups, de manière urgente et substantielle, car elle constitue aujourd'hui un obstacle majeur à leur développement et à leur internationalisation. Il s'agit d'aller bien au-delà des assouplissements existants pour mettre les startups marocaines sur un pied d'égalité réglementaire avec leurs concurrentes étrangères, notamment en matière de paiements internationaux, de mouvements de capitaux et de création de filiales à l'étranger ; iii) mettre en place des cadres réglementaires sectoriels propices à l'innovation et à l'essor des startups, notamment dans les secteurs tels que la Fintech où le Maroc accuse un retard important.
- **Renforcer l'accès des entreprises à la R&D et l'innovation** : dans l'ensemble des pays avancés et émergents, les activités de recherche développement sont fortement soutenues par des aides publiques compte tenu de leur caractère risqué et leur retour sur investissement qui ne s'apprécie qu'à long terme, et qui est peu accessible pour les entreprises de moyenne taille en particulier. Pour faire du Maroc une nation innovante, dotée de fortes capacités technologiques, il est nécessaire de renforcer l'effort public consacré à la promotion de la R&D au profit des universités, des entreprises et des centres de recherche spécialisés. A cet égard, il est proposé de mettre en place des instruments de soutien financier à l'innovation, dont notamment : i) un mécanisme ambitieux de crédit impôt-recherche au profit de l'ensemble des entreprises et ; ii) un programme d'innovation technologique, éventuellement financé par le fonds Mohammed VI, dont la mission





consisterait à subventionner des projets de recherche technologique et scientifique à fort potentiel économique et des innovations de rupture, dans le cadre d'un mécanisme d'appel à projets ouverts aux entreprises et aux centres de recherche. Il s'agira également de mettre la commande publique au profit de l'innovation à travers l'intégration de composantes R&D dans les grands projets d'investissement, la promotion d'une logique expérimentale et la mise en place de procédures adaptées aux jeunes entreprises innovantes.

## Ancrage institutionnel

- **Pilotage** : La coordination du projet doit être pilotée par le Chef du Gouvernement, avec le ministère de l'économie et des finances, le Fonds Mohammed VI, les principaux ministères sectoriels, le département de la Recherche scientifique, les entités publiques en charge de l'accompagnement des entreprises, leur financement et de l'appui à l'innovation, ainsi que les acteurs du secteur privé.
- **Autres Partenaires** : Ministère de l'Intérieur, fédérations sectorielles, organisations d'exportateurs, universités, instituts de recherche, acteurs experts de l'accompagnement des entreprises.

## Horizon de temps

Ce pari participe de manière directe à l'amorçage de la transformation structurelle de l'économie, vers davantage de création de valeur et d'emploi, et au passage à un nouveau rythme de croissance, essentiel à la soutenabilité du NMD. Pour ces raisons, il devrait faire partie des projets participant à l'amorçage du NMD.

Une première étape, dès 2021-2022, serait consacrée au lancement de taskforces sectorielles sur 3-4 secteurs sélectionnés, permettant de stabiliser la méthodologie, ainsi qu'au lancement d'outils de financement et de mesures d'accompagnement destinés à certaines catégories d'entreprises à plus fort impact (gazelles, startups, PME à fort potentiel de diversification). Une deuxième étape, sur 2023-2025, serait consacrée à étendre les instruments de financement et d'accompagnement à plus grande échelle et au déploiement des outils d'appui à l'innovation qui auraient été préalablement conçus, avec une phase d'expérimentation et d'évaluation.



## Focus 1: Au-delà de la crise COVID-19 : Une nouvelle ère pour le secteur du tourisme

**Le tourisme occupe une place importante dans l'économie nationale, où il représentait 7% du PIB et plus de 550 000 emplois directs en 2019.** Cependant, ce secteur a été fortement impacté par la crise de la Covid-19 au regard des restrictions imposées aux niveaux national et international, avec des impacts massifs en termes d'emplois et de dynamique économique dans les territoires à forte activité touristique. Au niveau international, le retour aux niveaux d'activité préalable à la crise prendra plusieurs années.

**Sur le plan international, le secteur du tourisme connaissait déjà des mutations majeures de la demande au cours de la dernière décennie dont certaines seront accentuées par la crise de la Covid-19.** Parmi ces tendances, une demande plus forte pour les expériences culturelles et pour le tourisme responsable et durable, un intérêt pour l'immersion sociale, telles qu'à travers des modes d'hébergement chez l'habitant facilités par les plateformes en ligne, ainsi que la recherche d'une expérience client encore plus personnalisée. Avec la crise de la Covid-19, il est attendu également une forte exigence pour la capacité des destinations à assurer la sécurité sanitaire.

**Le Maroc recèle de nombreux atouts lui permettant de répondre à ces nouvelles tendances.** Avec son patrimoine civilisationnel, culturel, gastronomique, naturel, écologique et archéologique très diversifié, le pays a le potentiel d'offrir aux touristes une expérience unique, et de couvrir un large spectre de la demande. À cela s'ajoute également une position géographique proche de grands marchés émetteurs, une stabilité institutionnelle forte, des infrastructures aux normes internationales permettant des déplacements rapides et sûrs, et enfin une capacité de réponse sanitaire forte telle que démontrée par la gestion de la pandémie et la stratégie vaccinale du Royaume.

**Repenser le secteur du tourisme au-delà des mesures de relance et à l'aune des tendances mondiales et de la nouvelle donne à la suite de la pandémie est essentiel,** pour lui redonner un nouveau souffle sur le long terme, lui permettant de saisir pleinement toutes les opportunités offertes par la demande nationale et mondiale, et d'être davantage créateur de valeur et d'emplois de qualité. Dans cette perspective, ci-après quelques recommandations en cohérence avec les objectifs et les lignes directrices du nouveau modèle de développement :

- *Compléter l'offre d'hébergement par une offre d'animation et d'expériences diversifiées et de qualité, dans une approche d'écosystème.* Après une phase de développement qui a permis de mettre en place les infrastructures de transport et de renforcer les capacités littéraires du pays, il est nécessaire à présent de mettre davantage l'accent sur la diversité et la qualité de l'offre, afin de capter des recettes touristiques plus élevées, ainsi que des séjours plus longs ou répétitifs. L'ensemble des potentiels doit être exploité, notamment le tourisme culturel, sportif ou médical. Il s'agira de réorienter une partie des incitations vers l'appui au développement des services et animations touristiques, en veillant à l'inclusion des acteurs de l'économie sociale. Il s'agira également de renforcer la valorisation du patrimoine culturel, musical, historique et naturel dans tous les territoires. La capacité à développer une telle offre, dans une approche d'écosystème, appelle à une étroite coordination entre l'ensemble des acteurs du secteur du tourisme et de tous les secteurs connexes.



- *Dynamiser le tourisme interne.* En parallèle avec le développement d'une offre diversifiée et de qualité qui attire les touristes nationaux et étrangers, des mesures d'appui à la demande interne pourraient être mises en place afin de renforcer l'accès des citoyens Marocains à une offre adaptée à leurs attentes et leur pouvoir d'achat. Il est également possible d'envisager la régionalisation des vacances scolaires comme levier pour maintenir un niveau régulier de demande et renforcer les campagnes promotionnelles pour inciter les touristes nationaux à découvrir de nouvelles destinations locales.
- *Soutenir l'entrepreneuriat dans les services touristiques et renforcer les compétences.* Le développement de l'offre de services et animations touristiques présente un fort potentiel pour l'entrepreneuriat, particulièrement pour le développement de TPME à portée locale. Afin de favoriser le développement de cette offre, il sera essentiel de proposer un accompagnement technique et financier adapté à ces acteurs, de les mettre en relation pour faire émerger des offres intégrées (hébergement, activités...etc.) et d'élaborer un plan de formation spécifique aux nouveaux métiers du tourisme et en faveur de leur professionnalisation.
- *S'adapter aux nouveaux modes de commercialisation de l'offre touristique en soutenant la transformation digitale du secteur.* Des mesures pour favoriser l'innovation et la digitalisation seront nécessaires afin d'appuyer la conception de nouvelles offres et leur intégration dans les circuits de commercialisation pour capter la part grandissante de la demande présente sur internet. Il sera important de donner plus de visibilité à la destination Maroc et de renforcer la promotion sur les grandes plateformes ainsi que de prévoir des plateformes de veille et de diffusion de l'information aux acteurs afin qu'ils puissent adapter leurs offres aux tendances.
- *Renforcer la résilience et la durabilité du secteur.* Pour cela, la priorité est d'améliorer la qualité de l'emploi dans ce secteur, notamment en élargissant la protection sociale à tous les travailleurs touristiques notamment saisonniers. La diversification des destinations touristiques et la valorisation des territoires permettra de réduire les risques inhérents à une concentration massive et de promouvoir la création d'emploi en zones rurales, à travers l'écotourisme notamment. Un label pour le tourisme durable et responsable peut également être développé et pourrait donner accès à des incitations publiques avantageuses pour encourager les projets de ce type.
- *Une approche transverse et une coordination renforcée.* Le tourisme présente un fort potentiel de synergie avec d'autres secteurs et son attractivité dépend en grande partie de facteurs multiples en lien par exemple avec le transport aérien et la fluidité des passages aux frontières, les conditions de sécurité locale, de propreté des villes, de comportement envers les touristes. Dans cette perspective, il sera crucial de renforcer la coordination entre les différentes parties prenantes et d'agir de manière systémique sur tous les facteurs qui entrent en jeu dans le développement du secteur. Pour assurer un pilotage efficace du secteur au niveau national, il est proposé de mettre en place une taskforce au niveau de l'Exécutif avec un mandat fort de modernisation et de développement du secteur. En parallèle, la coordination territoriale devra être renforcée pour favoriser l'émergence de nouveaux écosystèmes.



## Focus 2 : Pour une souveraineté alimentaire portée par une agriculture moderne, à forte valeur ajoutée, inclusive et responsable

Le secteur agricole occupe une place importante dans l'économie nationale, au vu de sa contribution au PIB et à l'emploi. Au cours des deux dernières décennies, la politique agricole a visé à protéger l'agriculture traditionnelle et solidaire tout en jetant les bases d'une agriculture moderne, productive et orientée vers l'export.

La crise de la COVID-19 a posé avec acuité la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire des Marocains, tant pour les produits agricoles bruts que ceux transformés, en tenant compte des tendances de fond qui structurent l'évolution de la demande mondiale pour les produits agricoles et agroindustriels, qui consacre davantage l'ancrage aux principes de durabilité environnementale et de responsabilité sociale. Sans prétendre à une évaluation des politiques agricoles menées par le pays, la Commission propose ci-après quelques recommandations à même de renforcer la valorisation de ce secteur, en cohérence avec les orientations transverses du NMD :

**Accroître la valorisation locale de la production agricole** : Souvent qualifiée de secteur traditionnel, l'agriculture n'en recèle pas moins un potentiel très important en termes de valorisation et de montée en gamme à travers la transformation locale de la production végétale et animale. Un accent fort sur la valorisation est rendu possible par les réalisations en matière d'accroissement de la production, permettant à présent d'assurer un approvisionnement en volume et qualité élevés dans plusieurs filières. Ainsi, tout en consolidant le développement de l'amont agricole, il paraît urgent et opportun de renforcer les objectifs de développement de l'agro-industrie et d'intégration pleine des chaînes de valeur agricole, sources de valeur ajoutée locale et de création d'emplois décents.

Cette valorisation passera par le renforcement de la complémentarité et de l'intégration entre opérateurs de l'amont et de l'aval, de toutes tailles, en veillant au développement de leurs capacités, notamment à travers des modèles coopératifs et d'agrégation adaptés, et l'encouragement de l'investissement. Elle requiert également une modernisation des circuits de commercialisation agricole (conditionnement, marchés, plateformes, stockage frigorifique, etc.) au niveau des principaux bassins de production, par la poursuite des efforts en matière de promotion et généralisation des normes de qualité et de sécurité sanitaire et alimentaire, ainsi que par l'accélération de l'intégration dans le secteur formel.

**Développer une agriculture moderne, socialement et écologiquement responsable, mettant la technologie au service de la durabilité** : La Commission préconise d'œuvrer davantage pour une agriculture à la fois moderne et responsable, sur le plan environnemental et social, à même de répondre à l'objectif de souveraineté alimentaire tout en intégrant les exigences de durabilité des ressources et de résilience face au changement climatique.

La conciliation entre productivité et durabilité pourra passer par différents leviers : 1/Elargir l'accès aux procédés de production innovants qui permettent d'améliorer les rendements, à travers une agriculture de précision ; 2/ Favoriser un usage agricole de l'eau qui tienne compte de sa rareté, en privilégiant les filières considérées essentielles à la souveraineté alimentaire, et en mobilisant les technologies les plus avancées en matière de résilience et d'économie d'eau. Dans ce sens, il convient de rendre transparent et compétitif le coût réel de l'eau pour faciliter ces



arbitrages (Cf. recommandations relatives à l'eau en Axe 4.) ; 3/ soutenir le développement de l'agriculture familiale, de l'agriculture pluviale et du petit élevage extensif, en veillant à leur intégration dans les circuits de valorisation courts (Cf. recommandations relatives au monde rural en axe 4); 4/ Renforcer la production locale et l'accès aux intrants agricoles adaptés (semences climato-résilientes, fertilisation intelligente et raisonnée, préservation des variétés locales adaptées, procédés phytosanitaires, etc.) ; 5/ Promouvoir des outils de financement accessibles et adaptés destinés aux écosystèmes agricoles.

Sur le plan social, l'inclusion des agriculteurs, qu'ils soient exploitants ou travailleurs, doit être renforcée, en facilitant l'accès à la protection sociale généralisée, à des infrastructures rurales améliorées, à de meilleures conditions de travail grâce aux outils technologiques, et en intensifiant les efforts en matière de renforcement des capacités des petites exploitations et de regroupement et agrégation pour un partage de valeur juste et équitable entre producteurs et agrégateurs.

**Renforcer les compétences humaines et encourager la recherche et l'innovation en agriculture et agro-industrie :** Au regard des enjeux élevés du secteur, la Commission considère essentiel de renforcer la recherche, le développement et l'innovation dans le domaine agricole et agro-industriel, pour consolider les bases d'une souveraineté alimentaire du pays. L'accent devra être mis sur les sujets à plus forts enjeux pour l'amont agricole et la sécurité alimentaire, tels que – à titre d'exemples- la résilience climatique et hydrique, la préservation et l'amélioration des variétés locales. Cette recherche doit être conduite en autonomie par les divers instituts spécialisés, tel que préconisée par le NMD, et en adoptant des approches de recherche-action, fortement ancrée dans les territoires et veillant à la diffusion des savoirs et des procédés techniques au profit des acteurs du secteur agricole. En phase avec les objectifs d'accroissement de la valorisation du secteur, la recherche et l'innovation devraient cibler également les thématiques relatives à la transformation agroalimentaire. Enfin la formation supérieure et la formation professionnelle dans les métiers connexes à l'agriculture et l'agro-industrie méritent d'être encouragées et territorialisées, en capitalisant sur les établissements existants et sur les Cités des Métiers et des Compétences.

**Une gouvernance du secteur plus systémique et coordonnée dans les territoires.** La modernisation et la sophistication du secteur agro-alimentaire dans son ensemble de l'amont à l'aval et la gestion de ses multiples enjeux fortement interdépendants font appel à l'intervention d'un nombre élevé de départements (agriculture, industrie, développement durable, eau, recherche, formation, innovation etc.). Relever le défi complexe de la souveraineté alimentaire exigera de l'aborder selon une approche systémique et transverse telle que préconisée par le NMD et exigera davantage de coordination stratégique et opérationnelle, notamment au niveau des territoires.

# COMPETITIVITE ET ATTRACTIVITE

Cette note thématique porte sur les déterminants de la compétitivité de l'économie marocaine, à savoir le climat général des affaires ainsi que le coût et la qualité des facteurs de production fondamentaux sur lesquels il existe des marges de progression considérables.

## ETAT DES LIEUX

L'ouverture croissante de l'économie marocaine rend nécessaire d'asseoir la compétitivité des entreprises sur des bases solides pour entretenir une dynamique soutenue de création de valeur ajoutée et d'emplois, et explorer toutes les opportunités sur le marché national et international.

**Le Maroc s'est engagé dans un chantier ambitieux de réformes visant à renforcer la compétitivité de son économie.** Cela a concerné notamment les réformes ayant pour but d'améliorer le climat général des affaires et de le rendre attractif tant pour les entreprises nationales qu'étrangères. Ces réformes ont permis au Maroc de se hisser en 2020 au 53ème rang mondial dans le rapport Doing Business de la Banque Mondiale qui mesure la facilité de faire des affaires, d'attirer de plus en plus d'investissements étrangers, et de développer son offre exportable. Ces efforts ont été confirmés également par de bons classements dans le rapport sur la compétitivité mondiale du Forum Economique Mondial, notamment dans les indicateurs en rapport avec les institutions (45/141) et les infrastructures (53/141).

**Ces progrès encourageants restent insuffisants et limités à quelques îlots de réussite, sans effet notable sur le tissu productif national.** La destination Maroc est de plus en plus attractive pour les investisseurs étrangers ce qui démontre le succès de politiques industrielles volontaristes qui arrivent à palier des défaillances de marché ou à corriger de manière locale certains dysfonctionnements (par exemple au niveau des ex-zones franches). Cependant cette dynamique reste à consolider et à généraliser car, malgré ces succès, la transformation productive de l'économie dans son ensemble reste très lente avec un faible dynamisme entrepreneurial, notamment dans l'industrie, et des parts de marchés dans le commerce mondial qui n'ont que faiblement évolué. Certains indicateurs du rapport précité sur la compétitivité mondiale pointent d'ailleurs des déficiences importantes en relation avec des problématiques transverses telles que le marché du travail (119/141), l'adoption des TIC (111/141), les compétences (111/141), et la culture entrepreneuriale (98/141). Un travail sur la compétitivité globale de l'économie reste à réaliser pour soutenir les politiques sectorielles et amorcer durablement la transformation structurelle. A ces constats, s'ajoutent les dysfonctionnements régulièrement exprimés par les investisseurs qui concernent les problèmes de fond comme l'informel qui représente toujours plus de 20% du PIB (hors secteur primaire), les coûts élevés de certains facteurs de production, tels que l'énergie (1 dhs/kwh) et la logistique (20% du PIB), le rapport à l'administration, l'application du droit des affaires, et les dysfonctionnements du cadre concurrentiel.

## DIAGNOSTIC

---

**La compétitivité du tissu productif national est pénalisée par un manque de concurrence et de régulation des marchés, ainsi que par la prévalence de pratiques déloyales.** L'économie nationale reste portée par des secteurs essentiellement orientés vers le marché national, globalement à l'abri des exigences de compétitivité mondiale. Ces secteurs se maintiennent davantage par des formes de barrières à l'entrée directes ou indirectes (permis, autorisations...) aux nouveaux entrants et par la préservation des positions dominantes d'opérateurs historiques publics et privés que par leur performance et compétitivité intrinsèques, les rendant peu à même de s'ouvrir à l'international. Par ailleurs, la part importante du secteur informel organisé engendre une concurrence indue vis-à-vis des entreprises structurées et retarde la mise à niveau de pans entiers du tissu productif. Pour les secteurs où le petit informel est actif, les considérations sociales et sécuritaires ont été privilégiées, aboutissant à la persistance non dissimulée de l'informel au détriment de la compétitivité économique et du développement des opérateurs en règle.

**Si les distorsions de marché sont amplement connues, les mesures prises pour les corriger ne sont pas pleinement efficaces, générant la perte de confiance des opérateurs économiques.** Des institutions en charge de la régulation des marchés ont été mises en place mais manquent de capacités d'investigation, d'accès à l'information et de prérogatives suffisantes pour mener à bien leurs missions. En outre, leur activation et l'effectivité de leurs décisions ont connu des retards qui pourraient être le résultat de résistances fortes au démantèlement des privilèges de certains acteurs et des logiques de rente. Il s'agit en particulier du retard engendré dans l'action du conseil de la concurrence, inactif entre 2013 et 2018, pour lever les entraves à la concurrence libre, des retards dans la mise en place effective de certaines agences de régulation sectorielles (ex. énergie), et de très longs délais dans l'action (ex. dégroupage dans les télécoms). Dans certains secteurs, l'absence de régulation (ex. logistique) ou l'éclatement des prérogatives entre plusieurs régulateurs (ex. foncier) freinent leur développement. Par ailleurs, le pouvoir discrétionnaire de certaines autorités, le déficit de reddition des comptes et la faiblesse des mécanismes qui définissent et pénalisent les conflits d'intérêts et les dépassements contribuent également à maintenir ce statu quo et alimentent la corruption.

**L'environnement des affaires actuel ne permet pas d'assurer la visibilité et la sécurité nécessaires au dynamisme entrepreneurial et à l'attraction des investisseurs tant nationaux qu'étrangers.** En effet, les procédures administratives sont jugées opaques et complexes, les délais de traitement imprévisibles et la bureaucratie excessive. L'arsenal juridique relatif aux affaires a fait l'objet de plusieurs vagues de réforme mais reste complexe, peu moderne (ex. code du travail) et, dans certains cas, en décalage avec les objectifs de compétitivité (ex. réglementation des changes). La mise en application partielle et partielle des dispositions légales et réglementaires crée une véritable insécurité juridique pour les entreprises, et les expose à des pratiques abusives telles que des délais de paiement excessifs menaçant leur survie, extrêmement dommageables en l'absence de voies de recours et de résolution des litiges rapides et efficaces telles que la médiation et l'arbitrage. En outre, l'accent sur l'attractivité des IDE et les conditions exceptionnelles qui ont été mises en place à cette fin dans les zones franches ont contribué à la création d'un environnement des affaires à deux vitesses, qui a eu peu d'effet sur les entreprises marocaines, plus particulièrement les TPME. Enfin, l'émulation créée grâce au classement Doing



Business est restée focalisée sur les indicateurs suivis par ce rapport, dont l'amélioration ne reflète pas de manière fidèle les réalités des entreprises sur le terrain. Le Maroc commence cependant à s'émanciper de cette approche avec l'élaboration en cours d'une stratégie nationale de l'environnement des affaires et un renforcement du dialogue public-privé au sein du Comité National de l'Environnement des Affaires.

**Par ailleurs, la compétitivité des entreprises marocaines est grevée par les coûts des facteurs de production, en particulier ceux de la logistique, de l'énergie et du foncier :**

- Le secteur de la **logistique** affiche des coûts peu compétitifs, notamment à l'exportation, malgré la mise en œuvre d'une stratégie logistique nationale pour les réduire. En dépit de la libéralisation du secteur et de la mise en place d'organes de gouvernance dédiés, plusieurs défaillances persistent notamment le manque de régulation, l'atomisation des acteurs, la persistance de l'informel, l'organisation non optimale des flux ainsi que le coût et l'indisponibilité du foncier pour les plateformes logistiques. Ces facteurs empêchent la sophistication de l'offre de services et freinent la structuration et la modernisation du secteur qui fait face à un retrait de l'investissement privé.
- **L'énergie** continue de peser lourd sur les charges des industriels, à cause notamment de : i) la non-libéralisation effective du secteur électrique et des péréquations (résidentiel-industriel, eau-électricité) qui l'empêchent de se développer et de servir les entreprises à un coût compétitif ; ii) du retard dans la transition énergétique ; iii) de la lenteur du développement des énergies renouvelables et des sources d'approvisionnement en gaz naturel et ; iv) du faible niveau de concurrence dans le secteur des carburants.
- S'agissant du **foncier**, les entreprises font face à une offre inadéquate et chère, notamment au niveau des grands axes économiques du pays. L'offre de foncier industriel n'est pas prise en charge de manière adéquate dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, et a été davantage abordée par la mise en place de zones d'activités, qui ne répondent pas toujours aux besoins des acteurs du secteur privé en termes d'offre de services et de connectivité, et ne sont pas adéquates aux besoins des TPME. Une part significative des nouvelles zones d'activité reste sous commercialisée, tandis que les plus anciennes rencontrent des problèmes de valorisation et de maintenance.

**L'accès au financement demeure une contrainte majeure pour le développement des entreprises, notamment les TPME.** Les TPME font face à des frais bancaires<sup>7</sup> et des taux d'intérêts élevés et des exigences excessives en termes de garanties de la part des banques, et ce malgré la mise en place de mécanismes conséquents de garanties étatiques. Côté entreprises, l'accès au financement est rendu difficile par le manque de transparence sur leur structure financière et organisationnelle et l'incertitude sur leurs flux financiers, notamment au vu des délais de paiements excessifs, et souvent par une double comptabilité résultats de l'informalité partielle des activités. Par ailleurs, les marchés de capitaux et le capital investissement ne semblent toujours pas constituer un complément important au financement bancaire et la finance alternative se développe timidement (ex : business angels), avec des contraintes autant d'offre que de demande de la part des entreprises.

7 Indice des Prix des Services Bancaires, Bank Al Maghrib (en hausse constante depuis 2011).



**Le retard accusé par le Maroc dans sa transformation digitale limite la compétitivité de son économie, et constituera un frein majeur à son développement s'il n'est pas rapidement résorbé.** Le Maroc accuse un retard important dans l'infrastructure numérique de haut-débit et de très haut débit, dans la digitalisation des transactions et dans l'inclusion financière, et dans la formation des compétences numériques, qui sont toutes des préalables à la transformation digitale réelle et à la saisie de nombreuses opportunités économiques dans des secteurs émergents à potentiel international (intelligence artificielle, objets connectés, industrie 4.0, fintech, e-commerce...). Ce retard est appelé à se creuser si un pari fort et résolu n'est pas lancé dans ce domaine, auquel cas le Maroc pourrait manquer l'opportunité de s'intégrer dans les transformations industrielles et de services en cours, qui relèguent au second rang l'importance de la disponibilité de main d'œuvre, au profit des infrastructures technologiques et des capacités à les utiliser.

**L'approche de développement économique par les stratégies sectorielles a favorisé une réflexion en silos sur la compétitivité.** Cette approche verticale, essentielle pour adresser de manière holistique les problématiques de chaque secteur a paradoxalement relégué au second rang la résolution des déficits transverses qui impactent la compétitivité de tous les secteurs, tels que ceux relevés ci-dessus (ex. coût des facteurs, accès au financement etc.). Ces déficits profonds et politiquement lourds exigent une vision et une mobilisation globales pour accompagner l'action du gouvernement au niveau des secteurs. Par ailleurs, l'absence de vision économique articulée et de priorités claires retardent la révision du paysage complexe et inefficace des incitations à l'investissement (fiscales, financières, etc.) pour en faire de vrais leviers de compétitivité et de diversification. La nouvelle mouture de la charte d'investissement est ainsi en gestation depuis 2016, dans l'attente d'arbitrages complexes.

D'autres problématiques clés au développement d'une économie compétitive et attractive, tels que les compétences et les capacités des entreprises sont traitées dans les autres notes thématiques du pilier économie.



## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition à l'horizon 2035 est de faire du Maroc une plateforme régionale d'investissement reconnue pour sa compétitivité et par son environnement des affaires sain et attractif, soutenue par une administration efficace et engagée auprès des investisseurs et par un cadre juridique effectif et aux standards internationaux.

Cibles à l'horizon 2035 (WIP) :

- *Atteindre la 50ème place dans le rapport Compétitivité Mondiale du Forum Economique Mondial ;*
- *Procéder à la digitalisation complète des procédures administratives des entreprises avant 2025 ;*
- *Réduire la part de l'informel dans l'emploi à 20% ;*
- *Baisser le coût de l'énergie pour les industries énergivores à 0,5 dh/kWh ;*
- *Baisser le coût de la logistique à 12% du PIB ;*
- *Réduire le délai de paiement moyen privé-privé à 2 mois.*

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Ces objectifs pourront être atteints à travers les orientations stratégiques suivantes, et toute initiative qui s'y inscrit :

### **Promouvoir la concurrence et garantir un environnement des affaires sain et transparent.**

Il s'agit notamment de protéger les consommateurs et les entreprises contre les comportements de prédation et d'ententes illicites, sanctionner les sociétés opérant des pratiques anticoncurrentielles et garantir une ouverture à la concurrence complète des secteurs sauf pour des considérations stratégiques. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de renforcer les moyens et les capacités des régulateurs, notamment le conseil de la concurrence et l'INPPLC ainsi que les régulateurs sectoriels, et d'assurer leur indépendance afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs prérogatives. Il est également recommandé de mettre en place un code juridique complet et unifié pour renforcer la gestion des conflits d'intérêts, l'accès à l'information et la protection des lanceurs d'alerte. En parallèle, des actions sectorielles devraient être lancées afin de cibler les secteurs les plus exposés à la corruption et à un niveau de concurrence insuffisant pour l'intérêt général. Il peut s'agir notamment et à titre d'exemples des secteurs des télécommunications, de l'énergie, des banques et assurances, de l'industrie des médicaments et des prestations médicales privées, du secteur des matériaux de construction, du secteur du logement, de la pêche hauturière et du transport routier et urbain. Dans chaque secteur, il est possible d'agir de manière ciblée et spécifique, en introduisant de nouveaux modes de contrôle, en révisant le système d'autorisations et de dérogations et en facilitant l'entrée de nouveaux acteurs.



**Lutter contre l’informel organisé et intégrer l’informel à caractère social.** Dans le cas de l’informel organisé, le principe devant guider l’action des pouvoirs publics est celui d’une affirmation ferme du respect de la loi, en mobilisant les moyens de contrôle et de lutte contre la fraude à l’encontre des opérateurs qui continueront à échapper sciemment à l’impôt et qui ne respectent pas la réglementation sociale. Pour ce faire, il est important d’assurer l’intégration de l’ensemble des chaînes de valeur, à travers le contrôle rigoureux du commerce de gros, assurant ainsi la traçabilité des produits, et la lutte contre les pratiques de contrebande et de sous-facturation à l’importation. En parallèle, une politique concertée pour recenser et identifier les acteurs industriels informels devrait être mise en place afin d’accompagner leur intégration au secteur formel, notamment à travers une fiscalité attractive limitée dans le temps. Par ailleurs, s’agissant des acteurs opérant dans l’informel social, l’objectif serait d’encourager et d’accompagner leur transition vers le secteur formel en renforçant le soutien financier et l’accompagnement non-financier vers l’auto-entrepreneuriat et en les rendant éligibles à la protection sociale pour rendre la formalisation plus attractive, moyennant une contribution annuelle de leur part qui serait indexée sur leur revenu (en lien avec la contribution professionnelle unique instaurée par la loi de finances 2021).

**Procéder à une refonte des procédures administratives et une réduction des autorisations en vue d’alléger les lourdeurs administratives qui pèsent sur les entreprises.** Il s’agira de conduire, dans un délai court, une opération de large envergure pour la refonte des procédures administratives existantes en parallèle avec leur digitalisation complète. Il est également recommandé de mesurer de manière rigoureuse le coût financier des procédures pesant sur les entreprises, d’abolir les procédures obsolètes qui peuvent freiner la dynamique entrepreneuriale et de supprimer une partie significative des autorisations et permis pour les remplacer par des cahiers des charges et une simple obligation de déclaration. Ces mesures de simplification pourraient être regroupées dans des lois de simplification et de modernisation dont l’adoption permettrait de réformer plusieurs dispositions en un seul texte. Par ailleurs, les clés de réussite de ce chantier seront l’interopérabilité effective entre administrations, l’accès aux procédures à travers un portail unique et l’opposabilité des informations affichées qui permettront de suivre et de s’assurer de la qualité des services publics. Sur le plan territorial, les autorisations en relation avec des projets de grande envergure et d’importance stratégique devraient être traitées au niveau de la région plutôt que de la commune et les capacités et moyens des collectivités locales doivent être renforcés à travers des programmes de formation continue aux technologies de l’information et des équipements adéquats.

**Mettre régulièrement à niveau le cadre légal et réglementaire des affaires et s’assurer de sa mise en œuvre effective afin de renforcer la sécurité juridique des entreprises.** Dans ce sens, il est recommandé de mettre en place un comité d’étude afin de recenser, consolider, codifier et évaluer l’ensemble des textes relatifs aux affaires, puis de procéder à la révision du cadre juridique afin de le rendre plus cohérent, souple, évolutif et en phase avec les standards internationaux. Des revues réglementaires devront par la suite être entreprises de manière périodique afin de continuer à évaluer la qualité de la réglementation des affaires. En outre, il est important de mettre en place des indicateurs pour mesurer la perception de la législation des affaires par les investisseurs et leur permettre d’évaluer la mise en œuvre effective des textes et leur impact sur le terrain.



**Poursuivre les mesures en faveur de la réduction effective des délais de paiement.** Il est recommandé d'accélérer l'amendement de la loi sur les délais de paiement afin de mettre en place des amendes contre les mauvais payeurs, de prévoir des dispositions particulières pour protéger les TPME contre les abus et de modifier les conditions de déductibilité des factures objet de retard de paiement pour sanctionner les mauvais payeurs. D'autres solutions opérationnelles pourraient être mises en place comme les techniques d'affacturage collaboratif inverse et le principe de « name and shame list », avec la publication des délais de paiement des entreprises de tous types, tel que déjà entamé pour les entreprises publiques.

**Réduire les coûts pour les entreprises des facteurs de productions qui pèsent sur la compétitivité :**

- **Structurer le secteur des transports et de la logistique pour améliorer la performance et réduire les coûts.** Toutes les initiatives visant à massifier et structurer les flux logistiques sont à encourager, notamment la création de zones logistiques multi-flux et leur intégration aux corridors mondiaux, le renforcement du transport multimodal, en particulier le mode ferroviaire et le déplacement des activités logistiques hors des périmètres urbains. Il s'agira également de renforcer la qualité des prestations logistiques et d'optimiser leur coût en accompagnant les entreprises logistiques dans leur structuration et leur digitalisation, ainsi que dans l'élargissement et la montée en gamme de leur offre de services, notamment dans la logistique du dernier kilomètre qui tient une place importante dans la dynamisation des activités commerciales domestiques et le développement du e-commerce. Une gouvernance, une régulation et un portage renforcés seront les conditions nécessaires à la réussite ce chantier.
- **Réformer le secteur énergétique et promouvoir la production et la distribution des énergies renouvelables.** En continuant la restructuration du marché de l'électricité (partage des rôles entre privé et entreprises publiques avec la régulation appropriée, développement de la mobilité électrique) et en adoptant une approche tournée vers le renouvelable, le Maroc peut fournir une énergie à coût compétitif aux entreprises et devenir attractif pour des activités à haute consommation d'énergie. En termes de gouvernance, il s'agira de délimiter les rôles des acteurs publics, de rendre le régulateur opérationnel et de garantir son indépendance tout en maintenant au ministère les fonctions régaliennes de développement de la stratégie et de production juridique. Sur le court et moyen terme, le Maroc peut recourir à des solutions non coûteuses d'approvisionnement en gaz naturel et envisager un cadre exceptionnel et un approvisionnement préférentiel en sources renouvelables bon marché pour certains secteurs stratégiques et énergivores.
- **Développer des zones d'activité de qualité et à prix compétitifs accessibles à toutes les entreprises.** Cela consiste notamment à planifier et déployer en partenariat étroit avec les Régions une offre d'infrastructures d'accueils susceptibles de répondre à la demande et de créer les conditions d'émergence de nouvelles activités. L'approche du partenariat public-privé adoptée pour la mise en place et la gestion des zones franches devrait, à cet égard, être généralisée à toutes les infrastructures développées. Un processus transparent et rigoureux devrait permettre de sélectionner les développeurs gestionnaires tandis que l'Etat et les régions viendraient assurer la disponibilité des infrastructures de connexion ainsi qu'un appui financier si la rentabilité du projet l'exige.



- **Réduire les barrières d'accès au financement bancaire, principalement aux TPME, et diversifier les solutions de financement.** Au niveau du système bancaire, il est recommandé d'améliorer son degré de concurrence, de renforcer la veille du régulateur sur une juste tarification des services bancaires qui ne privilégie pas la rentabilité des banques au détriment des usagers, et d'encourager la création de banques mutualistes, ou coopératives, à capital privé, avec des caisses régionales autonomes pour mieux servir les besoins de financement au niveau des régions. La concurrence dans le système financier doit également être renforcée par l'accélération de l'introduction des acteurs non bancaires, notamment les fintechs et les paiements mobiles, à travers la création de cadres spécifiques d'expérimentation, aussi appelés regulatory sandbox à l'international, pour favoriser l'émergence de ces nouvelles activités, et ce dans la continuité de l'initiative One Stop Shop Fintechs récemment mise en place par la Banque Centrale. Plus largement, il est recommandé de veiller plus résolument à ce que le système bancaire remplisse son rôle premier, à savoir le financement de l'économie réelle, dont la portée est actuellement limitée par le recours massif du Trésor à l'endettement intérieur auprès des banques à des taux élevés et sans risques, qui peut créer un effet d'éviction sur le financement des entreprises. S'agissant des marchés des capitaux, il est recommandé de renforcer le cadre institutionnel et juridique pour faciliter leur développement et leur adaptation aux évolutions rapides du secteur financier et de renforcer l'offre de papier au niveau de la Bourse de Casablanca, la liquidité et le volume de transactions au niveau de la Bourse de Casablanca, notamment à travers l'introduction d'entreprises publiques et la mise en place de marchés à terme. Il s'agit également d'améliorer les mécanismes de mobilisation de l'épargne longue et de favoriser le recours aux outils de financement alternatifs, tels que le crowdfunding, à travers un cadre incitatif fort. Au niveau des entreprises, il s'agit notamment de mettre en place des mesures incitatives pour le recours aux injections en fonds propres par les actionnaires, d'améliorer les pratiques comptables et financières des PME en introduisant notamment un système de certification comptable et de faciliter l'évaluation du risque par les établissements de financement en élargissant la couverture des bureaux d'information sur le crédit.
- **Adopter pleinement les nouvelles technologies pour saisir les opportunités de l'économie numérique et moderniser les entreprises.** L'infrastructure et les capacités d'adoption des technologies numériques sont aujourd'hui, et seront encore davantage à l'avenir, un déterminant majeur de la compétitivité d'un pays, au regard de la part croissante des technologies connectées dans les modes de production industrielles et dans les services en réseaux. La robotisation croissante, l'intégration de l'intelligence artificielle dans les processus de production (Industrie 4.0), et le commerce par plateformes exigent des infrastructures numériques de grande qualité et des services numériques fiables. Le renforcement de la compétitivité de l'économie marocaine passera par une démarche volontariste et accélérée pour rendre l'internet haut débit accessible en tous points habités, et rendre le très haut débit accessible de manière fiable dans les zones à forte activité économique où sont installées les entreprises. Une telle infrastructure est nécessaire pour le développement de pans nouveaux de l'économie à fort potentiel de création de valeur et d'emploi, comme les fintechs et l'offshoring de haut niveau, pour la montée en gamme industrielle ainsi que pour une très grande variété d'usages qui améliorent la compétitivité



des secteurs traditionnels (par exemple, l'optimisation de l'irrigation et du traitement des sols par drones). La mise à niveau de l'infrastructure numérique doit être accompagnée de l'amélioration des capacités à utiliser ces nouvelles technologies, avec notamment la densification des offres de formation aux compétences numériques, l'accélération de la stratégie nationale d'inclusion financière par la finance numérique, et l'accompagnement à la digitalisation interne des entreprises à travers des appuis dédiés.

- **Institutionnaliser un dialogue public-privé ouvert et permanent.** Cela nécessite la mise en place d'un cadre harmonisé qui définit les modalités et les outils de consultation systématique des acteurs du secteur privé dans le cadre de la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des réformes. S'agissant de l'environnement des affaires, le dialogue public-privé, inscrit dans les missions du Comité National de l'Environnement des Affaires (CNEA), a permis d'ouvrir la voie vers une meilleure collaboration des parties prenantes. Pour un impact à plus grande échelle, l'action du CNEA devra être renforcée à travers la consultation d'un éventail plus large de représentants du secteur privé, l'élargissement de son champ d'action pour coordonner toutes les réformes et les initiatives en relation avec l'environnement des affaires et la déclinaison territoriale de ses missions à travers la création des Comités Régionaux de l'Environnement des Affaires (CREA).





# PROJET

## « Compétitivité Logistique »

### Rationnel du projet

**La logistique joue un rôle central dans la performance économique, le développement social, et la gestion du territoire.** En effet, le secteur représente un facteur majeur de compétitivité et d'attractivité économique et une condition nécessaire à la réalisation des plans de développement sectoriels. Une logistique efficace permet une réduction des délais et coûts d'acheminement, notamment à l'export, ainsi que l'ancrage du Maroc dans son positionnement et son rôle de hub régional. Le secteur contribue également au développement social par l'emploi et l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages à travers la réduction des coûts de transport des produits de consommation. Enfin, les infrastructures de transport et de logistique jouent un rôle clé dans l'aménagement urbain et territorial et le bon fonctionnement du secteur participe à la réduction des émissions de gaz à effet de serre par l'optimisation des flux.

**Le secteur de la logistique occupe une place importante dans le paysage économique du Maroc.** Sa contribution globale au PIB s'élevait à 5,1% en 2017, plus que les industries agro-alimentaires (~3%) ou du textile et du cuir (~1%). Sa part dans l'emploi est également importante car il occupe plus de 445 000 personnes. En comparaison, le secteur automobile emploie environ 160 000 personnes. L'activité est dominée par le transport routier au niveau domestique (85% du transport domestique) et le transport maritime à l'international (95% du transport international). Les transports aérien et ferroviaire de marchandises restent très limités. Le secteur de la messagerie commence à émerger mais sa taille reste restreinte. L'offre logistique est en croissance avec le développement de zones logistiques et l'accroissement de la surface logistique aménagée ayant permis une baisse du prix moyen de location de l'immobilier logistique.

**Le secteur continue de souffrir de coûts élevés et d'une performance faible, qui pénalisent la compétitivité de l'économie marchande.** Ceci malgré un investissement massif dans l'infrastructure d'accompagnement (ports, autoroutes, réseau ferroviaire...), un effort significatif de modernisation et de facilitation des procédures de contrôle relatives au commerce international ainsi que la mise en place d'une stratégie logistique nationale en 2010 qui se décline en 5 axes, à savoir l'optimisation des flux et des coûts logistiques, le développement des zones logistiques, le développement des acteurs, la formation et la gouvernance. A fin 2019, le taux de déploiement de cette stratégie était estimé à seulement 14 % et les coûts logistiques représentent toujours près de 20% du PIB, en comparaison avec une moyenne mondiale qui se situe autour de 13% selon la Banque Mondiale. Par ailleurs, en 2018, la Banque mondiale a classé le Maroc au 109ème rang mondial sur une liste de 160 pays, selon l'indice de performance logistique (IPL).

**Le développement du secteur est entravé par un certain nombre de freins, notamment en lien avec une gouvernance diffuse, des flux non optimisés et des acteurs peu structurés.** En effet, le secteur de la logistique est marqué par l'absence d'un régulateur fort et une difficulté de coordination entre les différentes institutions publiques. Il inclut un grand nombre d'acteurs publics, dont les missions et périmètres connaissent un certain chevauchement et fonctionnant en silos avec peu d'alignement stratégique. Dans ce contexte, le transport intermodal peine à se développer avec notamment un déclin progressif du transport ferroviaire pour les marchandises hors vrac. En outre, le rôle de certains acteurs publics aménageurs et opérateurs à activité purement commerciale (ex. SNTL) est perçu comme un frein au développement et à la modernisation du secteur privé dans la logistique. Par ailleurs, l'offre marocaine de services de transport routier est abondante mais elle manque de spécialisation et de qualité de service et une grande part de l'activité est informelle. De plus, la demande interne qui reste fragmentée entraîne une granularité élevée des réseaux de distribution et un manque de structuration des flux de marchandises, retardant ainsi la massification des flux qui reste nécessaire pour le développement d'une offre services logistiques compétitive. S'agissant des plateformes logistiques, plusieurs se sont développées au niveau des grands pôles économiques du pays. Cependant, en raison des difficultés d'accès au foncier, le coût d'accès reste non compétitif, notamment face aux concurrents informels en ville, résultant en un faible taux de remplissage des plateformes. Enfin, les entreprises marocaines ont généralement peu intégré la démarche "supply chain management", et ont peu procédé à l'externalisation de leur logistique.

## Objectifs du projet

L'objectif de ce projet est de favoriser l'émergence d'un secteur de la logistique moderne et compétitif et d'en faire un levier d'accélération industrielle. Pour y arriver, le projet a pour cibles de :

- Diminuer le coût du transport et de la logistique à 12% du PIB en 2035 ;
- Réduire les délais de transport, notamment à l'international ;
- Faire émerger un tissu dense d'acteurs structurés et innovants de taille moyenne ;
- Réduire la part de l'informel dans le secteur de manière drastique, notamment dans le transport routier et l'entreposage ;
- Renforcer la multimodalité et augmenter la part du transport ferroviaire dans le transport de marchandises.



## Articulation du projet

- **Composante 1 – Renforcer la gouvernance du secteur**

**Cette composante a pour objectif de mettre en place une gouvernance favorable à un développement intégré et cohérent du secteur de la logistique.** Cette gouvernance devra mettre à profit la complémentarité des divers modes de transport au service de la compétitivité économique. Dans le but d'assurer un alignement stratégique entre les différentes parties prenantes ainsi qu'une meilleure coordination et une complémentarité renforcée entre les modes de transport, il est recommandé en premier lieu de mettre en place un pôle étatique pour piloter l'ensemble de l'activité logistique et fédérer les différents intervenants publics et privés, dans le transport routier, ferroviaire, maritime et aérien ainsi que le foncier logistique. Ce pôle pourra prendre la forme d'une holding ou d'un groupement d'intérêt économique avec un leader ayant développé une expertise forte en logistique nationale et internationale. Certains pays présentent des expériences intéressantes dans ce sens, par exemple Oman qui a réussi son positionnement de hub logistique régional notamment grâce à une stratégie réalisée au travers d'une holding pilotant l'ensemble des parties prenantes. Il s'agira également de renforcer l'action de l'Agence Marocaine du Développement Logistique (AMDL), qui devra appuyer ce pôle public à travers un renforcement de son rôle dans la gestion des projets et la coordination des différentes initiatives des acteurs.

- **Composante 2 – Créer des corridors logistiques nationaux intégrés**

**Cette composante a pour objectif de structurer des flux logistiques autour de corridors nationaux intégrés dans les corridors logistiques internationaux.** Il s'agit d'organiser les flux logistiques, notamment interurbains, autour d'un schéma logistique lisible partant des principaux gateways internationaux du Maroc, notamment Tanger Med et Casablanca, et desservant les centres de consommation et de production au niveau des territoires via des hubs multimodaux. Ces hubs peuvent être des ports secs, des villages de fret, des zones logistiques ou des centres urbains de distribution. Pour être attractifs, ils devront offrir des prestations logistiques à valeur ajoutée à un coût compétitif, tels que la livraison au dernier kilomètre avec une flotte de véhicules peu polluants, la surveillance, le stockage etc. Il est à noter qu'un schéma national des zones logistiques Multi-Flux (ZLMF) avait prévu en 2010 la mise en place de plusieurs ZLMF, dont celle de Zenata qui est de loin la plus importante aussi bien de par sa taille que de par la diversité des fonctions qu'elle doit accueillir et qu'il sera important de concrétiser afin de démontrer le potentiel de ces zones.

Pour optimiser les flux logistiques, il sera également important d'encourager la sortie vers l'extérieur des villes des activités logistiques actuelles, en organisant et en limitant l'accès des véhicules lourds de transport de marchandises dans les enceintes urbaines, en favorisant la vente/revalorisation des biens abritant des activités logistiques en ville (ex. Derb Omar) à travers une politique urbaine orientée (ex. permettre la construction d'immeubles avec un nombre important d'étages) et en proposant des solutions alternatives structurées qui assurent un coût compétitif de location d'espace et de services.



Cette composante pourra être initiée à travers 2 hubs pilotes d'envergure à identifier en concertation avec les acteurs.

- **Composante 3 – Favoriser l'émergence d'acteurs logistiques privés compétitifs**

**Cette composante a pour objectif d'encourager la consolidation des acteurs logistiques pour renforcer les offres logistiques intégrées et à forte valeur ajoutée.** Afin de permettre la professionnalisation du secteur, sa structuration et sa modernisation, il sera important d'encourager l'émergence d'une nouvelle génération de prestataires logistiques répondant aux normes internationales et offrant des services intégrés et sophistiqués. Dans ce sens, l'agrégation des acteurs, en particulier s'agissant du transport routier, autour d'entités de taille moyenne à travers des coopératives et/ou GIE devra être encouragée, notamment par la mise en place d'un cadre fiscal et réglementaire qui prévoit des incitations telles que le conditionnement ou l'augmentation de la prime à la casse à l'adhésion à ces structures, un accès privilégié aux marchés publics et une prise de participation minoritaire dans des projets d'agrégation stratégiques. Par ailleurs, la digitalisation des prestations logistiques sera également un levier important pour favoriser la mutualisation des flux et l'émergence de nouveaux acteurs door-to-door. Dans ce sens, il est recommandé de mettre en place des plateformes digitales multifonction (bourse de fret, rating et labelling...), de soutenir les startups innovantes dans ce secteur et d'offrir des services digitaux spécifiques aux petits acteurs d'un côté, pour les aider à intégrer le secteur formel, et aux plus grands de l'autre, pour se professionnaliser davantage.

- **Composante 4 – Privilégier le développement du ferroviaire comme vecteur de la mobilité durable**

**Cette composante a pour objectif de renforcer le développement du mode de transport ferroviaire afin d'augmenter sa part de manière significative dans le transport de marchandises.** Divers acteurs auditionnés soutiennent l'idée que le réseau ferré devrait se positionner comme l'épine dorsale de la multimodalité pour assurer la complémentarité entre les différents modes de transport. En effet, les retombées positives du mode de transport ferroviaire sont multidimensionnelles, réconciliant les aspects économiques et écologiques en permettant de faire du transport de masse tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier et à la congestion des villes. Ce mode de transport a d'ailleurs constitué un maillon indispensable dans l'efficacité et le succès de multiples projets structurants au cours de ces dernières années tel que c'est le cas du transport des voitures de l'usine Renault de Melloussa qui a atteint en 2019 près de 350 000 véhicules. Afin d'augmenter l'activité ferroviaire, le recours à des outils tels que le report modal vers les transports propres, les corridors fret ou les autoroutes ferroviaires (mettre des camions sur des wagons) sera pertinent pour orienter les actions publiques en faveur du transport par train. En plus de la concrétisation des projets d'extension du réseau ferré national planifiés par l'ONCF, les acteurs auditionnés proposent de favoriser l'intervention de l'initiative privée dans le développement du ferroviaire par l'ouverture effective de ce marché à la concurrence sur certains tronçons, comme prévu par la loi no 52.03 de janvier 2005. Cette ouverture pourrait être expérimentée rapidement sur certains tronçons cibles, permettant de tester et de stabiliser la démarche.



## Ancrage institutionnel

**Pilotage** : La coordination du projet de transformation sera coordonnée par une Task Force au niveau de l'unité d'appui à la mise en œuvre. Cette Task Force réunit les différents acteurs publics (ANP, TMSA, SNTL, ONCF, ADM, RAM), leurs ministères de tutelle, l'AMDL et les acteurs du secteur privé. Par la suite, ce pilotage interministériel et public-privé devra être pérennisé.

**Partenaires** : ADD, ADII, Ministère de l'Intérieur, Ministère du Commerce Extérieur, Ministères sectoriels, Maroc PME, CGEM

## Horizon de temps

La première étape (2021-25) pourra se focaliser sur l'organisation de la nouvelle gouvernance du secteur et de la mise en place du pôle étatique, ainsi que sur l'impulsion de projets stratégiques et de projets pilotes au niveau des composantes 2 à 4. La deuxième étape (2025-35) pourra se focaliser sur la poursuite de ces efforts et les chantiers restants.

## Estimation du coût

N/A.





# PARI MARCHES DES CAPITAUX

## Rationnel du pari

**Les marchés des capitaux sont d'importants catalyseurs de la croissance économique.** Au cours des dernières décennies, les marchés des capitaux ont connu un essor mondial et les marchés émergents ont contribué pour une large part à ce boom. Plusieurs études internationales mettent clairement en évidence l'importance de ces marchés pour stimuler la croissance, en complétant le financement par le système bancaire et en permettant aux économies disposant de marchés pleinement fonctionnels et liquides, de croître beaucoup plus rapidement que les pays ne disposant pas d'un marché efficient. Par ailleurs, des marchés des capitaux plus profonds et plus efficaces peuvent aider à mieux mobiliser l'épargne intérieure et à attirer des capitaux étrangers en fournissant des opportunités d'investissement diversifiées. Ils facilitent également le financement d'activités plus risquées, peu servies par le secteur bancaire, et ce faisant, contribuent de manière significative à la diversification de l'économie et à l'innovation. Enfin, ils servent également à promouvoir une transparence et une gouvernance solides des entreprises.

**Au Maroc, le financement de l'économie est encore fortement dépendant du système bancaire.** Les crédits au secteur privé représentent aujourd'hui 89% du PIB. Cette source de financement traditionnelle a été efficace pour répondre, en partie, aux besoins de financement de l'économie et de l'Etat. Elle a également été un vrai catalyseur de développement pour certains secteurs, tels que l'immobilier. Cependant, une structure financière lourdement dépendante de l'intermédiation bancaire pourrait s'avérer pénalisante sur le long terme. D'une part, elle peut entraîner des déséquilibres structurels des situations bilancielle des entreprises et une sous-capitalisation chronique, ainsi qu'une lourde facture pour l'Etat pourvoyeur de garanties à travers la Caisse Centrale de Garantie. D'autre part, le financement bancaire n'a pas permis de servir de manière suffisante certains pans de l'économie, notamment les TPME, les start-ups, l'économie sociale, etc. et ne sera pas suffisant pour atteindre les ambitions du Nouveau Modèle de Développement. Ainsi, il sera crucial, dans un futur proche, de diversifier les modes de financement de l'économie et de mettre en place des instruments adaptés à ces besoins multiples.

**Malgré un intérêt soutenu pour les marchés des capitaux, ces derniers connaissent une atonie prolongée.** S'agissant du marché boursier, la Bourse de Casablanca (CSE) est la troisième plus grande bourse d'Afrique en termes de capitalisation boursière. Néanmoins, elle reste très faiblement exploitée par les entreprises pour lever des capitaux comme le démontre le faible nombre d'émissions en bourse et d'émissions primaires pendant les dix dernières années avec seulement dix nouvelles introductions en bourse et une capitalisation boursière qui est restée au même niveau. Le marché boursier manque de grands émetteurs, les instruments sont peu diversifiés et la liquidité sur le marché secondaire s'est affaiblie (ratio de liquidité globale de 12.0% en 2019 contre 30.7% en 2007). En conséquence, le marché marocain des actions a été rétrogradé en 2013, passant du statut de marché émergent à celui de marché frontière de l'indice MSCI. Par ailleurs, les petits porteurs (9% des transactions en 2018) et les investisseurs internationaux (10%) sont peu actifs sur le marché en raison de l'offre de papier réduite et

surtout d'une perte de confiance qui trouve son origine dans des transactions boursières massives et peu transparentes qui ont permis à un nombre limité d'initiés d'en bénéficier de manière illicite. Concernant le capital investissement, celui-ci a récemment connu un certain essor mais qui reste modeste en parvenant à lever 4,2 MMDhs sur la seule période 2017-2019 avec des fonds principalement orientés vers le capital développement et de taille relativement limitée comparativement aux besoins et aux montants servis par le secteur bancaire. Enfin, la finance alternative demeure résiduelle et couvre principalement la phase d'amorçage des entreprises.

**Redynamiser la Bourse de Casablanca sera la première étape pour faire émerger le Maroc comme première place financière de la région.** Que cela soit pour faire face aux enjeux du développement ou aux impératifs de relance suite à la crise actuelle de la Covid-19, les marchés des capitaux joueront un rôle majeur dans le Nouveau Modèle de Développement du Maroc. En particulier, le développement de la Bourse de Casablanca sera crucial pour le développement de ces marchés car elle représente un débouché naturel aux différentes activités d'investissement, notamment en private equity, et permet d'offrir un meilleur pricing des actifs ainsi qu'un accès à une base d'investisseurs plus large et des produits diversifiés ajustés aux différents niveaux de risque.

## Objectifs du pari

L'objectif de ce pari est d'apporter un nouveau souffle aux marchés des capitaux Marocains afin de renforcer leur contribution au financement direct de l'économie et de faire du Maroc une plateforme financière régionale pour les capitaux internationaux et les économies africaines. Plus spécifiquement, il s'agit de redynamiser la Bourse de Casablanca, notamment à travers l'élargissement de la base d'émetteurs et d'investisseurs nationaux et internationaux, l'augmentation de la liquidité et du volume de transactions et la diversification des produits et instruments. La dynamisation de la bourse est l'élément essentiel pour permettre au Maroc de relever le Pari de devenir une place financière régionale de référence. Pour y arriver, un ensemble d'objectifs stratégiques devront être atteints :

- Faire passer la capitalisation boursière totale de 54% du PIB en 2019 à 70% du PIB en 2035
- Faire passer les émissions d'actions d'une moyenne annuelle de 100 millions de dollars entre 2015 et 2019 à une moyenne annuelle de 1 milliard de dollars entre 2021 et 2030 puis une moyenne annuelle de 5 milliards de dollars entre 2030 et 2035
- Faire passer les émissions d'obligations d'une moyenne annuelle de 300 millions de dollars entre 2015 et 2019 à une moyenne annuelle de 2 milliards de dollars entre 2021 et 2030 puis une moyenne annuelle de 7 milliards de dollars entre 2030 et 2035
- Diminuer le poids des banques dans la capitalisation boursière de 35% à 20% en 2035
- Augmenter le nombre de sociétés cotées de 76 en 2019 à 300 en 2035
- Augmenter le nombre d'entreprises dont la capitalisation boursière est supérieure à 100 millions de dollars de 45 en 2019 à 150 en 2035
- Augmenter le pourcentage des transactions faites par des investisseurs internationaux de 10% à 25%



## Articulation du pari

Ce pari vise à développer 3 composantes essentielles au développement des marchés de capitaux :

- **Composante 1 – Achever les réformes entamées dans les années 1990 pour transformer la bourse en un marché dynamique capable de jouer pleinement son rôle de financement de l'économie**

Malgré l'essor que le marché boursier Marocain a connu dans les années 2000, il se caractérise aujourd'hui par un manque d'émetteurs et d'investisseurs ainsi qu'une liquidité et un volume de transactions bien en deçà de son potentiel. Cela cause un phénomène de distorsion des prix qui se traduit par des multiples surestimés et plus élevés que dans d'autres pays émergents comparables, décourageant de nombreux investisseurs internationaux à participer dans ce marché. Par ailleurs, la Bourse de Casablanca ne dispose pas encore de l'éventail de produits et compartiments nécessaires à l'épanouissement des marchés des capitaux, malgré beaucoup d'initiatives et de propositions dans ce sens. Ainsi, un certain nombre d'actions principales sont proposées afin d'élargir la base d'émetteurs et de diversifier les instruments financiers :

**Utiliser la cotation des entreprises publiques comme moteur pour relancer la Bourse de Casablanca.** L'ouverture du capital des entreprises publiques permettra de financer par le marché leurs grands projets de transformation, dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement, tout en contribuant à relancer de manière forte la Bourse de Casablanca. Pour donner un signal positif fort dans ce sens, il est nécessaire d'accélérer l'agenda d'introduction en bourse de participations minoritaires d'entreprises publiques ayant une gouvernance et une situation financière saines leur permettant de faire appel à l'épargne dans les plus brefs délais. En parallèle, il sera important de réaliser de manière progressive les réformes visant à mieux valoriser le patrimoine des autres entreprises publiques et à séparer leurs activités commerciales de celles relevant du service public, afin de les préparer à une introduction en bourse dans un futur proche.

**Encourager la cotation des sociétés immobilières pour tirer profit du développement de ce secteur.** Dans ce sens, il est proposé de soumettre les foncières cotées aux mêmes exigences et obligations des organismes de placement collectif en immobilier (OPCI) et de les faire bénéficier du même régime fiscal dérogatoire que celui des OPCI. Cette approche a été adoptée en France en 2003, post crise, à travers la création du régime des sociétés d'investissement immobilier cotées qui a contribué significativement au dynamisme de la Bourse de Paris, avec une capitalisation boursière multipliée par 4.5 depuis l'introduction de ce régime en 2003. Si elle est mise en œuvre correctement, l'introduction du régime des foncières cotées au Maroc peut jouer un rôle très important en termes d'attraction de nouveaux émetteurs.

**Alléger la réglementation de manière significative pour certaines catégories d'entreprises afin de les encourager à recourir à la bourse.** En parallèle avec le renforcement de la régulation des marchés des capitaux et de la sanction stricte des pratiques néfastes, il est important de promouvoir une réglementation souple favorable à l'innovation financière et au développement de l'activité au niveau du marché boursier. Dans ce sens, il s'agit de créer des compartiments avec une réglementation fortement assouplie spécifique au contexte de certaines catégories



d'entreprises telles que les start-ups et les PME à fort potentiel de croissance. Cela ressemblerait au NILEX au sein de la Bourse égyptienne qui a été créée en 2010. Premier marché de la région MENA pour les PME, le NILEX est soumis aux mêmes règles de base que le marché principal, mais ses frais sont moins élevés et ses exigences en matière de cotation et de divulgation sont moins lourdes, notamment en matière de performance et de taille de l'entreprise, de nombre d'actionnaires, ainsi que de pourcentage de flottant libre.

**Accélérer la mise en place du marché à terme pour accroître la liquidité du marché et attirer l'intérêt des investisseurs étrangers.** Le développement du marché des produits dérivés joue un rôle essentiel dans le système financier et contribue à divers aspects de l'économie. Les produits dérivés financiers sont couramment utilisés pour gérer diverses expositions aux risques financiers, notamment les risques de prix, de change, de taux d'intérêt et de crédit. En permettant aux investisseurs de dissocier et de transférer ces risques, les produits dérivés contribuent à une allocation plus efficace des capitaux, facilitent les flux de capitaux transfrontaliers et créent davantage de possibilités de diversification des portefeuilles. La priorité est de finaliser le projet, déjà entamé depuis déjà plusieurs années, de mise en place d'un marché à terme (MAT) ouvert à tous les investisseurs. Pour cela, il s'agit d'adopter dans les plus courts délais le cadre légal et réglementaire qui encadre le marché à terme et de mettre en place la gouvernance, l'infrastructure, notamment en termes de compensation, et les produits adéquats pour opérationnaliser le projet. Il est également proposé de développer les expertises en structuration et trading des marchés dérivés et en arbitrage nécessaire au développement de ces marchés.

**La mise en place d'un cadre législatif pour la cotation des fonds indiciels (ETFs).** Les ETF offrent la possibilité d'investir dans un portefeuille de titres qui offrent les mêmes avantages des fonds communs de placement avec la liquidité et la flexibilité des échanges d'actions. Structurés comme un titre unique, négocié en bourse comme une action, les ETF permettent aux investisseurs d'accéder à des indices entiers en une seule fois. Les ETF constituent une alternative intéressante pour les investisseurs moins expérimentés et plus réticents au risque qui ne souhaitent pas investir dans des actions individuelles. Dans ce sens, il s'agit d'accélérer la mise en place du cadre législatif qui vise à créer de nouveaux compartiments dédiés à la cotation des ETFs.

**Développer le marché de la dette privée.** Le marché de la dette privée nationale a connu une certaine dynamique tirée principalement par les émissions des banques et des entreprises publiques. Toutefois, le nombre d'émetteurs sur les deux compartiments, en l'occurrence obligataire et de Titres de Créances Négociables (TCN), reste limité avec de faibles perspectives de développement. Dans ce sens, il s'agit de soutenir les émissions obligataires de sociétés non financières afin de développer le marché de la dette privée au Maroc. Par ailleurs, il est recommandé de développer et approfondir davantage le marché des Titres de créances négociables (TCN), en agissant particulièrement dans le sens d'une utilisation plus importante des billets de trésorerie par les entreprises non financières.

- **Composante 2 – Faire du Maroc une plateforme financière majeure en Afrique capable d'attirer les investisseurs et émetteurs étrangers**

**Créer des bourses spécialisées.** Il est proposé de créer des bourses spécialisées telles que les bourses maritimes et les bourses de matières premières pour profiter de l'activité commerciale



qui s'est développée dans ces domaines, notamment dans les phosphates et autour du port de Tanger Med. Cela permettrait notamment d'attirer les entreprises africaines spécialisées dans ces domaines et opérant dans des pays n'ayant pas de marché boursier local. Cela se fait dans d'autres parties de la région, notamment en Égypte, où ils mettent actuellement en place une bourse de matières premières pour le blé, les huiles, le sucre et le riz. Un autre exemple est la Kuala Lumpur Commodities Exchange (KCLE) : une bourse de marchandises malaisienne qui négocie des contrats à terme sur l'huile de palme brute, l'huile de palmiste brute, l'étain, le caoutchouc et le cacao.

**Lancer un partenariat international stratégique fort pour accompagner le Maroc dans la diversification des instruments financiers.** De ce point de vue, et malgré quelques premières collaborations notamment pour la participation au programme ELITE, le partenariat annoncé avec le London Stock Exchange ne semble pas avoir produit les résultats escomptés en termes de développement du marché financier et régional. Dans ce sens, il est nécessaire de revoir ce partenariat pour lui donner plus de substance ou bien d'établir de nouveaux partenariats internationaux stratégiques, axés sur des résultats, avec une place boursière leader à l'international ayant une expertise spécifique dans les marchés et produits que le Maroc ambitionne de développer, notamment les produits dérivés et les nouveaux produits financiers innovants.

**Renforcer la couverture du Maroc par les agences de recherche et de notation financière pour améliorer sa visibilité à l'international.** Les investisseurs internationaux, notamment institutionnels, s'appuient fortement sur les agences de recherche et de notation pour prendre leurs décisions d'investissement. Dans ce sens, il est important de s'assurer de la couverture des évolutions économiques du Maroc et des performances des entreprises Marocaines par ces agences. Dans ce sens, il convient de densifier les activités de recherche, d'analyse et de notation financière au niveau du marché Marocain pour mettre toute l'information nécessaire à disposition des investisseurs et des agences internationales.

- **Composante 3 – Mettre en place un environnement favorable au développement rapide des marchés des capitaux**

Afin de réanimer le marché boursier et renforcer son rôle dans le financement, il est nécessaire d'améliorer sa capacité à s'adapter de manière agile à l'évolution rapide des marchés et à répondre aux besoins de plus en plus complexes de l'économie ainsi que de regagner la confiance des investisseurs, tant au niveau national qu'international. Dans ce sens, nous proposons d'apporter des changements au cadre juridique ainsi qu'à la réglementation tout en se concentrant sur la création de nouveaux métiers et expertises et en nouant des partenariats internationaux afin de créer un cadre propice au développement des marchés capitaux.

**Mettre en place un Fast Track pour fluidifier le processus législatif en lien avec les marchés des capitaux.** La lenteur du système législatif ralentit souvent de manière significative le développement de nouvelles lois et réglementations qui, autrement, permettraient aux marchés des capitaux de se développer. Dans ce sens, il convient de mettre en place un dispositif législatif accéléré visant le développement rapide des marchés des capitaux à travers l'adoption d'une loi qui fluidifierait le processus de réforme et permettrait aux autorités de tutelle d'opérer les changements nécessaires par voie réglementaire pendant une période déterminée.



**Assurer une régulation forte et indépendante des marchés des capitaux afin de renforcer la confiance.** Depuis la crise de 2008, de nombreux investisseurs nationaux et internationaux ont perdu confiance dans la capacité des marchés des capitaux à protéger leurs intérêts et à fournir des rendements attractifs sur leur capital investi. Afin de regagner la confiance de ces investisseurs, notamment les petits porteurs, les investisseurs minoritaires et les investisseurs étrangers, et mieux protéger leurs intérêts, il sera nécessaire de renforcer le cadre juridique pour décourager et sanctionner de manière forte les pratiques déloyales tels que les délits d'initiés et les manipulations de marché. D'autre part, il est recommandé de renforcer les outils de surveillance de l'AMMC ainsi que ses prérogatives et son indépendance en termes de sanction afin qu'elle puisse agir rapidement et avec fermeté lorsqu'elle détecte des infractions à la loi et aux règlements.

**Évoluer progressivement vers un modèle de supervision financière intégré pour renforcer l'action des régulateurs.** Dans le futur, et en parallèle avec la maturation de ses marchés financiers, le Maroc devrait envisager de mettre en place un modèle de supervision financière plus intégré, avec une répartition par objectifs entre les régulateurs qui permettrait de renforcer leur action en la rendant plus cohérente et ciblée. Ce modèle de régulation, connu sous le nom de Twin Peaks, se compose en théorie de deux régulateurs dont les objectifs sont pour l'un d'agir sur les sujets d'ordre prudentiel et pour l'autre de superviser les comportements des acteurs sur le marché et d'assurer la protection de ses usagers. Plusieurs pays ont évolué vers ce modèle de supervision financière, de manière complète ou partielle, après avoir adopté un dispositif de surveillance financière sectorielle similaire à celui du Maroc, notamment l'Australie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suisse, l'Espagne, le Qatar, et plus récemment l'Afrique du Sud.

**Faire émerger de nouveaux métiers et expertises pour renforcer l'écosystème financier.** Il s'agit de mettre en place des formations universitaires, initiales et continues, pour développer les métiers de trading, d'arbitrage, de structuration des produits dérivés et de gestion des risques, nécessaires au développement des marchés financiers préconisés dans ce projet. Il serait également opportun d'attirer et d'inciter les Marocains du Monde, travaillant dans la finance, à mettre à contribution leur expertise pour la réussite de ce projet.



## Ancrage institutionnel

**Pilotage** : la réussite de ce pari de redynamisation des marchés des capitaux est conditionnée par la participation effective des utilisateurs de ces marchés dans sa mise en œuvre. Le pilotage pourrait ainsi être mené par un comité ad hoc réunissant les principaux acteurs privés, notamment les membres du conseil d'administration de la Bourse de Casablanca, la banque centrale, l'AMMC et le MEFRA.

## Partenaires potentiels

CGEM, GPBM, CRI, universités

## Horizon de temps

La première étape (2021-25) pourra se focaliser sur l'adoption et l'implémentation des réformes nécessaires, et souvent déjà en cours d'élaboration, de la composante 1 ainsi qu'à des opérations fortes d'introduction en bourse d'entreprises publiques, la mise en place d'un partenariat stratégique avec une bourse internationale au niveau de la composante 2 et les réformes en lien avec le renforcement de la régulation et l'accélération du processus législatif au niveau de la composante 3. La deuxième étape (2025-35) pourra se focaliser sur la poursuite des initiatives pour animer la Bourse de Casablanca, attirer des capitaux étrangers et faire du Maroc une place financière régionale.





---

# EMPLOYABILITE ET COMPETENCES

---

Cette note thématique traite des problématiques en lien avec l'emploi et la disponibilité des compétences adéquates aux besoins de l'économie et de sa transformation productive.

---

## ETAT DES LIEUX

---

Dans un contexte de forte pression démographique, d'une nette augmentation du nombre d'actifs et de demandeurs d'emplois, et de mutations profondes et disruptives de l'économie mondiale, telles que l'automatisation et l'intelligence artificielle, il est nécessaire de renforcer les compétences et l'employabilité des Marocains afin qu'ils puissent intégrer le marché du travail, parallèlement à la dynamisation du tissu économique et entrepreneurial pour créer davantage d'emplois.

**Les taux d'inactivité et de chômage sont élevés, et affectent particulièrement les femmes et les jeunes.** Au cours des vingt dernières années, le Maroc a réalisé des progrès encourageants sur le plan socio-économique, permettant de ramener le taux de chômage de 13.4% en 2000 à 9.2% en 2019<sup>8</sup>. Cependant, cette évolution positive cache des disparités importantes. Le chômage touche les femmes (13,5%) plus que les hommes (7,8%) et les jeunes âgés de 15 à 24 ans (~25%). Par ailleurs, le chômage croît avec le niveau de qualification, passant de 3,1% parmi les personnes n'ayant aucun diplôme à 15,7% parmi les titulaires d'un diplôme, et également par type de qualification, notamment pour certains diplômes tels que ceux délivrés par les universités (23,6%). On note également une forte sélectivité à l'entrée du marché du travail et une prépondérance du chômage de longue durée. Par ailleurs, le taux d'activité est relativement faible (45,8%) et en déclin depuis 20 ans. Cela découle en grande partie de la participation de plus en plus faible au marché du travail des femmes (21,5%) et des jeunes de 15 à 24 ans (25%).

**L'Etat a adopté divers programmes d'appui à l'employabilité et à l'insertion professionnelle mais les résultats sont encore en deçà des besoins.** Les actions de l'Etat se sont orientées vers l'amélioration de l'employabilité des jeunes par l'accès à une première expérience professionnelle et à la formation qualifiante à travers, notamment, les programmes Idmaj et Taehil. D'autres actions visant l'auto-emploi ont été déployées, mais sont restées limitées en termes de périmètre et de densité. L'Etat a également lancé la stratégie nationale de l'emploi 2015 - 2025, qui vise à mettre l'emploi au centre de l'action publique, mais son taux de déploiement reste faible à l'heure actuelle.

---

8 HCP.

## DIAGNOSTIC

---

Cette situation est principalement due à plusieurs contraintes d'ordre conjoncturel et structurel :

**La création d'emplois est insuffisante, peu inclusive et de faible qualité.** En effet, la création annuelle moyenne reste bien en deçà du rythme nécessaire pour absorber le stock de demandes d'emplois et offrir du travail aux jeunes qui arrivent chaque année sur le marché de l'emploi, en lien avec le régime de croissance de l'économie nationale peu générateur d'emplois. Par ailleurs, l'emploi est concentré dans des postes productifs, au détriment des postes d'encadrement, en reflet de la faible sophistication de l'économie nationale. Une grande partie des actifs occupent des emplois précaires notamment dans l'informel, sans contrat ni protection sociale.

**Le niveau d'instruction des demandeurs d'emploi reste faible.** Plus du tiers de la population et de la moitié des actifs occupés ne disposent d'aucun niveau d'instruction. Ces proportions sont de 8,7% et 15% pour le niveau supérieur (baccalauréat inclus). Par ailleurs, parmi ceux qui exercent dans le secteur primaire, plus de 80% n'ont aucun diplôme. Cette proportion atteint 59,8% dans le secteur des BTP, 46,2% dans l'industrie et 38,1% dans les services.

**La formation est en inadéquation avec les besoins du marché du travail, et les demandeurs d'emploi, même les diplômés, ne disposent pas des compétences requises par les employeurs.** S'agissant de l'éducation supérieure, les formations sont concentrées à plus de 80% sur des filières à accès ouvert, peu demandées ou saturées comme les sciences sociales. Beaucoup d'étudiants optent pour ces filières par défaut d'orientation et d'information sur le marché du travail. A fin 2019, l'offre de formation professionnelle est pléthorique et couvre quelques 340 filières, en majorité en décalage avec la demande des employeurs, en raison notamment d'une concertation insuffisante avec les professionnels. Par ailleurs, les programmes pédagogiques ne permettent pas de développer les compétences comportementales, relationnelles, managériales, et linguistiques de plus en plus demandées par les employeurs.

**Les mécanismes de formation duale souffrent de plusieurs maux.** La formation professionnelle alternée et l'apprentissage, souffrent de plusieurs faiblesses, notamment la faible implication des professionnels dans l'élaboration de l'offre de formation, le manque de formateurs qualifiés, les ressources matérielles limitées, les faibles capacités d'accueil des entreprises et maîtres-apprentis, la distanciation entre les instituts et les entreprises d'accueil et le manque de suivi-évaluation. L'OFPPT, qui remplit une mission de service public et opère directement 70% de l'offre de formation professionnelle, a été amené à étendre rapidement son offre face à une demande croissante, résultant en une massification souvent éloignée des besoins réels du secteur productif. En contraste, les instituts à gestion déléguée focalisés sur les secteurs spécifiques (ex : IMA, IFMIA) représentent des exemples de mécanismes de formation duale réussis grâce à une gouvernance impliquant les professionnels et des modèles de gestion et de financement public-privé, et des formations dont le contenu et les effectifs sont définis par la demande directe des entreprises.

**La formation continue est encore peu utilisée par les entreprises.** Le principal frein avancé par celles-ci est le financement. Pour détendre cette contrainte, les autorités publiques ont mis en place les contrats spéciaux de formation (CSF), financés par la Taxe de Formation



Professionnelle (TFP). Cependant, l'examen des réalisations des CSF depuis 2010 révèle que ce dispositif est encore très peu utilisé, notamment à cause des formalités administratives contraignantes, particulièrement en ce qui concerne la procédure pour obtenir le financement, et de la multiplication des intervenants dans ce dispositif. De manière globale, l'absence d'un système de validation des acquis de l'expérience professionnelle et le manque d'incitation des salariés à la formation continue sont des facteurs qui concourent à l'intérêt faible pour ce mode de formation.

**Les résultats des politiques de soutien à l'emploi sont encore en deçà des attentes, en lien avec une faible connaissance du marché du travail et une gouvernance non coordonnée.** Concernant les politiques actives de l'emploi, leur évaluation met en évidence une approche excluant les non diplômés qui représentent une part importante du nombre de demandeurs d'emploi. Par ailleurs, des faiblesses ont été relevées dans la mise en œuvre de ces programmes, notamment des abus d'utilisation des programmes d'insertion par les entreprises ainsi que des rigidités en termes de conditions et de formalités administratives qui découragent les entreprises. L'absence d'une gestion prospective de la demande du marché de l'emploi, la multiplicité des intervenants et leur faible coordination, et la faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation entraînent des incohérences dans la conception et la mise en œuvre des politiques de promotion de l'emploi et affaiblit leur impact.

**Enfin, la législation du travail est en déphasage avec les mutations économiques et sociales en cours.** Depuis son entrée en vigueur en 2004, le Code du travail n'a pas fait l'objet de révision alors que cette législation est jugée incomplète et à l'origine de rigidités qui s'avèrent contre-productives pour la protection des employés. Par ailleurs, le texte ne tient pas compte des nouveaux modes de travail. Le dialogue social reste également peu productif et souvent lié aux aspects matériels et les conventions collectives du travail sont peu répandues.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition à l'horizon 2035 est de doter les marocains des compétences techniques, comportementales, et managériales fortes, en adaptation continue avec les besoins du marché du travail, et de promouvoir l'emploi à travers un cadre juridique renforcé, une meilleure gouvernance et des politiques cohérentes et inclusives.

Cibles à l'horizon 2035 :

- *Amélioration du classement du Maroc dans le rapport Global Talent Competitiveness Index produit par l'INSEAD à 50/125*
- *Amélioration de l'adéquation des compétences avec les besoins de l'économie et de la transformation structurelle*



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Ces objectifs pourront être atteints à travers les orientations stratégiques suivantes, et toute initiative qui s'y inscrit :

**Former des compétences en adaptation continue avec les besoins du marché du travail à travers une implication forte du secteur privé.** Il s'agit tout d'abord de consacrer le mode de pilotage public-privé de l'offre de formation nationale afin d'assurer son adéquation continue à la demande de compétences. Cela passe notamment par une meilleure observation des tendances du marché du travail et une identification continue des besoins des entreprises pour une meilleure planification de l'offre de formation. Dans ce sens, il s'agira de mettre en place un système d'information performant et intégré et de créer des synergies entre l'observatoire des métiers et des compétences de la CGEM, l'observatoire national du marché du travail et les agences d'intermédiation. Il est aussi important de mettre en place des partenariats avec le secteur privé dans la conception de l'offre de formation, la mise en œuvre des programmes, en s'inspirant du modèle réussi des instituts à gestion déléguée, et le contrôle-qualité des formations à travers l'évaluation indépendante des acquis de compétences et la mesure systématique des taux d'insertion.

**Renforcer les soft skills et encourager l'apprentissage tout au long de la vie pour permettre aux citoyens de s'adapter de manière agile aux perpétuelles mutations du marché du travail.** Il s'agit tout d'abord de généraliser et de renforcer l'apprentissage des savoirs comportementaux, des compétences managériales et des langues depuis l'éducation fondamentale et d'améliorer les mécanismes d'orientation professionnelle. Ces rapides évolutions appellent également à inciter à l'apprentissage tout au long de la vie à travers la mise en place d'un mécanisme de certification des compétences et de validation des acquis professionnels et la valorisation de la formation continue par un large effort de sensibilisation, l'instauration d'un droit à la formation et la révision de la gestion des CSF. En particulier, le renforcement du droit à la formation des salariés et la facilitation de l'accès effectif aux ressources qui lui sont consacrées pourraient passer par la mise en place de comptes individuels de formation, associés à l'employé, permettant un usage agile de ces droits par les employés de TPME notamment, ainsi que la portabilité des droits en cas de changement d'emploi; Les modèles de formation innovants en modules courts, non diplômants mais à fort potentiel d'insertion sont à encourager, notamment dans les TIC (ex. école 1337 qui forme aux compétences de codage numérique).

**Améliorer la coordination des politiques nationales de l'emploi et accélérer leur territorialisation pour une meilleure réactivité et adéquation aux besoins.** Afin de rendre les initiatives plus cohérentes, il est recommandé d'adopter une charte sur la promotion de l'emploi, de renforcer les moyens et les prérogatives de coordination du Ministère du travail et de l'insertion professionnelle afin d'accompagner les différents départements sur la question de l'emploi, et de favoriser le dialogue avec le secteur privé et les partenaires sociaux. Par ailleurs, et dans le cadre de la régionalisation avancée, il est également important d'accélérer la territorialisation des politiques d'emploi, afin de mieux prendre en compte les spécificités régionales, de produire des données complètes, régulières et structurées sur le marché du travail et d'installer un cadre



institutionnel rigoureux de suivi-évaluation des programmes de formation et de promotion de l'emploi.

**Renforcer les mécanismes d'intermédiation et d'employabilité pour un meilleur ciblage et une approche différenciée.** Pour se faire, il est recommandé de densifier les programmes de promotion de l'emploi, tels que le contrat « Formation pour l'Intégration » et le programme « Tahfiz », et de continuer à enrichir l'offre de services de l'ANAPEC en l'élargissant à de nouvelles cibles (non diplômés, NEET, personnes à besoins spécifiques, ...) et en élaborant des programmes spécifiques à leurs besoins. Cela passe notamment par le renforcement des moyens de cette agence, pour densifier ses services et améliorer leur qualité, et par des évaluations rigoureuses des programmes afin de renforcer leur impact. Il est également recommandé de continuer à promouvoir l'auto-emploi en améliorant l'accompagnement à l'entrepreneuriat et en renforçant les capacités des enfants des agriculteurs, des artisans et des commerçants à reprendre les affaires familiales.

**Mettre à niveau le cadre juridique pour promouvoir l'emploi, réduire sa précarité, et assurer un dialogue social régulier, qui intègre les transformations en cours et à venir du monde du travail.** Il est recommandé en priorité d'amender le code de travail pour le moderniser, le simplifier et le rendre plus agile, en mettant en place un cadre général qui comprend les principes généraux, et les droits fondamentaux, indiscutables, des salariés, ainsi que leurs devoirs envers les entreprises alors que les questions plus spécifiques seraient gérées au niveau des conventions collectives pour plus de souplesse et d'adaptabilité. Par ailleurs, un dialogue social actif et anticipatif des transformations rapides et profondes des modes de travail permettra de se mettre au diapason de ces nouvelles tendances et des besoins qui en émanent. Dans ce sens, il est recommandé de réglementer les nouveaux modes de travail comme le travail à distance et à temps partiel, qui peuvent avoir un impact déterminant sur l'activité des femmes, et d'œuvrer fortement pour la portabilité des droits des travailleurs (protection sociale, retraite, etc.) et la mobilité de l'emploi. D'autres actions sont à entreprendre, à savoir activer l'adoption de la loi sur les syndicats, promulguer la loi organique de la grève, et œuvrer pour le renforcement du contrôle du respect des droits fondamentaux dans le travail. Il est également recommandé de mettre en place un cadre juridique pour structurer et formaliser la relation entre le stagiaire et l'entreprise, essentiel au développement des stages comme première étape essentielle de préparation des jeunes à l'intégration dans la vie active.

**Ouvrir le monde du travail aux compétences internationales et en priorité aux Marocains du Monde.** Dans ce sens, il est recommandé d'élaborer une politique globale de coopération entre le pays de résidence des migrants et le Maroc, et de mettre en place des voies institutionnelles qui intègrent les transferts de savoirs des migrants qualifiés comme modalité de coopération. Il est également important de mettre en place une base de données sur les compétences expatriées et d'élargir les modes de transfert de ces compétences (télétravail, formules de retour physique de durée déterminée...). Par ailleurs, il est recommandé de créer un fast-track administratif et un mécanisme d'accompagnement fort pour attirer des compétences internationales, notamment Africaines, dans certains secteurs porteurs de l'économie marocaine ayant besoin d'un transfert de savoir ou de technologies.





# ECONOMIE SOCIALE

L'objet de cette note thématique est l'économie sociale comme nouveau pilier de développement pour répondre de manière simultanée à des défis majeurs qui sont au cœur du Nouveau Modèle de Développement : la création de richesse portée par l'inclusion sociale, territoriale et économique.

## ETAT DES LIEUX

**Le développement d'une économie inclusive forte et créatrice de richesse, et soucieuse des enjeux de développement social est devenu aujourd'hui un impératif.** En effet, la pertinence de l'économie sociale se confirme dans un monde qui connaît simultanément globalisation accélérée et épuisement des gisements traditionnels de croissance. Une vision intégrée du développement, qui valorise la durabilité, la résilience et l'appropriation par le citoyen de son espace de vie et de ses responsabilités, fait systématiquement de l'économie sociale, historiquement de périphérie marginale, un pilier central permettant par ses missions d'intérêt général et sa gouvernance démocratique, d'orienter l'activité économique vers des pratiques responsables envers l'environnement et la société et de créer des emplois inclusifs en facilitant l'insertion de personnes éloignées du marché du travail classique, notamment les NEET et les femmes, et en activant les gisements de création de valeur de l'ensemble des territoires.

**Depuis plusieurs décennies, le Maroc a manifesté un intérêt particulier pour l'économie sociale mais sa contribution à la création de richesses et d'emplois reste limitée.** L'Etat a clairement démontré son positionnement en faveur de la reconnaissance de l'économie sociale comme pilier de développement en élaborant une Stratégie Nationale 2010 – 2020 de l'économie sociale et solidaire ainsi que les Plans de Développement Régionaux de l'Économie Sociale (PDRES) qui visaient à mettre en place un cadre territorial cohérent et incitatif à son développement mais dont la mise en œuvre et l'impact ont été très limités. L'Etat a également intégré l'économie sociale dans ses initiatives stratégiques, telle que l'INDH, et ses politiques publiques sectorielles, notamment le Plan Maroc Vert, et en créant plusieurs organes de gouvernance dédiés. Malgré ces différentes initiatives, le chiffre d'affaires de l'économie sociale représente aujourd'hui seulement 2% du PIB marocain et moins de 4% des emplois (en comptant les emplois indirects).

**L'économie sociale et solidaire a connu au courant des dernières années une augmentation significative en termes d'acteurs, avec plus de 27.262 coopératives et leurs 563.000 adhérents (en 2019).** Les 52 mutuelles, troisième acteur principal, sont réparties entre mutuelles de santé, d'assurance et société de cautionnement. Les autres acteurs, notamment les entreprises sociales (dont l'objectif principal est d'avoir un impact social plutôt que de générer du profit pour ses propriétaires ou ses partenaires et qui réinvestit ses bénéfices à des fins sociales

principalement), et les entreprises à mission (qui sont des entreprises commerciales qui intègrent dans leurs statuts un objectif social ou environnemental) sont donc absents et non représentés dans ce circuit économique. Pour changer d'échelle et atteindre le plein potentiel de ce secteur, il sera impératif de transformer le tissu économique actuel et de passer d'une logique de subsistance et de vulnérabilité à une logique d'entrepreneuriat et de développement.

## DIAGNOSTIC

**L'économie sociale est davantage considérée comme un entrepreneuriat de survie et de subsistance plutôt qu'une véritable alternative créatrice de valeur et d'emplois.** Cette situation est entretenue par la disponibilité de financements publics peu conditionnés pour des projets de développement social ou économique sans que ces derniers n'aient une logique de marché ou de pérennité. Ainsi, les porteurs de projets naissent massivement en conséquence de la disponibilité des fonds sans intégrer une approche de durabilité et viabilité ainsi qu'une logique de marché. Ceci entraîne une dépendance structurelle aux financements et subventions externes, le plus souvent publics.

**Par ailleurs, le tissu des acteurs existants souffre de difficultés classiques, qui sont amplifiées en raison de la taille des acteurs et d'un environnement faiblement stimulant.** Il s'agit du manque de capacités humaines et organisationnelles, d'un taux d'informel important, d'infrastructures de production faiblement optimisées voire rudimentaires, du peu de valorisation des produits et du manque de capacités de créativité et d'innovation. L'accès au marché représente également un frein majeur au succès des produits issus de l'économie sociale, notamment à cause de dispositifs de commercialisation et de distribution souvent défailants et peu innovants, se limitant majoritairement aux foires et salons dédiés. Enfin, l'accès au financement reste difficile et se fait principalement à travers les structures de microfinance et les subventions publiques et privées.

**L'économie sociale est régie par une gouvernance et un cadre légal et réglementaire fragmentés qui génèrent un isolement et un manque de cohérence d'ensemble.** La gouvernance du secteur est caractérisée par un éclatement et une multitude d'acteurs, à savoir de nombreux départements ministériels dont le tourisme et l'artisanat, de collectivités locales, l'ODCO accompagnant uniquement les coopératives, etc. S'agissant du cadre légal et réglementaire, chaque type d'acteurs de l'économie sociale est encadré par un texte réglementaire spécifique, sans réel lien entre les textes. Les coopératives sont régies par la loi n112.12, les mutuelles sont encadrées par deux textes : le code des assurances loi n17-99 et le statut des mutualités du 12 novembre 1963. Enfin les associations sont régies par 2 textes répondant aux 2 grands types d'associations : les associations déclarées, incluant celles reconnues d'utilité publique, sont régies par le dahir n1-58-376 qui reste limitatif et leur laisse peu de marge de manœuvre, et les associations de microfinance par la loi n18-97.



## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est de faire de l'économie sociale une véritable troisième voie, levier de création de richesses, d'emplois, de progrès social et de développement des territoires.

Cibles à l'horizon 2035 :

- Porter la contribution de l'économie sociale à la valeur ajoutée à 6%-8% du PIB national
- Créer 50.000 nouveaux emplois par an, notamment dans les secteurs de la santé, de la jeunesse, de l'éducation, de la culture, de l'industrie et de l'économie circulaire

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Cette ambition pourra être atteinte à travers les orientations suivantes et toute initiative qui s'y inscrit :

**Intégrer pleinement l'économie sociale aux politiques économiques et promouvoir la délégation des services publics à ses acteurs.** Le développement de l'économie sociale devra continuer à s'articuler aux grandes politiques économiques du pays tout en élargissant le spectre des secteurs, historiquement concentré sur l'agriculture, le tourisme et l'artisanat, à d'autres secteurs porteurs, tels que l'industrie, l'énergie ou encore le numérique, afin de développer une économie de proximité qui tire profit de toutes les ressources matérielles et immatérielles des territoires et qui permet l'inclusion de tous les citoyens. Par ailleurs, certains domaines prioritaires du Nouveau Modèle de Développement peuvent également constituer un tremplin fort pour l'économie sociale, notamment les services de santé et d'assistance sociale, l'éducation, la transition écologique et l'insertion professionnelle des citoyens éloignés du marché du travail. Il conviendra de faire un bilan de ces différentes opportunités pour impulser, de manière volontariste, l'éclosion d'un tissu organisé et moderne d'acteurs, notamment à travers une délégation de plus en plus large des services publics. Celle-ci représente un gisement d'emplois important qu'il s'agira d'activer à travers un financement approprié, une capacitation des différents acteurs et des relations constructives et partenariales entre acteurs de l'économie sociale, Etat (ministères de tutelle) et collectivités territoriales.

**Mettre en place une gouvernance adéquate au caractère stratégique et transversal de l'économie sociale et à son ancrage territorial.** S'agissant de la coordination nationale, le portage devra se situer à un niveau stratégique et transversal du gouvernement afin d'apporter une réelle légitimité à cette troisième voie, la doter de moyens à la hauteur de l'ambition et permettre d'assurer la cohérence et la coordination des actions de l'ensemble des départements ministériels et des autorités territoriales. Il sera également important de renforcer le pilotage au niveau des territoires et de mettre en place de nouveaux modes de contractualisation des acteurs de l'économie sociale par les autorités locales pour favoriser l'émergence de nouvelles activités, notamment dans les services publics.



**Mettre en place un cadre légal et réglementaire ouvrant la voie à la pleine reconnaissance et au développement de l'économie sociale au Maroc.** En effet, au vu de l'ampleur du projet et de son caractère transformationnel, ce cadre permettra en premier lieu de mettre au clair et d'unifier la nouvelle définition de l'économie sociale dans son concept, ses principes et ses modes. Il devra également définir les organes de gouvernance du secteur et leurs rôles, ainsi que des modalités de contractualisation et de partenariat des acteurs de l'économie sociale avec l'Etat. D'autres aspects à couvrir sont les nouvelles formes juridiques pour encadrer des activités émergentes (ex : entreprises sociales, entreprises à mission...), la réglementation des questions liées à la distribution des bénéfices, les incitations publiques à mettre en place et la facilitation de l'accès aux marchés publics. Le projet de loi cadre élaboré dans ce sens par le ministère en charge de l'économie sociale devra être renforcé, notamment à travers une concertation d'envergure nationale pour co-construire cette nouvelle vision de l'économie sociale ainsi que ses modalités d'organisation avec toutes les parties prenantes concernées (cf. projet « économie sociale, troisième pilier de développement »).

**Investir dans la capacitation et la professionnalisation des acteurs dans le but de renforcer la soutenabilité de leur business model.** Il conviendra de former les dirigeants, les employés et les bénévoles aux meilleures pratiques de gestion, de fournir de l'assistance technique pour renforcer les capacités organisationnelles et moderniser les structures, et d'installer une culture et des méthodes rigoureuses d'évaluation d'impact. Il s'agit également d'inciter les acteurs à améliorer leur gouvernance, à maintenir une structure financière équilibrée et à financer tout ou une partie de leur activité grâce à la génération de revenus à travers des business modèles innovants et des incitations axées sur la performance. Dans cette perspective, le soutien public devra être réorienté en grande partie vers le soutien technique et l'accompagnement plutôt que la subvention et l'investissement. Cette capacitation pourra s'inspirer du modèle INDH3, avec des associations têtes de réseaux qui accompagnent des structures plus petites ou vulnérables. Il est également recommandé de mettre en place des offres d'accompagnement couvrant les différents besoins des acteurs de l'économie sociale, à l'image du dispositif prévu pour les entreprises de marché classiques.

**Favoriser la structuration du secteur pour créer des synergies entre les acteurs, renforcer leur visibilité et favoriser l'accès au marché.** Il s'agira notamment de développer des écosystèmes métier dans les régions permettant de mettre en relation les acteurs de la même chaîne de valeurs et de créer des opportunités de collaboration et de mutualisation. Parmi les clés de réussite de cette structuration sont la connaissance approfondie du secteur et des différentes opportunités dans les territoires, la structuration de l'accès aux marchés publics, la mise en place de plateformes digitales pour renforcer l'accès à de nouveaux marchés locaux, nationaux et internationaux et, enfin, le développement de labels permettant de rendre plus visibles les produits et services de l'économie sociale, tels que des labels dans l'éco-tourisme, l'artisanat ou l'économie circulaire.

**Développer la culture entrepreneuriale et l'innovation sociale.** Cela permettra d'élaborer des réponses nouvelles et innovantes à des besoins sociaux, à travers de nouveaux produits et services, de nouveaux modes d'organisations ou de distribution etc. Pour ce faire, l'expérimentation puis la diffusion et l'évaluation des solutions développées sont nécessaires. Il s'agira également de densifier l'écosystème d'accompagnement à l'entrepreneuriat et l'innovation



sociale (incubateurs, accélérateurs...etc.) au niveau des territoires et d'accompagner la création de centres de recherche et développement dédiés à l'innovation sociale, en collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur, pour accompagner les acteurs dans le développement de projets nouveaux et dans la valorisation et la modélisation de leurs pratiques innovantes. Ces initiatives devront être ouvertes à tous les acteurs de l'innovation sociale, abstraction faite de leur statut juridique, qui cherchent à répondre de manière innovante aux grands défis sociaux et environnementaux d'aujourd'hui, en se définissant une vocation à la fois économique et sociale.

**Assurer l'accès à des modes de financement diversifiés.** Le financement de l'innovation sociale ne peut reposer sur les seuls financements et subventions de l'Etat, ni sur les financements classiques. La diversification nécessaire des sources de financement du développement social devra également marquer une transition vers une logique de résultats et d'impacts plutôt que de moyens. Dans ce sens, il s'agira de développer l'investissement d'impact, notamment à travers des crédits d'impôt pour les investisseurs prenant des participations dans des start-ups sociales innovantes, et de mettre en place les social impact bonds qui sont des obligations financières émises par le secteur public auprès d'acteurs privés afin de financer des projets sociaux et dont le paiement est conditionné par la réussite du projet social et le Crowdfunding à élargir aux projets portés par les institutions publiques et par les associations dans la loi en cours d'adoption. Par ailleurs, il sera également important de favoriser le développement de la philanthropie à travers la mise en place d'un cadre incitatif avantageux au profit des entreprises et des individus souhaitant faire des dons aux acteurs accrédités, en créant un statut particulier de fondation, et en organisant une meilleure mobilisation de la Zakat et des terres des Habous au profit de l'économie sociale.

**Encourager les entreprises « classiques » à devenir des locomotives de l'économie sociale.** Un cadre avantageux devra être mis en place afin de les inciter à participer à cette nouvelle dynamique et de pérenniser leur contribution au développement de ce secteur. L'exemple le plus courant est l'utilisation d'un pourcentage du bénéfice net de l'entreprise dans des activités RSE en contrepartie d'une exonération ou d'un crédit d'impôt sur la somme investie. Au-delà de l'approche RSE, aujourd'hui relativement révolue, et souvent restrictive ou perçue comme une obligation pour des questions d'abord d'image, il s'agira de développer des modèles de partage plus juste de valeur (Shared Value) de l'entreprise avec son environnement direct en encourageant les partenariats entre des entreprises et des acteurs de l'économie sociale et favorisant l'intégration de ces derniers aux chaînes de valeur. Par ailleurs, afin d'accompagner les entreprises qui souhaitent entamer une transformation profonde de leurs business modèles pour y intégrer pleinement des objectifs d'intérêt général au côté de leur vocation économique, il est recommandé de créer un statut d'entreprises à mission afin de leur donner plus de visibilité.





# PROJET

## « Economie Sociale, Troisième Pilier de Développement »

### Rationnel du projet

**Il est désormais acquis que l'économie comme activité génératrice de richesses et d'emplois n'a d'existence, de légitimité et d'acceptation qu'intégrée à un système plus vaste dont la fin est un développement inclusif et responsable.** L'émergence des concepts de responsabilité sociétale et de création de valeur partagée et la montée en puissance de l'économie sociale ont marqué, au niveau mondial, l'émergence d'une activité économique insérée au cœur de la vie sociale, publique et culturelle des citoyens ; qui ne procure pas seulement subsistance et moyens matériels, mais sens, dignité et lien social ; qui ne se réduit pas à l'exploitation intensive des domaines classiques, hautement capitalistiques et très dépendants de circuits planétaires mais qui s'élargit pour intégrer l'économie de proximité, le vécu et les échanges quotidiens, et les transforme en vecteur de création de valeur, d'intensification du lien et de la confiance mutuelle.

**Le contexte actuel marqué par la pandémie de la Covid-19 présente une fenêtre d'opportunité pour établir l'économie sociale comme troisième pilier de développement, en synergie avec l'Etat et le secteur privé.** Cette pandémie a rappelé l'importance d'une économie de proximité forte qui peut jouer un rôle de tampon pendant les crises mondiales au vu de son ancrage local et de sa résilience face aux difficultés financières à court terme. Par ailleurs, l'Etat, qui fait face à une pression sans précédents sur son budget et ses services publics, pourra s'appuyer sur les acteurs de l'économie sociale pour renforcer son action en y apportant un souffle nouveau à travers une culture entrepreneuriale et de l'innovation, en la construisant autour et par les communautés afin de mieux prendre en considération leurs besoins spécifiques, et en consolidant, par l'appropriation citoyenne, la confiance dans les institutions et la communauté nationale. L'émergence de ce troisième pilier est également en phase avec le nouveau contrat social et accompagne la volonté du Maroc de bâtir une société de la prospérité qui soit aussi une société de la confiance et du lien.

**Pour une pleine reconnaissance de ce nouveau pilier de développement, des changements profonds de doctrine et de représentations sont à opérer.** L'économie sociale ne doit plus être considérée comme un secteur d'activité étroit et traditionnel, une forme marginale de bienfaisance ou des actions citoyennes à contrôler mais un levier de croissance inclusive multiple dans ses actions et dans son impact, qui touche à tous les domaines, avec des acteurs structurés, performants et innovants, dont les modes de financement sont équilibrés et dont l'action s'articule en co-développement avec celle des pouvoirs publics et de la sphère marchande.

**En pratique, cela se traduit par la mise en place d'un nouveau cadre de référence et par une impulsion volontariste des autorités publiques.** Il sera d'abord nécessaire d'élaborer une vision commune de la nouvelle économie sociale pour asseoir sa place dans le Nouveau Modèle

de Développement. Il convient également de mettre en place un cadre légal concerté qui introduit une nouvelle gouvernance, des incitations et des mécanismes de financement accompagnant la structuration et la professionnalisation des acteurs de l'économie sociale et leur facilitant l'accès à de nouveaux marchés, notamment à travers la délégation de services publics dans les domaines prioritaires du nouveau modèle, tels que la santé et l'assistance sociale, l'éducation, l'insertion professionnelle, la culture et l'économie circulaire.

## Objectifs et cibles

L'objectif de ce programme est de présenter les contours de la nouvelle vision de l'économie sociale et de proposer des leviers d'action pour transformer sa place dans l'économie et la société et favoriser le développement d'acteurs forts et d'activités diversifiées. Cet objectif se traduit par les cibles suivantes :

- Augmentation de la part de l'économie sociale dans le **PIB** à 8%
- Augmentation de la part de l'économie sociale dans les **emplois** avec une création de 50.000 nouveaux emplois par an

## Articulation du projet

Le programme s'articule en trois composantes, conçues partant d'un état des lieux et diagnostic de l'économie sociale au Maroc, d'une large consultation des acteurs et de benchmarks d'expériences internationales diverses.

- **Composante 1 : Un cadre de référence et des dispositifs pour favoriser l'émergence d'une économie sociale nouvelle**

**Mettre en place des organes de gouvernance transverses au niveau national.** Leurs missions seront d'accompagner le gouvernement dans l'élaboration d'orientations stratégiques pour le développement de l'économie sociale et d'assurer le suivi-évaluation des actions qui en découlent ; l'institutionnalisation du dialogue entre les différentes parties prenantes ; la coordination des différentes actions à l'échelle nationale et territoriale ; l'assistance technique à la conception, la mise en œuvre et la coordination de programmes et l'accumulation et la diffusion du savoir et la préparation à travers des boîtes à outils, des guides pratiques et des formations; et le renforcement de la visibilité de l'économie sociale et de sa nouvelle vision à travers les médias, la publication de rapports, d'études de cas et de success stories et l'organisation d'événements. A titre d'exemple, la France a mis en place un Haut-commissariat à l'Économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale, un Conseil Supérieur à l'ESS ainsi qu'une Chambre française de l'ESS.

**Consacrer l'ancrage local de l'économie sociale par un pilotage adéquat au niveau territorial.** L'émergence d'une économie sociale structurée et innovante requiert un changement fondamental de mindset et de nouveaux modes de fonctionnement des autorités locales dont le rôle sera de faciliter l'action des citoyens et des communautés et de créer un cadre propice



au développement d'un système d'acteurs forts. En pratique, il s'agit de faciliter et d'encadrer le dialogue et la collaboration en mettant en place une commission permanente dédiée à l'économie sociale au niveau du conseil régional et en encourageant la création de chambres professionnelles régionales pour renforcer la représentation des acteurs de l'économie sociale. Les régions devront favoriser l'émergence de pôles de compétitivité, notamment par l'élaboration de programmes régionaux de promotion de l'économie sociale en ligne avec les orientations stratégiques nationales et en collaboration avec les départements ministériels et les différentes localités. En outre, il convient de mettre en place des modalités de partenariat contractuelles pour encadrer les relations des collectivités territoriales avec les acteurs de l'économie sociale, en direct ou par l'intermédiaire d'acteurs forts et bien établis dans leur écosystème qui pourront se charger de gérer un large système d'acteurs de plus petite taille au niveau local. Il convient également d'ouvrir et d'animer des espaces pour le développement organique de nouvelles activités, au niveau le plus proche des citoyens.

**Mieux catégoriser et qualifier les différents types d'acteurs de l'économie sociale.** Pour cela, il s'agit de mettre en place de nouveaux statuts légaux et labels permettant de différencier entre les structures de prestation de services publics, celles qui opèrent des activités économiques génératrices de revenus avec une vocation d'intérêt général totale ou partielle, celles qui visent la pratique d'activités communautaires telles que le sport, la culture ou les loisirs, les structures caritatives et les structures de plaidoyer. Cette nouvelle catégorisation permettra un ciblage plus efficace dans les dispositions légales, les incitations et la régulation et renforcera la transparence des activités.

**Mettre en place un cadre incitatif attractif.** Celui-ci devra être adapté aux différentes catégories d'acteurs et pourra prendre la forme d'une fiscalité adaptée, de procédures administratives simplifiées, d'une quote-part des marchés publics, de procédures accélérées de recours en cas de retards des paiements, notamment de la part des organismes publics...etc. Des cadres spécifiques peuvent être créés dans certains domaines prioritaires du nouveau modèle avec des incitations encore plus fortes, par exemple une exonération des charges sociales pour les entités employant des personnes vulnérables ou marginalisées.

**Ancrer le projet de transformation dans une loi-cadre dédiée à l'économie sociale.** Cette loi-cadre fixera de manière précise les différents éléments cités plus haut, à savoir la nouvelle définition de l'économie sociale dans son concept, ses principes et ses modes, les organes de gouvernance à mettre en place, les nouvelles formes d'organisation statutaires et labels encadrant des acteurs spécifiques, et le cadre incitatif. Au vu de l'ampleur du projet et de son caractère transformationnel, sociétal et collectif, il conviendra de lancer une concertation d'envergure nationale pour élaborer cette loi-cadre avec toutes les parties prenantes concernées. Les instances régionales doivent participer pleinement à cet effort.

- **Composante 2 : Une méthode expérimentale pour développer de nouvelles activités de l'économie sociale**

**Mettre en place des projets pilotes en prenant appui sur les émergences.** Afin d'impulser le changement et de démontrer le potentiel de la nouvelle vision et l'impact de business modèles innovants, il s'agit de mettre en place des projets pilotes en collaboration avec des régions



partenaires sur la base des émergences qui y ont été identifiées. Cela permettra de tester in situ et à petite échelle, ce changement de dynamique et de positionner les acteurs en partenaires plutôt qu'en simples bénéficiaires de contrats ou de subventions. En outre, cela permettra également l'observation des dynamiques de gouvernance sur le terrain et au niveau institutionnel, l'évaluation du coût et de la qualité de la prestation de services publics dans le cas de délégation et de préparer une éventuelle réplique des vecteurs de réussite des projets dans d'autres régions. Cette approche facilitera également l'évaluation de nouveaux modes de financement de l'économie sociale, telle que les vouchers ou les contrats d'impact.

Ci-dessous des exemples de projets pilotes, en lien avec des défis majeurs du Nouveau Modèle de Développement :

- **Santé** : coopératives de santé communautaire
- **Education** : associations de soutien scolaire, crèches communautaires
- **Insertion professionnelle** : entreprises sociales, coopératives ou associations d'insertion professionnelle des personnes vulnérables ou marginalisées (jeunes NEET, chômage de longue date, personnes à besoins spécifiques ex-détenus...) dans les domaines d'assistance sociale et des services de proximité (aide et soins à la personne, gériatrie, entretien... etc.) et des industries créatives et du numérique (événementiel, métiers de l'image, design graphique, développement web...)
- **Transition écologique et économie circulaire** : coopératives décentralisées de production d'énergies renouvelables ; entreprises sociales de surcyclage.
- **Composante 3 : Assurer les conditions propices à la professionnalisation des acteurs et à l'émergence d'un secteur structuré et moderne de l'économie sociale**

**Mettre en place un cadre incitatif pour la professionnalisation et la structuration des acteurs de l'économie sociale.** Plusieurs mesures peuvent inciter les acteurs à renforcer leurs capacités humaines et organisationnelles, notamment la mise en place d'accréditations et de catégorisations ouvrant l'accès à des facilitations administratives et à des avantages financiers et non financiers et la dynamisation de la concurrence à travers des financements par voucher remis aux citoyens qui pourront les utiliser auprès des acteurs accrédités de leur choix. Il s'agira également de favoriser la structuration des branches de l'économie sociale en incitant les acteurs au regroupement en réseaux, fédérations ou groupements d'intérêt général, notamment à travers un accès privilégié aux marchés publics. Il serait également opportun, dans certains cas, d'envisager une prise de participation minoritaire de l'Etat pour donner une impulsion stratégique au développement de projets stratégiques tels que les grands projets d'agrégation en agriculture au vu de leur potentiel de création de richesses et d'emploi. Dans ce sens, il serait opportun de s'inspirer de la réussite de la coopérative agricole COPAG et d'étudier la possibilité d'accompagner l'émergence de modèles similaires dans d'autres secteurs, tels que les services de proximité, au niveau des différentes régions. Enfin, pour accompagner la professionnalisation du travail social, il est recommandé de s'assurer que le projet de loi portant sur les travailleurs sociaux soit aligné aux standards internationaux afin qu'elle puisse encadrer de manière plus large et précise les domaines du travail social et prévoir des mesures incitatives et des mécanismes de gouvernance adéquats pour favoriser sa montée en puissance.



**Dédier des fonds publics suffisants à la mise à niveau des acteurs et à l'impulsion de projets stratégiques.** Ces fonds seraient déployés par les régions selon des contrats et des enveloppes spécifiques à leurs besoins et leur potentiel. Ils permettront de prendre en charge une partie du coût des formations et d'assistance technique, d'accompagner les acteurs à la conception et la mise en œuvre de projets spécifiques, d'accompagner les initiatives stratégiques de mise en réseau et d'octroyer des primes pour la structuration, la modernisation et le développement des activités. Dans ce sens, il conviendra de prévoir un compartiment dédié à l'économie sociale au niveau du fonds Mohammed VI, qui permettra, en plus de renforcer les capacités et d'impulser des projets stratégiques, d'améliorer l'accès des acteurs de l'économie sociale aux prêts et aux garanties à travers un effet de levier.

**Améliorer la visibilité sur les projets futurs et favoriser une approche de partenariat sur le long terme.** Le caractère variable des dépenses publiques et des projets de développement introduit un élément fort d'instabilité pour les entités de l'économie sociale. Par ailleurs, les modes de partenariat et de contractualisation avec les pouvoirs publics ont un impact important sur le développement des acteurs de l'économie sociale et leur capacité à planifier leurs investissements sur le long terme et à créer des emplois. Ainsi, il convient de favoriser le financement et la délégation sur le long terme dans le cadre d'une contractualisation sur résultats, tel qu'établi entre l'INDH et la Fondation Zakoura pour le préscolaire par exemple.

**Promouvoir le salariat et orienter les compétences vers l'économie sociale.** Pour cela, il convient de développer des contrats aidés d'utilité publique et sociale en collaboration avec l'ANAPEC, tout en encourageant et en encadrant le bénévolat, notamment à travers un cadre juridique dédié. Il s'agit également de professionnaliser les métiers de gestion des structures de l'économie sociale et des métiers en lien avec le domaine social et environnemental, en développant des formations supérieures, professionnelles et continues dédiées, en valorisant les acquis professionnels à travers des certifications, et en mettant en place des cartes professionnelles permettant la formalisation et l'intégration à des parcours de carrière évolutifs.

**Tirer profit de la digitalisation pour faciliter l'interaction avec l'administration et améliorer la transparence des activités.** A l'image des efforts entamés pour digitaliser le parcours de l'entreprise, il sera nécessaire de procéder à une digitalisation complète de la vie des acteurs de l'économie sociale et de leur interaction avec l'administration, allant des procédures d'enregistrement et d'appels à projets au reporting administratif et financier, permettant d'assurer une meilleure transparence des activités et des financements.

## Ancrage institutionnel

Pour coordonner la concertation nationale et assurer les conditions nécessaires à sa réussite et impulser les projets stratégiques, il est préconisé de mettre en place une taskforce au niveau de l'unité d'appui à la mise en œuvre pour apporter une réelle légitimité à ce projet de transformation et le doter de moyens à la hauteur de l'ambition.

Cette taskforce devra s'appuyer sur un comité consultatif qui réunit les représentants du secteur public, de l'économie sociale, de la société civile ainsi que du secteur privé. Les instances





régionales doivent participer pleinement à cet effort. Il est important de noter que la taskforce aura vocation à être dissoute dès l'opérationnalisation effective des nouveaux organes de gouvernance et dans un délai ne devant pas dépasser 5 ans. Dans un second temps, il s'agira de favoriser une gouvernance territorialisée où les régions jouent un rôle important, en collaboration avec les ministères et les organes de gouvernance au niveau central.

## **Partenaires**

Selon les volets, le déploiement du projet nécessitera des partenariats entre les institutions qui pilotent et d'autres parties prenantes : les départements ministériels et agences concernés, l'ANAPEC, l'OFPPPT, les universités, les centres de recherche et développement, la CGEM, le GPBM, et les partenaires internationaux pour l'appui technique et le partage d'expérience.

## **Horizon de temps**

La première étape (2021-25) pourra se focaliser sur l'impulsion de projets stratégiques, notamment en termes de délégation de services publics, et la mise en place du cadre de référence. La deuxième étape (2025-35) pourra se focaliser sur la poursuite de ces efforts et les chantiers restants.

## **Estimation du coût**

N/A

## **Mitigation des risques**

Le projet proposé comporte plusieurs composantes interdépendantes, implique plusieurs parties prenantes et opère des changements à la gouvernance de l'économie sociale au niveau national et territorial. Par conséquent, il requiert un pilotage efficace permettant d'atteindre les objectifs dans les temps impartis, de coordonner l'action des différentes parties prenantes, d'assurer leur plein engagement et leur volonté commune de coopération, d'assurer les mécanismes organisationnels et opérationnels nécessaires, et de mobiliser les moyens financiers nécessaires en cohérence avec les cibles tout en s'assurant de gérer l'éventuel risque de dépendance des acteurs vis-à-vis des financements octroyés.



## Annexe

Les piliers du NMD regroupent plusieurs impératifs de développement qui peuvent être servis par des acteurs de l'Economie Sociale

Economie		NUMÉRIQUE	
<p><b>Amélioration du revenu et insertion professionnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Auto-emploi</li> <li>· Activités génératrices de revenus (coopératives...)</li> <li>· Activité économique visant l'insertion de personnes vulnérables / marginalisées</li> </ul>	<p><b>Employabilité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Orientation professionnelle</li> <li>· Formation (soft skills...)</li> <li>· Reskilling</li> <li>· Intermédiation</li> </ul>		
Capital humain			
<p><b>Education</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Préscolaire</li> <li>· Ecoles</li> <li>· Soutien scolaire</li> <li>· Langues</li> <li>· Activités périscolaires</li> <li>· Education informelle</li> <li>· Formations et training</li> <li>· Besoins spécifiques</li> </ul>	<p><b>Santé et bien-être</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Prévention</li> <li>· Soins de santé</li> <li>· Prestations de services de bien-être physique et psychologique (coaching...)</li> <li>· Nutrition</li> <li>· Addiction</li> </ul>		<p><b>Loisirs et culture</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Animation artistique</li> <li>· Animation culturelle</li> <li>· Animation sportive</li> <li>· Centres de loisirs</li> <li>· Centres de vacances</li> <li>· Centres culturels</li> <li>· Clubs</li> </ul>
Solidarités			
<p><b>Développement communautaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Associations pour le logement</li> <li>· Associations d'achat groupé</li> <li>· Associations de co-voiturage</li> <li>· Associations de quartier</li> <li>· Volontariat</li> </ul>	<p><b>Services sociaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Assistance familiale</li> <li>· Intervention sociale auprès de personnes confrontées à des difficultés (économiques, familiales, ...) ou en situation de vulnérabilité (violence, isolement social...)</li> <li>· Services à la personne</li> </ul>		
Territoires			
<p><b>Valorisation du patrimoine et des ressources locales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Valorisation du patrimoine local (architectural, naturel, culturel...) et amélioration de l'attractivité du territoire</li> <li>· Tourisme</li> <li>· Agriculture</li> </ul>	<p><b>Transition écologique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Transition agro-alimentaire</li> <li>· Transition industrielle</li> <li>· Transition énergétique</li> <li>· Economie circulaire</li> <li>· Préservation de la biodiversité et de l'environnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Production de contenu en ligne</li> <li>· Enseignement à distance</li> <li>· Télémédecine</li> <li>· Plateformes de mise en relation des producteurs et acheteurs</li> <li>· Crowdsourcing</li> </ul>	
Cadre de confiance et d'efficacité			
<p><b>Plaidoyer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Sensibilisation</li> <li>· Défense de droits</li> <li>· Associations professionnelles</li> <li>· Associations de consommateurs</li> <li>· Think tanks</li> </ul>	<p><b>Catalyseurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Sensibilisation à l'ESS</li> <li>· Etudes</li> <li>· Accompagnement technique</li> <li>· Services de support (conseil...)</li> <li>· Financement</li> <li>· Compétitions</li> </ul>		





---

# **AXE 2**

## **UN CAPITAL HUMAIN RENFORCE ET MIEUX PREPARE POUR L'AVENIR**



# EDUCATION ET FORMATION DE QUALITE

L'ambition du NMD, visant à édifier un capital humain de qualité et mieux préparé pour l'avenir, requiert pour sa concrétisation une renaissance éducative, opérée grâce une transformation profonde de l'école marocaine pour l'asseoir sur de nouveaux paradigmes, avec comme finalité la préparation des jeunes générations à être autonomes, à prendre en main leur projet de vie et à jouir de leurs droits, tout en assumant pleinement leur citoyenneté. A cette fin, le parti pris retenu au niveau de cet engagement est d'administrer une thérapie de choc visant à déclencher une dynamique capable de produire un bond qualitatif de grande ampleur à tous les niveaux de l'enseignement.

## ETAT DES LIEUX

La généralisation de l'enseignement depuis deux décennies a constitué un progrès social important. **Le Maroc est l'un des pays qui a massifié le plus rapidement la scolarisation.** Le taux de scolarisation au primaire dépasse les 95% depuis 2006, avec une progression très forte entre 1993 et 2003. Le taux de scolarisation dans le secondaire a connu une nette amélioration (passant de 30% dans les années 1990 à plus de 65% en 2018)<sup>9</sup>. Toutefois, cette généralisation s'est accompagnée d'une forte dégradation de la qualité de l'enseignement. Près de deux tiers des élèves n'acquièrent pas les apprentissages de base au terme de leur scolarité obligatoire, tant au niveau des compétences cognitives (compréhension de l'écrit, raisonnement mathématique) que des compétences non cognitives (sens de la rigueur, autonomie, confiance en soi, civisme, communication, esprit de coopération).

**En outre, le nombre moyen d'années de scolarisation au Maroc<sup>10</sup>** se situe à peine à six années d'études, soit un niveau en deçà de la performance de plusieurs pays de la région MENA. Au rythme actuel et compte tenu de la massification récente de l'enseignement, le marocain moyen devrait atteindre environ 10 années de scolarisation à l'horizon 2040, ce qui devrait se situer à peine au niveau actuel observé dans certains pays de la rive nord de la Méditerranée.

<sup>9</sup> "Cadre de performance du suivi de la vision stratégique à l'horizon 2030" (CSEFRS, 2019).

<sup>10</sup> Base de données du niveau de scolarité "Barro-Lee Educational Attainment Dataset", 2015.

Le système éducatif bute sur des fragilités structurelles qui expliquent son rendement limité :

**(i) Apprentissages défailnants<sup>11</sup>** : Une crise des apprentissages qui fait de la qualité de l'enseignement au Maroc l'une des plus faibles du monde. Plus de deux tiers des élèves marocains ont une maîtrise défailante des compétences de base. Ces lacunes apparaissent dès le primaire et sont visibles dans les tests réalisés auprès des élèves âgés de 10 ans (TIMSS, PIRLS), dans lesquels le Maroc occupe les dernières places du classement international.

**(ii) Abandon scolaire élevé<sup>12</sup>** : Le taux d'abandon scolaire au Maroc a atteint en 2018 près de 7,4% de l'ensemble des élèves des 3 cycles. Le décrochage est particulièrement élevé au moment des transitions de cycles (du primaire au collège, et du collège au lycée) ainsi que pendant les années de collège. Les filles ont tendance à décrocher à la fin du primaire, tandis que les garçons décrochent de manière beaucoup plus importante durant le collège et le lycée.

**(iii) Accroissement des inégalités<sup>13</sup>** : Notre école est confrontée à une profonde crise de confiance au sein de la société en raison de son incapacité à assumer ses missions fondamentales, notamment la promotion de l'ascenseur social. Fonctionnant à plusieurs vitesses, le système scolaire marocain génère de grandes inégalités selon le type d'établissement (privé ou public) et le lieu géographique (urbain ou rural). La défiance éducative se porte principalement sur l'école publique, mais concerne également l'école privée, souvent perçue comme un espace de marchandisation de l'enseignement dénué de régulation rigoureuse. Les meilleurs systèmes éducatifs du monde n'ont quasiment pas d'écoles primaires privées, avec un taux de privatisation moyen de 3%<sup>14</sup>. Dans ces pays, la performance est portée par une école primaire publique forte tandis que le taux de privatisation n'augmente de manière significative que dans les cycles secondaires et surtout supérieurs.

Pour ce qui est du système de formation professionnelle, les réformes déployées ont permis d'enregistrer quelques avancées encourageantes, matérialisées par l'accroissement des capacités d'accueil (2000 établissements et espaces de formation couvrant une pluralité d'opérateurs relevant du secteur public et privé) et l'augmentation des effectifs des stagiaires qui atteignent presque 400 000 stagiaires<sup>15</sup>. En dépit des efforts consentis, le système de formation professionnelle est demeuré aux prises à des contraintes structurelles qui ont contribué à réduire significativement son rendement et sa performance globale, comme en atteste la baisse significative des taux d'insertion des lauréats de ce système. Ces contraintes ont trait particulièrement à : i) l'absence de passerelles entre formation professionnelle et enseignement général ; ii) la faible cohérence des modes et des approches de formation ; iii) l'insuffisance des ressources dédiées à ce système, aggravée par leur usage inefficace et ; iv) la coordination limitée entre différents acteurs impliqués, ce qui ne favorise pas la mobilisation collective autour d'objectifs communs partagés.

11 The Human Capital Index (HCI), Banque mondiale.

12 « L'atlas territorial de l'abandon scolaire » (CSEFRS, 2019).

13 Programme National d'Évaluation des Acquis des élèves (PNEA, 2016).

14 OCDE, Banque mondiale (2018).

15 CSEFRS : « Formation professionnelle initiale : clés pour la refondation », Rapport N°4/2019.



Depuis la Charte de 1999, plusieurs réformes se sont succédées visant à corriger les déficiences profondes du système national d'éducation-formation : i) Plan d'urgence 2009-2012 ; ii) Vision 2015-2030 ; iii) Loi cadre de l'enseignement (2019) et iv) feuille de route relative aux cités de métiers et des compétences (CMC). Dans le cadre des orientations de la vision 2030, le Maroc a lancé un programme de généralisation du préscolaire en s'appuyant sur le réseau associatif pour combler son retard (seulement la moitié des enfants âgés de 4 à 6 ans sont scolarisés dans un établissement préscolaire, avec la prépondérance du système traditionnel).

## DIAGNOSTIC

Les faibles progrès en matière d'éducation et l'échec des réformes sont dus à plusieurs facteurs, parmi lesquels il y a lieu de citer :

**Pour ce qui est du niveau des enseignants<sup>16</sup>** : Les métiers de l'enseignement n'attirent pas les meilleurs candidats. Plus de 60% des jeunes enseignants n'ont pas de mention au bac et seulement le quart d'entre eux a obtenu le bac à 18 ans. L'enquête de l'ONDH, sur les indicateurs de prestation de services en éducation (IPSE), en 2016 a montré que seulement 67% des enseignants du primaire sont très compétents en maths, 3,5% en arabe et 0% en français. Dans le système actuel de formation, les enseignants sont préparés en seulement une année dans un Centre Régional des Métiers de l'Education et de Formation (CRMEF) qu'ils intègrent après l'obtention d'une licence générale (seule une minorité est titulaire d'une licence spécialisée en éducation). Suite à cette formation théorique, une année d'apprentissage du métier est normalement prévue au sein d'un établissement scolaire. Mais en l'absence d'encadrement suffisant sur le terrain, cette étape du parcours n'est pas effective et les jeunes enseignants sont contraints d'exercer le métier sans véritable accompagnement.

**En ce qui concerne l'évaluation et le soutien aux élèves** : Le système d'évaluation actuel ne permet pas d'apprécier le véritable niveau des élèves et de corriger précocement leurs lacunes. De la première à la sixième année du primaire, les élèves ne sont pas évalués de manière indépendante, passent d'un niveau à l'autre sans maîtriser les compétences fondamentales, et accumulent des lacunes. Les dispositifs de soutien et de remédiation sont presque inexistants. On estime que 13% des élèves marocains sont atteints d'un trouble d'apprentissage lourd (dyslexie) alors que le système scolaire ne compte aucun orthophoniste.<sup>17</sup>

**S'agissant du modèle pédagogique** : Le modèle pédagogique marocain souffre de dysfonctionnements majeurs qui provoquent « une crise des apprentissages ». Dès le cycle primaire, les élèves suivent un enseignement dense, avec un contenu disciplinaire chargé et des semaines particulièrement longues au regard de l'expérience internationale. Pourtant, après des milliers d'heures d'enseignement, la majorité d'entre eux n'acquiert pas les compétences disciplinaires fondamentales (lire, écrire, compter), ne maîtrise pas les langues étrangères

<sup>16</sup> Enquête sur les indicateurs de prestation de services en éducation (IPSE) ONDH, 2016.

<sup>17</sup> L'Association marocaine des troubles et difficultés d'apprentissage (AMTDA, 2014).



inscrites au programme et n'a pas l'occasion de développer sa personnalité à travers des activités d'épanouissement. Le parcours scolaire est un tunnel opaque dans lequel l'élève est susceptible d'accumuler des lacunes pendant plusieurs années, passant de classe en classe, sans évaluation objective au niveau individuel ni intervention corrective. Le véritable niveau n'est révélé qu'en bout de parcours, à l'occasion d'examens nationaux, de processus sélectifs, ou de projet d'entrée dans le marché du travail, lorsqu'il est souvent trop tard pour acquérir les compétences disciplinaires et transversales requises.

**Pour ce qui est de l'éducation aux valeurs, les réformes et initiatives menées en la matière** (Observatoire national pour la lutte contre la violence en milieu scolaire ; Observatoire des Valeurs ; guide pour la vie scolaire...)<sup>18</sup> ont permis d'enregistrer quelques avancées encourageantes. Néanmoins, des dysfonctionnements persistent et ne permettent pas à l'école marocaine de s'acquitter de sa mission de socialisation, d'ancrage aux valeurs de citoyenneté et de développement du comportement civique. Ces dysfonctionnements portent, entre autres, sur les insuffisances des approches didactiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs prescrits en matière d'éducation aux valeurs, la prévalence de quelques incohérences des valeurs autour desquelles s'articulent les disciplines enseignées et la faiblesse des liens de partenariats de l'école avec son environnement, notamment les organisations de la société civile, en ce qui concerne les programmes et activités relatifs à l'éducation aux valeurs<sup>19</sup>.

**En matière de mobilisation des ressources financières** : L'effort budgétaire en faveur de l'éducation a eu tendance à se stabiliser alors même que le pays connaissait une massification de la scolarisation dans les années 2000, et que le redressement de la performance qualitative du système requerrait des financements additionnels conséquents. En particulier, le statut social de l'enseignant n'a cessé de se dégrader au fil des décennies, pourtant l'enseignant est un acteur majeur de la réforme. Du fait des restrictions budgétaires appliquées au secteur de l'éducation, le régime indemnitaire des enseignants débutants, du primaire et du secondaire, reste en deçà de celui appliqué à d'autres catégories de fonctionnaires, qui disposent d'un niveau de qualification égale sinon inférieure.

**Au niveau de la planification et de l'exécution des réformes** : La temporalité des réformes a été opérée, au départ, au gré des mandats politiques sans continuité dans des trajectoires longues pour pouvoir capitaliser sur les acquis et apporter, éventuellement, les ajustements nécessaires en cours de route. La conception et la mise en œuvre de ces réformes ont été menées au niveau central et en approche « top-down », ce qui n'a pas favorisé la mobilisation pleine et entière des acteurs, dont les équipes pédagogiques. Le faible recours à l'expérimentation des réformes préalablement à leur généralisation constitue également une des défaillances majeures des réformes du système éducatif. Enfin, l'insuffisance de la coordination entre les différentes structures institutionnelles concernées (ministère, conseil, AREF...), conjuguée à la quasi-absence de mécanismes rigoureux de suivi et d'évaluation, s'est érigée en facteur aggravant ayant contribué à vider de leur substance les réformes déployées.

---

18 Rapport du CSEFRS: l'éducation aux valeurs (septembre 2017).

19 Ibid.



## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est d'initier une renaissance éducative permettant d'avoir une école publique de qualité qui assure les apprentissages des élèves, leur épanouissement et leur mobilité sociale.

Cibles à l'horizon 2035 :

- *Au moins 90% des élèves scolarisés possèdent les compétences de base en lecture et en mathématiques à la fin du cycle primaire (30% aujourd'hui)*
- *Le Maroc atteint un score d'au moins 450 dans les rapports PISA, TIMSS et PIRLS (370 aujourd'hui)*
- *Plus de 90% des élèves inscrits en première année du primaire achèvent leur scolarité obligatoire et obtiennent un diplôme d'enseignement général ou professionnel (50% aujourd'hui)*
- *Tous les titulaires du baccalauréat atteignent au moins le niveau intermédiaire dans une langue étrangère – soit un niveau supérieur ou égal à B2 (30% aujourd'hui)*

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Dans le but d'apporter des réponses de fond aux principaux dysfonctionnements qui grèvent le système éducatif, quelques pistes de solution ont été identifiées. Celles-ci s'inscrivent en cohérence avec les objectifs de la vision 2030 et la loi cadre adoptée récemment :

### **Impulser fortement la qualité des enseignants et faire de l'évaluation des performances le critère exclusif de l'avancement des carrières**

L'amélioration de la qualité des métiers de l'enseignement passe nécessairement par le développement de filières de formation d'excellence capables d'attirer et de sélectionner les meilleurs étudiants dès l'obtention du bac, de dispenser un enseignement de qualité assuré par des formateurs compétents, de promouvoir un apprentissage pratique en contexte scolaire et de transmettre les méthodes pédagogiques fondées sur la recherche scientifique.

Pour pérenniser la qualité de l'apprentissage, un investissement massif doit être déployé dans le domaine de la formation continue du corps enseignant, y compris à travers des dispositifs de coaching des enseignants en activité. Les formations reçues doivent être, aussi souvent que possible, certifiantes et prises en compte dans l'évolution de carrière. Cette mission pourra être assurée par un nouvel organe se positionnant en régulateur, en centre d'expertise et en agence de moyens, chargé de garantir la qualité de la formation des enseignants marocains et d'offrir l'appui nécessaire aux établissements spécialisés. En outre, le statut actuel des enseignants doit être revu pour leur donner de meilleures perspectives de promotion, de salaire et de reconnaissance. Le système de promotion des enseignants devra être corrélé à une évaluation plus rigoureuse de leurs performances, notamment à travers l'impact sur l'apprentissage des élèves.



### **Placer l'élève au cœur de la réforme du système éducatif, en assurant un accompagnement de qualité aux impacts positifs sur le rendement scolaire**

Le développement d'un préscolaire de qualité est une exigence absolue pour éviter les écueils vécus avec la massification du primaire. L'offre de formation des éducatrices est aujourd'hui fragmentée, non standardisée et insuffisante pour accompagner la généralisation de l'accès au préscolaire qu'a engagé notre pays en 2018. Il est donc nécessaire d'investir dans la formation de ces ressources humaines et de mettre en place un cadre normatif et un processus d'accréditation des écoles préscolaires garantissant un socle commun de qualité.

Par ailleurs, l'évaluation indépendante des acquis scolaires des élèves devrait être généralisée et rendue systématique pour apprécier de manière objective le niveau d'apprentissage des élèves. Dans un souci de transparence, les résultats des évaluations devraient être rendus accessibles aux acteurs concernés (directeurs d'établissement, familles, inspecteurs, AREF...).

Ces évaluations régulières devraient être relayées par des programmes volontaristes de remédiation pour intervenir le plus précocement possible dès que les difficultés apparaissent. De tels programmes requièrent pour leur bon déploiement la mise à disposition au sein des établissements scolaires (primaire et secondaire) des spécialistes de la remédiation, notamment des orthophonistes, des psychopédagogues et des assistants pédagogiques.

Une action d'égale importance mérite d'être accordée à l'orientation des élèves à travers la réalisation de bilans de compétences et de tests de positionnement aux moments charnières du parcours des jeunes, afin de leur offrir les meilleurs conseils et les éclairer sur leurs forces et faiblesses, tout en créant des passerelles fluides avec la formation professionnelle et en les initiant aux métiers et à l'entrepreneuriat.

### **Rénover les méthodes pédagogiques à travers des programmes de recherche-action et d'expérimentation**

La rénovation des contenus pédagogiques et leur adaptation à l'impératif d'acquisition des compétences du 21<sup>e</sup> siècle devraient être érigées en priorité. Ces compétences, qui devraient être intégrées très tôt dans les curricula, sont nécessaires pour favoriser la pensée critique, la créativité, l'esprit collaboratif et la communication. Le développement de la recherche pédagogique requiert notamment de mettre en place un cadre réglementaire favorable à l'innovation pédagogique, des mécanismes financiers de soutien à la recherche action, ainsi qu'un dispositif de diffusion, à travers notamment la formation, les manuels et le numérique. Les efforts de recherche doivent porter sur les soft skills et en particulier l'apprentissage des langues, en vue d'optimiser les méthodes d'enseignement et la séquence d'introduction des différentes langues enseignées.

Compte tenu du rôle du numérique en tant que levier de transformation du système éducatif et incubateur de nouvelles pratiques pédagogiques orientées vers l'étudiant, le système éducatif national doit soutenir le développement d'un écosystème de technologies de l'éducation Edtech marocain intégrant toutes les entreprises et startups utilisant les nouvelles technologies pour révolutionner le monde de l'éducation et de la formation, Mooc, supports pédagogiques, marketplaces de professeurs particuliers, formations spécialisées ou encore applications pédagogiques et ludiques sont autant de terrains de jeu.



En plus des matières traditionnelles (langues et littérature), d'autres dimensions culturelles (les richesses nationales, histoire patrimoines matériels et immatériels, arts et traditions, arts vivants), peuvent trouver un socle de diffusion de manière efficace, ludique et divertissante auprès des publics très jeunes.

### **Consacrer le rôle de l'école en matière de transmission des valeurs à travers une éducation civique et religieuse renouvelée**

En plus de sa mission fondamentale de formation et de développement des compétences, l'école marocaine doit consacrer son rôle en matière de transmission des valeurs qui font référence à l'histoire et à la religion telles que vécues au Maroc. Elle doit œuvrer à développer la capacité à vivre-ensemble sans exclusivité ni exclusion, en favorisant le respect des différences et en cultivant l'esprit de débat serein et apaisé.

L'école doit également jouer un rôle important de transmission des valeurs de citoyenneté, axées sur le respect du bien commun, la primauté de l'intérêt général et la participation citoyenne en vue de cultiver le sentiment d'appartenance et consolider l'attachement aux constantes de la nation. Outre le rôle de l'école, la sensibilisation aux valeurs de citoyenneté implique aussi la mise à contribution des familles et des institutions chargées de l'encadrement socio-culturel, mais aussi des médias qui participent à la transmission au grand public des valeurs de citoyenneté et de partage d'un sentiment de fierté d'appartenance à la communauté nationale.

### **Accorder une plus grande autonomie aux écoles et renforcer le rôle du directeur**

Une refonte complète de la gouvernance des établissements scolaires est nécessaire pour créer les conditions d'une gestion performante capable d'accomplir l'ambition du Maroc en matière éducative. Les établissements doivent acquérir une autonomie contractualisée par un projet d'établissement. Cela requiert notamment de transformer les directeurs d'établissement en véritables managers et directeurs pédagogiques, disposant de l'autonomie et des prérogatives requises pour conduire l'équipe enseignante vers le succès scolaire des élèves.

### **Mettre en œuvre un mécanisme incitatif de certification-qualité des établissements, actionné à l'initiative des équipes pédagogiques**

L'un des facteurs ayant le plus d'impact sur la performance scolaire est l'efficacité collective des acteurs en charge de l'école et de l'enseignement. La mise en place d'une nouvelle démarche de réforme de l'école marocaine fondée sur la volonté collective des équipes pédagogiques au sein de chaque établissement devrait être envisagée. Cette démarche s'appuie sur un label qualité « Ecole d'excellence » moyennant un processus de certification collective. L'obtention du label devra être conditionnée par la satisfaction d'un certain nombre de standards qualité en matière d'enseignement, de gouvernance et de vie scolaire.

### **Réunir les conditions de mise en œuvre de la transformation éducative**

Le succès de la transformation éducative du Maroc dépendra de la capacité à réunir trois conditions: i) Assurer l'adéquation entre l'ambition et les moyens mobilisés en allouant les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre des réformes ; ii) Etablir une



gouvernance renforcée en instaurant un mécanisme de pilotage (composé de représentants du ministère de l'éducation, de représentants de l'unité d'appui à la mise en œuvre et d'experts externes) et préserver la continuité de son action dans le temps ; (iii) Mobiliser et responsabiliser les acteurs de terrain (AREF et les établissements scolaires) en renforçant leur capacité et leur autonomie. Le respect de ces trois conditions de mise en œuvre est un préalable pour éviter des réformes sans impact significatif sur l'apprentissage réel des élèves.

### **Réhabiliter le système de formation professionnelle et assurer les conditions de mise en œuvre réussie de la feuille de route relative aux CMC**

Dans le but de susciter une forte impulsion à la qualité du système de la formation professionnelle et à l'amélioration significative de son rendement externe, des actions fortes devront être déployées particulièrement au niveau de la gouvernance du système, du modèle pédagogique en place et des mécanismes d'orientation.

En ligne avec les préconisations de la feuille de route stratégique du système de formation professionnelle, l'accent devra être mis sur l'amélioration de la gouvernance de ce système. Une meilleure clarification des rôles et des responsabilités des différentes parties prenantes devra être assurée, notamment, à travers le renforcement du rôle des régions en matière de conception et de mise en œuvre des politiques de formation et l'implication effective du secteur privé dans la prise de décision. En outre, le recours systématique aux mécanismes de suivi et d'évaluation s'avère primordial pour renforcer la visibilité des choix et s'ajuster en permanence aux besoins évolutifs des différents secteurs de l'économie.

Pour ce qui est du modèle pédagogique, la généralisation du mode de formation alterné à l'ensemble du dispositif sera opportune pour permettre l'immersion dans le milieu professionnel. Parallèlement à l'organisation modulaire des formations à tous les niveaux, pour favoriser les synergies entre parcours, une attention particulière devra être accordée à l'acquisition des soft skills, des compétences numériques et à la maîtrise des langues en vue d'améliorer l'employabilité des lauréats de ce système. Dans la même perspective, le système d'orientation devra être substantiellement amélioré, en l'appuyant par des outils numériques et en le faisant porter par des équipes professionnelles hautement qualifiées en la matière.

### **Renforcer les capacités de planification et d'exécution pour réussir les réformes**

La réforme doit se faire en cascade, dans le temps, et éviter le saupoudrage. Elle doit démarrer impérativement par le préscolaire et le primaire (8 ans), puis continuer dans un 2e temps par le collège et le lycée. Elle doit impliquer toutes les parties prenantes, et se faire en bonne coordination avec les syndicats, pour gérer à l'amont les problèmes de résistance face aux changements envisagés. Elle doit mettre l'accent sur les programmes (langues, soft skills) et être différenciée en fonction des territoires, en tenant compte des spécificités du milieu rural. Enfin, la réforme doit intégrer dans son architecture la formation professionnelle avec toutes les passerelles nécessaires (Lycée professionnel, Enseignement supérieur), tout en agissant sur les perceptions négatives qui entachent l'image de cette filière.

# PROJET

## « Renaissance Educative Marocaine »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

L'objectif de ce programme d'action est de produire une véritable « renaissance éducative marocaine », fondement essentiel du Nouveau Modèle de Développement. Le retard accumulé par le Maroc en matière d'éducation est tellement important qu'on ne peut se satisfaire d'une amélioration marginale et graduelle du système d'enseignement dont les effets tangibles ne se ressentiraient qu'après plusieurs décennies. Le parti pris de ce programme est d'administrer une thérapie de choc pour amorcer une dynamique d'amélioration soutenue et généralisée à tous les niveaux de l'enseignement. Dans le sillage de la vision 2015-2030 et de la loi-cadre qui en découle, le Nouveau Modèle de Développement est porteur d'une grande ambition collective visant à garantir une éducation de haut niveau à l'ensemble des élèves scolarisés dans les établissements publics et privés, quelle que soit leur origine sociale et géographique, leur permettant d'acquérir les compétences fondamentales pour réussir leur vie personnelle, civique, académique et professionnelle. L'école marocaine doit devenir le creuset de formation de jeunes instruits, autonomes, empreints de valeurs humanistes ancrées dans la culture marocaine qui façonneront l'avenir du pays. La réalisation de ce dessein exige de restaurer l'attractivité du système d'enseignement public auprès de toutes les familles marocaines pour en refaire un lieu d'excellence et de mixité sociale.

### Objectifs et cibles

Le succès de ce programme d'action pourra être mesuré notamment à travers l'atteinte des objectifs quantitatifs suivants (liste non limitative) :

- **Cible 1.** Au moins 90% des élèves scolarisés possèdent les compétences de base en lecture et en mathématiques à la fin du cycle primaire (30% aujourd'hui)
- **Cible 2.** Le Maroc atteint un score d'au moins 450 dans les rapports PISA, TIMSS et PIRLS (370 aujourd'hui)
- **Cible 3.** Plus de 90% des élèves inscrits en première année du primaire achèvent leur scolarité obligatoire et obtiennent un diplôme d'enseignement général ou professionnel (50% aujourd'hui)
- **Cible 4.** Tous les titulaires du baccalauréat atteignent au moins le niveau intermédiaire dans une langue étrangère – soit un niveau supérieur ou égal à B2 (30% aujourd'hui)

## Articulation du projet

L'amplitude du changement requis pour produire la « renaissance éducative marocaine » nécessite la mise en œuvre déterminée de plusieurs actions réformatrices ciblant les points névralgiques de la qualité du système d'enseignement : la performance du corps enseignant, le modèle pédagogique et la gestion des établissements scolaires. La conception de ce programme d'action a été guidée par la volonté de produire des ruptures décisives au niveau de chacun de ces déterminants à travers six actions prioritaires :

- **Action 1** : Créer une structure d'appui aux institutions de formation des enseignants existantes « Centre d'excellence du Professorat »
- **Action 2** : Organiser le parcours de l'élève en paliers d'apprentissage
- **Action 3** : Investir fortement dans la petite enfance
- **Action 4** : Développer un dispositif d'appui à la réussite scolaire
- **Action 5** : Placer l'éducation à la citoyenneté et au civisme au cœur du projet éducatif
- **Action 6** : Mettre en place une certification-qualité des établissements scolaires
- **Action 7** : Rénover le parcours de carrière des enseignants

Les actions proposées sont complémentaires et constituent un tout cohérent qui doit être mis en œuvre de manière synchronisée. Par leur effet transformateur, ces actions dessinent un véritable choix de société qui met l'élève au centre du système éducatif, redéfinit le statut social de l'enseignant et restaure l'école publique dans son rôle de pilier du développement du Maroc.

- **Action 1 – Créer une structure d'appui aux institutions de formation des enseignants existantes : « Centre d'Excellence du Professorat »**

Afin de réaliser sa « renaissance éducative », le Maroc doit impérativement transformer son corps enseignant en vue de le motiver, rehausser son niveau compétence, le rendre plus attractif et l'encadrer par des normes professionnelles rigoureuses. L'action proposée vise à créer un Centre d'Excellence du Professorat qui a vocation à être l'instrument du renouvellement et de la professionnalisation des métiers de l'enseignement.

Dans le système actuel, la majorité des enseignants ne bénéficie que d'une seule année de formation initiale et seulement 10% des nouvelles recrues suivent une formation longue spécialisée en éducation depuis le baccalauréat. Dans une perspective de moyen terme, il est essentiel que ce parcours long puisse être généralisé à l'ensemble des nouveaux enseignants tout en améliorant de manière substantielle la qualité de la formation. Il existe aujourd'hui plus de 20 établissements de formation des enseignants (CRMEF, ESEF, ENS) confrontés à des difficultés importantes qui altèrent la qualité de leur prestation : déficit d'expertise, absence de formation des formateurs, harmonisation insuffisante des programmes et des pratiques d'enseignement. En plus de la faiblesse de la formation initiale, la formation continue est également très lacunaire et ne suffit pas au développement professionnel des enseignants en poste.



Dans ce contexte, il est proposé de créer un Centre d'Excellence du Professorat dont la mission est d'améliorer substantiellement la formation initiale et continue des enseignants au Maroc, en se positionnant comme un mécanisme d'assurance-qualité. Sur le plan institutionnel, l'Institut se présente comme une organisation souple qui encadre et accompagne les établissements de formation existants chargés de former les professionnels des métiers de l'enseignement, tout en préservant l'autonomie de chacun. La nouvelle entité se positionne comme un régulateur, un centre d'expertise, un laboratoire d'innovation et une agence de moyens dont la mission est de garantir la qualité de la formation des professionnels de l'enseignement à travers un ensemble de mécanismes d'appui offerts aux établissements de formation spécialisés.

- **Un régulateur de la qualité** : l'Institut a vocation à jouer le rôle de mécanisme d'assurance-qualité des formations aux métiers de l'enseignement. Sa mission est de veiller à la cohérence du parcours de formation, d'harmoniser les programmes par des référentiels communs et d'évaluer les compétences acquises par les enseignants à travers la délivrance de certifications ;
- **Un centre d'expertise** : une des missions principales de l'Institut est de former, d'accompagner et de certifier les formateurs des enseignants. Il pourra mobiliser à cette fin l'expertise nationale et internationale en pédagogie et en didactique ;
- **Un laboratoire d'innovation** : l'Institut a vocation à encourager la recherche et l'expérimentation pédagogique au Maroc, en soutenant des programmes visant à identifier et à diffuser les méthodes d'enseignement efficaces auprès des enseignants. Il doit également assurer la promotion et le développement des nouvelles technologies éducatives, à travers notamment des collaborations avec des entreprises innovantes dans le domaine des edtech ;
- **Une agence de moyens** : l'Institut disposera de moyens à allouer aux établissements de formation pour les accompagner dans leur transformation, mettre à niveau les formateurs et mobiliser l'expertise requise. Il pourra accorder des bourses aux étudiants pour renforcer l'attractivité des métiers de l'enseignement. Des programmes de formation continue, de certification et de coaching des enseignants en poste pourront également être soutenus par l'Institut.

Compte tenu de son caractère innovant sur le plan institutionnel, l'Institut devrait être évalué quelques années après sa création pour vérifier la pertinence de son approche, de ses instruments et de son organisation, de manière à apporter les améliorations nécessaires en matière de fonctionnement et de structure organisationnelle.

- **Action 2 – Organiser le parcours de l'élève en paliers d'apprentissage**

Le modèle pédagogique marocain souffre de dysfonctionnements majeurs qui provoquent « une crise des apprentissages ». Dès le cycle primaire, les élèves suivent un enseignement dense, avec un contenu disciplinaire chargé et des semaines particulièrement longues au regard de l'expérience internationale. Pourtant, après des milliers d'heures d'enseignement, la majorité d'entre eux n'acquiert pas les compétences disciplinaires fondamentales (lire, écrire, compter), ne maîtrise pas les langues étrangères inscrites au programme et n'a pas l'occasion de développer sa personnalité à travers des activités d'épanouissement. L'élève peut accumuler des lacunes pendant plusieurs années, passant de classe en classe, sans intervention corrective. Le véritable



niveau individuel de chaque élève n'est révélé qu'en bout de parcours, à l'occasion d'examens nationaux ou de concours, lorsqu'il est souvent trop tard pour acquérir les compétences cognitives et transversales requises.

Cette action vise à apporter une solution opérationnelle au dysfonctionnement du modèle pédagogique marocain à travers la réorganisation du parcours scolaire autour de la notion de « paliers d'apprentissage ». L'objectif de ce dispositif est de clarifier les objectifs de l'école marocaine en définissant le profil de sortie à chaque étape de la scolarité et de rompre avec l'opacité qui entoure le véritable niveau des élèves en mesurant objectivement l'acquisition des compétences requises pour passer au niveau suivant. La mise en place du système de paliers implique trois actions principales :

- **Découper le parcours de l'élève en plusieurs étapes d'apprentissage** : le parcours scolaire de l'élève marocain serait composé de six paliers d'apprentissage. Le préscolaire constituerait un premier palier étalé sur deux années ; le cycle primaire serait segmenté en trois paliers de deux années chacun, alors qu'il est aujourd'hui constitué d'un seul bloc de six années ; enfin, le cycle secondaire serait composé de deux paliers de trois années (secondaire collégial et qualifiant).
- **Définir clairement le « profil de sortie » pour chaque palier** : Il s'agit de spécifier les connaissances, les savoir-faire et savoir-être que doit acquérir l'apprenant à chaque étape de son parcours scolaire. Ces compétences sont des prérequis qui conditionnent le passage au palier suivant. Les élèves en retard d'apprentissage doivent systématiquement bénéficier d'une intervention en soutien ou en remédiation.
- **Evaluer les acquis scolaires de manière indépendante à chaque étape du parcours** : à l'issue de chaque palier, il est proposé de réaliser des tests standardisés pour vérifier l'aptitude des élèves à accéder au palier suivant. Ces tests couvriraient la totalité des apprenants et seraient conduits de manière indépendante, à travers notamment la généralisation du Programme National de l'Evaluation des Acquis scolaires (PNEA) réalisé aujourd'hui auprès d'un échantillon d'élèves par l'Instance Nationale d'Evaluation.

La définition des paliers d'apprentissage doit s'accompagner d'une réflexion approfondie sur les profils de sortie à chaque étape de la scolarité, en spécifiant les compétences disciplinaires et transversales visées. Les programmes doivent se focaliser sur les compétences disciplinaires fondamentales, dans un esprit de simplification et d'allègement, en évitant les surcharges cognitives. Ils doivent également réserver une place plus importante aux compétences transversales, en inscrivant les activités de réflexion et d'épanouissement au cœur du parcours scolaire (expression artistique, sport, ouverture sur le monde, projets autonomes et collectifs etc.).

La conception des programmes doit systématiquement s'appuyer sur les résultats de la recherche scientifique, notamment sur les sciences cognitives et la recherche-action, en vue de renforcer l'acquisition des compétences et l'épanouissement des élèves. Cette exigence doit s'appliquer particulièrement à l'enseignement des langues qui est globalement défaillant dans le système éducatif marocain. La séquence d'introduction des langues d'enseignement et les transitions linguistiques doivent être soumises, le plus rapidement possible, à une analyse scientifique pour optimiser le parcours d'apprentissage et opérer des choix pédagogiques respectueux des fonctions cognitives de l'enfant.



- **Action 3 – Investir fortement dans la petite enfance**

La petite enfance est une étape cruciale dans le processus de développement de l'enfant. Investir dans ce stade précoce de la vie offre le meilleur retour sur investissement en matière de formation de capital humain et de promotion de l'égalité des chances. Dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement, une politique forte de la petite enfance devra être poursuivie. Celle-ci devra articuler de manière cohérente l'éducation, la santé et la nutrition.

L'élaboration de cette nouvelle approche implique trois actions :

- **Adopter une approche intégrée de la petite enfance déployée à l'échelle locale** : les différentes dimensions de la petite enfance sont aujourd'hui fragmentées et pensées en silos. Il est essentiel que le Maroc se dote d'une stratégie nationale de la petite enfance intégrant l'ensemble de ses composantes (éducation, santé, prévention et nutrition). Cette nouvelle approche doit s'appuyer sur les communautés et centres de proximité pour offrir des services de protection de la santé maternelle et infantile, ainsi que d'éducation parentale. Piloté par le ministère, le préscolaire devra s'appuyer particulièrement sur des partenariats innovants avec la société civile pour la gestion de ces espaces de la petite enfance, avec des mécanismes d'assurance-qualité et de renforcement des capacités.
- **Promouvoir un préscolaire de qualité pour tous les enfants** : le programme de généralisation de l'éducation préscolaire est une avancée considérable pour le Maroc. Néanmoins, il est essentiel de mettre la qualité au centre de ce dispositif, en le dotant de mécanismes d'assurance-qualité couvrant la totalité des écoles préscolaires, en veillant à la qualité de la formation des éducateurs, et en instaurant un cadre d'évaluation de la performance.
- **Mettre en place un mécanisme gouvernance intégrée de la petite enfance** : l'adoption d'une politique forte de la petite enfance doit être accompagnée d'une gouvernance appropriée autour d'un organisme fédérateur, capable de porter la vision globale, de fédérer les acteurs concernés et de mettre en cohérence les différentes initiatives. Le financement de cette politique doit s'appuyer sur des sources pérennes et diversifiées, avec des mécanismes incitatifs pour les usagers.

- **Action 4 – Développer un dispositif d'appui à la réussite scolaire**

L'action proposée vise à mettre en place un dispositif de lutte contre l'échec éducatif, permettant d'intervenir à chaque étape de la vie scolaire de l'enfant pour éviter l'accumulation des lacunes d'apprentissage, prévenir les risques de décrochage et maximiser les chances de réussite académique et professionnelle. Le dispositif s'organise autour des composantes suivantes :

- **Mettre en place un dispositif de remédiation pour conduire chaque élève vers la réussite** : afin de permettre à l'ensemble des élèves d'acquérir les compétences requises pour passer d'un palier à l'autre, il est nécessaire d'identifier et de corriger les lacunes dès leur apparition. Cela implique de former les enseignants aux techniques de remédiation et de les inciter à accompagner les élèves en difficulté pendant et au-delà des heures de cours. En outre, il est indispensable de professionnaliser la remédiation scolaire en créant des fonctions spécialisées au sein des écoles, notamment des orthophonistes, psychopédagogues et assistants pédagogiques.



- **Développer un système d'orientation permettant à chaque élève de trouver sa voie** : l'échec éducatif des jeunes s'explique souvent par le fait qu'ils suivent des parcours d'enseignement inadaptés, ne correspondant pas à leurs aptitudes ni à leurs préférences. Une réforme a été engagée par le ministère de l'éducation nationale prévoyant la création d'un « projet personnel de l'élève » comme socle du processus d'orientation. Plusieurs conditions doivent être réunies pour garantir le succès de cette initiative : renforcer le corps des orientateurs en matière d'effectifs et de formation (on compte aujourd'hui un orientateur pour plus de 3000 élèves) ; inciter les enseignants à s'impliquer dans le processus d'orientation tout au long du parcours scolaire; renforcer les relations avec le monde professionnel pour faire découvrir aux jeunes les métiers et les opportunités de carrière.
- **Valoriser la voie de l'enseignement professionnel** : En plus de la mise en place du projet personnel de l'élève, l'autre composante majeure de la rénovation du système d'orientation est le développement d'une filière d'enseignement professionnel de qualité et attractive, offrant une véritable alternative à la filière d'enseignement général, avec des débouchés concrets sur le marché du travail. Actuellement, le parcours professionnel reste peu développé dans le système scolaire marocain, ne représentant qu'environ 1% des effectifs au collège et 5% au lycée. Dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement, il est proposé de définir une grande ambition pour le développement de la voie professionnelle au Maroc en ciblant une proportion d'au moins 20% des élèves du secondaire. L'objectif est d'orienter progressivement les élèves intéressés vers ce parcours pour les maintenir dans l'enseignement secondaire tout en leur offrant de meilleures perspectives d'avenir. La concrétisation de cette ambition nécessite de développer de manière substantielle l'offre disponible en la rendant plus attractive.

La personnalisation de l'accompagnement des élèves est un levier déterminant pour les conduire vers la réussite. Afin de relever ce défi, il est proposé d'exploiter de manière plus systématique les données relatives au parcours des apprenants à travers la mise en place d'un « dossier numérique de l'élève » comprenant l'ensemble des informations et des appréciations utiles pour optimiser son accompagnement.

- **Action 5 – Placer l'éducation à la citoyenneté et au civisme au cœur du projet éducatif**

Cette action vise à faire du système éducatif le socle de la société de confiance prônée par le nouveau modèle, en réhabilitant le rôle de l'école marocaine en matière de transmission aux générations montantes des valeurs ancrées dans notre identité nationale et spirituelle, consacrées dans la Constitution, tels que le sens du bien commun et de l'intérêt général ou l'esprit de solidarité, de respect et de tolérance. Afin d'opérationnaliser cette mission essentielle de l'école, il est proposé de rénover l'approche de l'éducation islamique et civique autour de deux propositions complémentaires :

- **Promouvoir une éducation religieuse qui véhicule des valeurs fondées sur notre héritage spirituel ouvert et tolérant.** La Commission recommande d'enrichir l'enseignement islamique à l'école pour l'ancrer davantage dans la réalité de la société marocaine et encourager les élèves à la discussion pour s'approprier les valeurs transmises



et les vivre concrètement au-delà de l'apprentissage théorique. Cet enseignement doit puiser dans notre référentiel religieux et spirituel pour promouvoir des valeurs positives, universelles et civiques. Afin de renforcer l'adhésion des élèves et susciter leur intérêt pour l'éducation islamique, il est utile de privilégier des méthodes pédagogiques incitatives.

- **Asseoir les bases d'une éducation à la citoyenneté plus active qui transmet les règles de la vie commune et cultive l'attachement à la nation.** Afin de promouvoir l'esprit du bien commun et renforcer le sentiment d'appartenance à la collectivité nationale et de respect de ses symboles, l'école doit accorder une place plus importante aux activités de groupe au sein de toutes les disciplines ainsi que dans le cadre de projets communautaires visant l'intérêt général (sociaux, culturels, sportifs, écologiques). En outre, les méthodes d'évaluation en vigueur dans le système éducatif ne doivent plus récompenser uniquement les performances individuelles et scolaires, mais doivent également reconnaître et encourager les comportements conformes aux valeurs civiques (honnêteté, tolérance, respect, coopération, solidarité...). L'école doit également donner plus systématiquement la parole aux élèves et multiplier les opportunités pour que chacun s'exprime, converse et apprenne les règles du dialogue et du débat collectif.

La mise en œuvre de ces propositions nécessite de développer un contenu éducatif et pédagogique adapté. Le recours aux outils digitaux doit être encouragé pour initier les élèves, de manière moderne et ludique, à notre héritage historique et religieux. L'exemplarité des enseignants et leur capacité à démontrer au quotidien les valeurs qu'ils enseignent sont la pierre angulaire de l'éducation religieuse et civique. La mise en place d'un programme de formation de grande ampleur est essentielle à la réussite de ce projet. En outre, les parents doivent également être étroitement associés et sensibilisés à l'éducation civique pour prolonger la transmission des valeurs au sein du cadre familial.

- **Action 6 – Mettre en place une certification-qualité des établissements scolaires**

De nombreuses réformes du système éducatif ont été tentées depuis deux décennies avec des résultats mitigés, en raison notamment de l'apparition de résistances au changement, du manque d'adhésion des acteurs et de l'absence d'accompagnement matériel, humain et technique. L'objectif de cette action est d'apporter une solution novatrice à ce problème en inversant la logique du changement, qui ne doit plus être imposée par le haut, mais initiée volontairement par les acteurs de terrain. Cette nouvelle approche, fondée sur l'incitation au lieu de la contrainte, permet de favoriser l'appropriation du changement par ceux qui doivent le mettre en œuvre au quotidien au sein des établissements scolaires (enseignants, directeurs, inspecteurs etc.), tout en les dotant des outils et des moyens nécessaires à la réussite.

L'action proposée consiste à mettre en place un mécanisme de certification-qualité des établissements scolaires sur la base du volontariat de l'équipe pédagogique conduite par son directeur. L'obtention de la certification est conditionnée par le respect d'un ensemble de standards-qualité conçus pour transformer de manière significative la gestion de l'établissement. La certification serait ouverte à tous les établissements scolaires, aussi bien publics et privés (pour ces derniers, la certification pourrait devenir obligatoire à terme). En contrepartie, les établissements publics bénéficieraient d'avantages collectifs (autonomie renforcée et moyen supplémentaires au



bénéfice de l'établissement) ainsi que d'avantages individuels (primes accordées aux membres de l'équipe pédagogique). A titre indicatif, les établissements certifiés devraient respecter les standards suivants :

- **Cadre et vie scolaire** : infrastructures adéquates au sein de l'établissement ; activités parascolaires et extrascolaires ; implication des familles.
- **Equipe enseignante** : leadership du directeur, programme de développement professionnel des enseignants, collaboration au sein de l'équipe pédagogique.
- **Réussite des élèves** : amélioration des acquis scolaires des élèves ; soutien individualisé aux élèves en difficulté; innovation pédagogique et usage du numérique ; orientation et projet personnel de l'élève.

Afin d'assurer l'équité entre établissements, les critères de certification doivent prendre en compte la diversité des contextes scolaires. Un dispositif d'accompagnement serait mis en place pour permettre aux équipes pédagogiques de hisser leur établissement aux meilleurs standards de qualité, indépendamment des conditions initiales.

Un organe certificateur indépendant devrait gérer le processus de certification. Il serait chargé de fixer les normes qualité, les évaluer et offrir un accompagnement aux établissements. Un déploiement progressif du système de certification est recommandé pour éprouver l'efficacité du modèle et constituer les capacités requises avant de le généraliser à l'ensemble du territoire national.

- **Action 7 – Rénover le parcours de carrière des enseignants**

Le système actuel de gestion de carrière des enseignants pose deux obstacles majeurs à la transformation de l'école marocaine : il favorise le déclassé social des métiers de l'enseignement qui ne parviennent plus à attirer des profils méritants, et contribue à la démotivation du personnel enseignant qui est peu incité à l'effort. Sans un mécanisme substantiel de revalorisation et de remobilisation des enseignants, le Maroc ne peut espérer améliorer significativement sa qualité éducative. L'action proposée vise à rompre de manière décisive avec la situation actuelle à travers une modernisation du parcours de carrière des enseignants visant à le rendre plus attractif, motivant et davantage axé sur la performance. Le véritable enjeu de cette proposition est la redéfinition de la place du professeur dans la société marocaine. La construction du nouveau parcours de carrière comporte trois changements majeurs :

- **Créer un statut unifié dédié aux métiers de l'enseignement** : la gestion de carrière des enseignants est aujourd'hui régie par les règles communes de la fonction publique en matière de rémunération, de promotion et d'avancement. Le système en vigueur n'est pas adapté aux spécificités des métiers de l'enseignement et ne permet ni de valoriser ni de motiver les enseignants à la performance. La création d'un statut dédié aux métiers de l'éducation est indispensable pour réaliser la refonte nécessaire de la gestion de carrière des enseignants. Ce nouveau statut doit inclure l'ensemble des enseignants, y compris les « contractuels » (cadres des académies régionales).



- **Etablir une échelle de carrière plus motivante** : dans le système actuel, les enseignants n'ont qu'une seule opportunité de promotion durant toute leur carrière, avec une évolution salariale lente, sans relation avec leur impact sur l'apprentissage des élèves. L'action proposée vise à mettre en place un nouveau parcours professionnel plus attractif pour les éléments les plus méritants, offrant au moins deux possibilités de promotion supplémentaires, aussi bien pour les enseignants en poste que pour les nouvelles recrues. Une nouvelle échelle de carrière et de rémunération serait mise en place avec plusieurs étapes de progression (ex. enseignant débutant, confirmé, principal, exceptionnel). Chaque évolution serait strictement conditionnée par la performance et impliquerait de nouvelles responsabilités (encadrement, formation des pairs, recherche pédagogique, animation d'activités etc.).
- **Mettre en place un système de performance des enseignants** : en préalable à la mise en place du nouveau parcours professionnel, il est proposé de développer un système de performance des enseignants permettant de relier leur progression de carrière à plusieurs critères d'évaluation professionnelle prenant en compte l'impact sur l'apprentissage des élèves (mesuré par des évaluations indépendantes), l'implication dans les activités de l'établissement et le suivi de formations continues certificatives.

La mise en place de ce nouveau système de gestion de carrière est de nature à transformer en profondeur le corps enseignant marocain pour en faire l'acteur principal de la renaissance éducative nationale. Il est fondé sur un principe de responsabilité, dans la mesure où chaque avantage ne peut être accordé qu'en contrepartie d'un surcroît de performance. La définition des modalités du dispositif proposé doit faire l'objet d'une concertation et d'une construction commune impliquant l'ensemble des parties prenantes.

## Ancrage institutionnel

Le déploiement des actions proposées dans le cadre de ce programme nécessite un pilotage stratégique et opérationnel rigoureux, qui implique un renforcement significatif des ressources humaines, tant au niveau de l'administration centrale, des AREF que des entités spécialisées (Centre d'Excellence du Professorat, Organe de certification, Instance Nationale d'Evaluation). Il est proposé à cet effet d'établir une équipe mixte, composée de représentants du ministère, d'experts et de membres de l'équipe d'appui rattachée au chef du gouvernement.

- Action 1 : Centre d'Excellence du Professorat, établissement public rattaché au Ministère de l'éducation nationale dont la mission est d'encadrer l'ensemble des établissements chargés de la formation des enseignants.
- Action 2 : Ministère de l'éducation nationale, Conseil national des programmes (en cours de création), Instance Nationale d'Evaluation (rattachée au Conseil supérieur de l'éducation).
- Action 3 : Ministère de l'éducation, Ministère de la santé, Ministère de l'intérieur, Ministère de la solidarité
- Action 4 : Ministère de l'éducation nationale.
- Action 6 : Création d'un organe certificateur rattaché au Conseil supérieur de l'éducation.
- Action 7 : Ministère de l'éducation nationale, MEFRA.





## **Partenaires**

Associations, parents d'élèves, organisations internationales, partenaires techniques et financiers

## **Horizon de temps**

Déploiement échelonné des actions sur une durée de cinq ans.

## **Estimation du coût**

Le programme d'action « Renaissance éducative marocaine » nécessite ~15,5 milliards de dirhams de dépenses publiques annuelles en régime de croisière : i) Centre d'Excellence du Professorat ~ 1,5 milliard /an en régime de croisière (0,12% du PIB) ; ii) Nouveau système de carrière des enseignants ~12 milliards dhs/an en régime de croisière (1% du PIB) ; iii) Certification-qualité des établissements scolaires ~2 milliards dhs/an (0,18% du PIB).

## **Mitigation des risques**

Les mesures à fort impact budgétaire, en particulier le nouveau parcours de carrière des enseignants, ne devraient être déployées qu'après la mise en place préalable d'une gouvernance renforcée et d'un système d'évaluation objective du niveau des élèves et de performance des enseignants.

# ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, FORMATION PROFESSIONNELLE ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Le Maroc ne pourra réellement se développer et s'ériger au rang des nations durablement compétitives sans un enseignement supérieur (universitaire et professionnel) et une recherche scientifique de qualité. Il s'agit de deux déterminants indissociables, clés du NMD. Ils sont nécessaires à la formation des compétences permettant le développement des secteurs socio-économiques public et privé, à travers la création continue de savoir et de culture et permettant, in fine, l'éclosion d'une société ouverte, innovante et prospère. Le contexte actuel de crise sanitaire (Covid-19) a par ailleurs mis en exergue deux aspects fondamentaux : le rôle de la recherche scientifique dans la production de solutions innovantes en situation de crise, et le besoin de plus de flexibilité et de dématérialisation de l'enseignement.

## ETAT DES LIEUX

Le système national de l'enseignement supérieur a fait l'objet de plusieurs réformes qui ont porté, entre autres, sur la diversification de l'offre de formation, la réorganisation du système pédagogique et la gouvernance des établissements universitaires. Néanmoins, et à part quelques exceptions, ces réformes n'ont pas permis de doter le Maroc d'un enseignement supérieur de qualité. La recherche scientifique n'a pas pu bénéficier de l'attention nécessaire pour son développement et souffre d'une allocation très faible de moyens, d'une dispersion des compétences et d'une quasi-absence de vision et de gouvernance.

**Le système d'enseignement supérieur marocain est marqué par une forte dualité entre voies à accès ouvert et voies à accès régulé.** L'enseignement supérieur accuse une grande disparité de qualité entre les établissements à accès régulé, dont certains sont globalement performants, et ceux à accès ouvert, confrontés aux répercussions d'une massification insuffisamment anticipée (avec un taux d'encadrement pédagogique moyen de plus de 60 étudiants par enseignant) et d'une obsolescence des contenus et méthodes pédagogiques<sup>20</sup>. Ce constat est aggravé par l'absence de relève au niveau du corps professoral dans un contexte caractérisé par des départs massifs à la retraite.

20 Source : Données brutes du MESFCRS - Traitement INE-CSEFRS dans Instance Nationale d'évaluation auprès du Conseil Supérieur de l'éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique. Sous la direction de Rahma Bourqja, "L'enseignement supérieur au Maroc, Efficacité, efficacité et défis du système universitaire à accès ouvert", Hamid Bouabid, Laila Lebied, Yassine Karim, Nawal Zaaj, Houda El Asmi, Tarik Hari, Abdelaziz Aït Hammou. Rabat, 2018.

Au vu de ce qui précède, les **taux d'abandon et d'échec** sont très élevés, avec plus de 40 % d'étudiants quittant l'université sans diplôme<sup>21</sup>. Les filières de formation majoritairement désuètes et les méthodes pédagogiques, basées principalement sur la restitution d'apprentissage théorique, ont pour résultat un décalage important entre les compétences des diplômés et les besoins du milieu socio-économique du pays. En plus des déficits relevés en termes de ressources humaines, en qualité et en quantité, s'ajoutent des insuffisances liées à la gouvernance, centralisée au niveau du Ministère de tutelle, et à l'indisponibilité de moyens financiers appropriés. Le budget alloué par étudiant par an est de 10 000 MAD en accès ouvert, soit quatre fois moins que celui en accès régulé<sup>22</sup>.

**Le système national de la recherche scientifique** demeure très faible, malgré quelques efforts déployés pour en rehausser la qualité. La production scientifique du Maroc représentait, en 2016, une contribution de 1,51‰ à la production mondiale, en deçà de celle de plusieurs pays africains et arabes, autour de 4‰ en moyenne<sup>23</sup>. Parallèlement, seules cinq universités marocaines figurent dans le classement international de référence en termes de recherche scientifique, mais à des rangs inférieurs à 1.000<sup>24</sup>.

**La formation professionnelle post-baccalauréat coexiste avec le système universitaire, dans le cadre d'une approche fragmentée de l'enseignement supérieur.** L'absence de passerelles entre ces deux composantes de l'enseignement supérieur limite la mobilité et la validation des acquis (modules, crédits, stages). L'offre de formation est quasiment monopolisée par un acteur public (OFPPT) qui condense près de 90 % des techniciens spécialisés<sup>25</sup>. La faible implication du secteur privé dans l'architecture de la formation professionnelle, ainsi que le retard dans le transfert des compétences en matière de formation professionnelle aux régions, entravent l'atteinte de taux d'intégration satisfaisants, au vu de l'inadéquation entre offre et demande de compétences.

## DIAGNOSTIC

**L'enseignement supérieur et la recherche scientifique souffrent d'une stratégie nationale illisible**, conçue dans une optique top-down, sans vision claire, et souffrant d'un manque de cohérence de l'action des nombreuses parties prenantes, ce qui alimente souvent les résistances aux réformes envisagées. La mise en œuvre des réformes, lorsqu'elle se fait, pâtit de retards conséquents ralentissant l'adoption effective de décrets d'application des principales lois visant à réformer le système. En raison en particulier de leur faible ancrage territorial, les établissements universitaires ne sont pas en mesure de remplir leur rôle de locomotive de développement régional.

21 Ibidem

22 Source : Données des Lois de finances et du Département de l'Enseignement Supérieur – Traitement INE-CSEFRS, 2017.

23 Académie Hassan II des Sciences et Techniques. « Une politique scientifique, technologique et d'innovation pour accompagner le développement du Maroc ». Rabat, 2019.

24 Classement Times Higher Education – 2020.

25 Données OFPPT.



L'écosystème de la recherche scientifique est peu structuré et ne permet pas de créer un cadre propice à la naissance de foyers d'excellence. La lourde bureaucratie en matière de gestion et de pilotage des projets de recherche, combinée à la faiblesse du financement de ces recherches et leur dispersion entre plusieurs entités, constitue un obstacle majeur aux ambitions des chercheurs.

**Les ressources humaines dans les établissements universitaires sont très insuffisantes**, à la fois en agilité et en autonomie. Les chefs d'établissements, qui n'assurent dans les faits qu'une fonction administrative disposent de peu d'autonomie, d'un contrôle limité sur les équipes pédagogiques, et ne sont pas responsabilisés sur les acquis pédagogiques et scientifiques de leurs étudiants. Non moins importants, les processus de nomination des responsables rendent difficile la sélection transparente et indépendante des candidats les mieux qualifiés. Les écoles doctorales attirent rarement les profils dédiés à la recherche vu que 70 % des inscrits en doctorat sont des salariés sans immersion dans les laboratoires<sup>26</sup>.

**Le budget alloué à l'enseignement supérieur et à la recherche est très insuffisant**, puisqu'il représente à peine 1 % du PIB (environ 11 milliards MAD en 2019), dont 81 % sont dédiés au fonctionnement (dont plus de 60 % à la masse salariale) et 19 % à l'investissement. Sur ce budget annuel, près de 3 milliards de dirhams sont consacrés à l'appui social aux étudiants. Le budget consacré à la recherche scientifique se chiffre à près de 200 millions de dirhams<sup>27</sup>.

**Du fait de son manque de valorisation, la formation professionnelle continue de pâtir d'une représentation négative**, la reléguant au rang de formation de dernier recours pour les profils n'ayant pu accéder à la voie universitaire. Cette perception de la formation professionnelle est en contraste avec les perspectives positives d'insertion sur le marché de l'emploi qu'elle offre, au regard de la structure économique du pays, et au regard de la valorisation croissante de certains métiers et savoirs faire pointus, répondant aux besoins de certaines stratégies sectorielles, sans oublier les métiers d'artisanat au sens large, qui ouvrent la voie à des formes de travail indépendantes.

## AMBITION

---

L'ambition est de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique un véritable levier de développement, en résorbant, à brève échéance, ses principales lacunes et dysfonctionnements. A moyen-long terme, l'ambition est de positionner le Maroc comme **hub régional puis international** de l'enseignement supérieur (universitaire et professionnel), de la recherche scientifique (y compris l'innovation).

---

26 Académie Hassan II des Sciences et Techniques. « Une politique scientifique, technologique et d'innovation pour accompagner le développement du Maroc ». Rabat, 2019.

27 Document interne du Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

La CSMD préconise l'**autonomisation** des établissements d'enseignement supérieur, la consécration de la centralité de l'**étudiant**, le renforcement de la complémentarité du système d'enseignement universitaire avec celui de la **formation professionnelle** et l'impulsion de la recherche scientifique, par le biais d'un statut de chercheur revalorisé et d'un **financement indépendant**, basé sur la **responsabilisation** et l'**excellence**. La mise en œuvre de ces orientations est un préalable nécessaire à la réussite du Pari du Savoir.

### Ancrage à une gouvernance forte et autonome de l'université, ouverte sur l'écosystème territorial

L'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système d'enseignement supérieur requiert que les acteurs de ce système bénéficient de l'autonomie la plus large, assortie d'une reddition des comptes indexée sur des critères de résultats et de performance, en termes de compétences des étudiants, de leur employabilité, et de production scientifique. Les établissements universitaires ont besoin d'une présidence forte, compétente et légitime, nommée selon un processus transparent excluant les considérations syndicales, politiques et partisans, et d'un cadre contractuel clair avec l'État. Dans cette dynamique de transformation, les doyens de facultés et les chefs d'établissements doivent jouer le rôle de véritables managers et directeurs pédagogiques, disposant de l'autonomie nécessaire afin de conduire le corps professoral vers la réussite des étudiants. Le conseil d'administration doit évoluer vers une structuration similaire aux boards anglo-saxons aux antipodes de l'instance pléthorique qu'il représente aujourd'hui.

La décentralisation de la gestion des ressources humaines et financières suppose l'adoption par les établissements universitaires d'une stratégie claire, déclinée en objectifs mesurables et assortie de mécanismes d'évaluation et d'ajustement. La rupture avec la culture de centralisation de l'allocation des ressources financières, ainsi que la mise en place de contrôles a posteriori permettront de mesurer l'impact réel de l'utilisation de ces ressources.

Pour consacrer leur ancrage territorial, les établissements universitaires devront intégrer dans leur mission la contribution à l'attractivité de leur région d'implantation. Ils devront se positionner comme terreaux d'innovation au service du développement régional, et les lieux privilégiés de formation de compétences répondant aux besoins des acteurs économiques locaux. Le rayonnement des établissements universitaires doit s'établir à partir de campus intégrés, autour des chefs-lieux des régions. La gouvernance de ces établissements est tenue d'associer les régions et les écosystèmes locaux au développement des programmes de recherche et de formation spécialisés, à l'accompagnement de l'économie locale par le soutien et l'essaimage de nouvelles entreprises et de nouveaux écosystèmes d'innovation.

### Mise en place de formations d'excellence et développement des Partenariats Public-Privé (PPP)

Il s'agit ici de clarifier les rôles et les statuts des différents types d'établissements d'enseignement supérieur ainsi que de mettre en place une stratégie de développement de l'offre d'enseignement.



Il convient, en particulier, de redonner aux établissements universitaires publics toute la place qu'ils méritent en ayant le courage de les rendre plus sélectifs. L'encouragement des formations d'excellence doit se faire conjointement avec le secteur privé, qui interviendrait dans la création et la conception des formations et faciliterait l'accès au marché du travail pour les étudiants. Le financement des établissements accueillant ces formations spécialisées mobilisera d'autres types de financement que celui alloué par l'État, notamment les partenariats public-privé avec des modalités de financement privé et non-lucratif.

### Valorisation de la formation professionnelle

Pour apprécier l'importance vitale ainsi que le potentiel d'insertion du secteur de la formation professionnelle, il suffit de rappeler qu'une moitié des 400 000 jeunes qui arrivent chaque année sur le marché de l'emploi n'ont pas le baccalauréat et qu'une majorité de chaque cohorte annuelle ne trouve pas d'emploi. Cette situation dramatique prévaut au moment où nombre d'entreprises se plaignent soit de ne pas pouvoir recruter un grand nombre de profils dont elles ont besoin, soit de devoir prendre en charge la totalité de leur formation. De par son rôle important en matière de préparation des compétences pour accompagner les besoins des différents secteurs de l'économie nationale, la formation professionnelle doit donc être plus fortement valorisée, et pleinement intégrée dans un système d'enseignement supérieur profondément rénové.

Pour cela, il conviendrait de mobiliser toutes les synergies entre les établissements universitaires et ceux de l'OFPPT, notamment par la mise en place de passerelles fluides entre les deux systèmes et la promotion de formations conjointes par alternance ou par apprentissage. Cela nécessitera en particulier de renforcer les capacités d'accueil en milieu professionnel pour ce type de formations, à travers la mise en place d'un cadre incitatif pour encourager les entreprises et maîtres d'apprentissage, dans l'artisanat notamment, à accueillir des étudiants en alternance.

Le déploiement de la feuille de route relative aux cités de métiers et des compétences, prévues au niveau des douze régions du Royaume doit être accéléré. Outre l'implication forte du secteur privé dans la gouvernance des CMC, la définition des besoins en compétences au niveau régional et la conception des formations, il est recommandé d'investir prioritairement dans le recrutement et la formation des formateurs ainsi que dans l'ingénierie de formation, notamment les soft skills. En outre, et en cohérence avec la logique de performance préconisée par le NMD, l'offre de formation professionnelle de l'OFPPT et des établissements privés par filière doit faire l'objet d'un pilotage qualitatif et quantitatif permanent et rigoureux. Seul un tel pilotage permettra l'ajustement continu de l'offre aux besoins, et ce à travers la mesure systématique et la publication du taux d'insertion professionnelle des lauréats par filière et par établissement. Pour être indépendant et objectif, ce pilotage requerra de restructurer l'OFPPT pour séparer son rôle de stratégie et pilotage du secteur de son rôle d'opérateur de 90 % de l'offre.

### Un enseignement centré sur l'étudiant

L'étudiant devrait être libre de choisir son établissement et sa filière, en fonction de ses projets et de ses capacités et avec l'aide d'un système d'orientation. La participation des étudiants aux frais de scolarité, en fonction de leurs moyens, assortie d'un mécanisme de bourses sociales et de mérite, mais aussi de prêts garantis par l'État, permettra d'asseoir un cadre d'émulation et de compétition entre établissements.



La capacitation (empowerment) de l'étudiant passe nécessairement par l'évaluation de son établissement et de ses professeurs. Par ailleurs, la révision de l'architecture des formations doit se fonder sur des parcours basés sur les crédits, les passerelles, la flexibilité ainsi que l'intégration en amont des besoins du monde socioéconomique. L'introduction, à hauteur de 30 %, des enseignements de culture, de langues et de soft skills, ainsi que le renforcement de disciplines comme la philosophie, la sociologie ou les beaux-arts, favorisent l'épanouissement intellectuel des étudiants, leur ouverture, et leur adaptabilité à des environnements changeants. Il est important que les établissements d'enseignement supérieur préparent les étudiants au monde à venir, à ses transformations et aux compétences qu'il requiert.

Enfin, la mise en place d'une pédagogie active, centrée sur l'étudiant et orientée vers l'« Apprendre à apprendre » permettra de rompre avec le mode d'enseignement aujourd'hui en vigueur. Les techniques telles que l'apprentissage par projet ou la pédagogie inversée, permettront aux jeunes de développer l'autonomie et les compétences transversales essentielles à leur adaptation. Mettre le numérique au cœur de la pédagogie et des enseignements est aujourd'hui une nécessité, mise en exergue par la crise sanitaire de la Covid-19, et passe par l'adoption d'un système hybride combinant enseignement en présentiel et à distance.

### **Un système de recherche scientifique basé sur une évaluation et un financement indépendants**

La mise en place d'un mécanisme d'évaluation scientifique rigoureux permet d'assurer les fonctions de contre-pouvoir, de producteur de déontologie et de labélisation de l'excellence, équilibrant l'autonomie donnée aux organes de gouvernance des établissements universitaires. Ce mécanisme d'évaluation doit reposer sur un conseil scientifique indépendant, qui pourrait être formé de personnalités scientifiques marocaines et étrangères de renommée internationale, dont les Marocains du Monde. Un tel conseil doit aussi être au cœur du système de financement de la recherche à travers des appels à projets annuels, sur des thèmes stratégiques de la nation<sup>28</sup>. Afin de stimuler et de favoriser la mobilisation des synergies entre les établissements universitaires et les entreprises, la mise en place d'un dispositif de soutien permettrait de faire de ces établissements l'instrument principal d'innovation à disposition des entreprises.

### **Un statut attractif de l'enseignant-chercheur**

La recherche scientifique devrait être un critère majeur d'évaluation du système universitaire, motivant l'attraction des meilleurs enseignants-chercheurs. Leur promotion devrait être indexée en conséquence sur l'excellence scientifique, et leur évaluation via un organe externe indépendant. Des incitations visant à autonomiser la gestion par l'enseignant-chercheur de son propre budget de recherche, et à attirer la diaspora scientifique marocaine et les chercheurs étrangers compléteraient un tel effort (cadre d'autonomie, incitations financières, leviers de défiscalisation).

---

28 Cf Projet Pari du Savoir.



## Un système de recherche centré sur le doctorant

Le doctorat doit devenir le diplôme le plus prestigieux de la nation - y compris dans le profilage des décideurs publics et privés- et les conditions offertes aux doctorants devraient permettre d'attirer les meilleurs ingénieurs à faire de la recherche. Le doctorant, et donc l'université, sont au centre de tout système de recherche scientifique performant. Une recherche et une innovation qui ne s'enseignent pas ne peuvent être pérennes. Le développement d'une région doit être intimement lié à celui de son université. Les centres de recherche "indépendants" doivent être rattachés aux universités et les chercheurs travaillant dans ces centres doivent avoir des postes universitaires et des responsabilités d'enseignement et de supervision de doctorants. Pour capaciter les doctorants et en faire les fers de lance effectifs du développement, il serait par ailleurs opportun de promouvoir leur mobilité internationale, en leur ouvrant l'accès aux grands laboratoires et structures de recherche étrangers, dans le cadre d'un Plan Marshall de formation des formateurs.





# PARI DU SAVOIR

## Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

Ce pari rejoint les visées du Nouveau Modèle de Développement dans la mesure où il constitue un levier pour la dynamisation de l'économie nationale, le rayonnement marocain à l'international et une inflexion majeure dans la gestion de son capital humain à des fins d'exportation d'un modèle de formation fondé sur une chaîne de valeur d'excellence. Ce pari constitue tout autant un levier pour l'égalité des chances et une rupture majeure avec la représentation de l'enseignement supérieur et de l'éducation, de façon plus générale, comme facteur de reproduction des inégalités.

## Vision

La vision sous-jacente à ce pari est de faire du Maroc un pôle de référence de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de l'innovation en :

1. Renouant avec l'esprit de la Qaraouiyine de Fès, plus ancienne université dans le monde, qui a, pendant le XIII<sup>e</sup> siècle, attiré les plus grands savants de l'époque et été un lieu d'enseignement universel. Le Maroc a pu être un carrefour du savoir il y a de cela des siècles et pourrait renouer avec sa glorieuse histoire dans ce domaine. L'esprit de la Qaraouiyine encourage le savoir, l'esprit critique et la formation d'intellects émancipés à même de faire rayonner le Maroc ;
2. Positionnant le Maroc comme hub régional d'enseignement supérieur en Afrique et en Méditerranée, à l'instar de pays comme l'Australie, le Liban, la Suisse, la Malaisie ou Singapour qui ont su se positionner comme référence régionale, voire mondiale en la matière. Le développement du capital humain, constituant une priorité pour le continent africain, représente une opportunité pour le Maroc d'attirer des talents régionaux tout en s'assurant de former les talents locaux selon les meilleurs standards internationaux. Cela permettra, à terme, l'exportation du savoir-faire marocain en la matière au niveau du continent africain et du bassin méditerranéen ;
3. Instaurant un modèle, celui de l'Université Marocaine, avec un mode d'apprentissage basé sur la capacitation (« l'empowerement »), l'action pratique, la formation professionnelle et la certification, à travers une déclinaison régionale en douze pôles régionaux, pensés comme étant un moteur de développement socio-économique des régions et, in fine, du pays. La CSMD conçoit l'Université comme un centre d'excellence d'enseignement supérieur, de recherche scientifique, de formation, de transfert de technologies avec le monde socioéconomique et donc d'innovation.



## Objectifs

### 1. Objectifs directs

- **Réaliser l'ambition du Maroc de devenir un hub régional**, mesurable à travers la concentration de campus intégrés, ouverts sur l'international, portés par des universités marocaines : 12 à horizon 2030 ;
- **Attirer les étudiants marocains enclins à quitter le pays** pour poursuivre leurs études à l'étranger suite au baccalauréat en leur proposant une formation de qualité et des perspectives d'emploi dans des domaines de l'avenir et offrir des formations professionnalisantes de qualité à ceux qui ont suivi des parcours hors université ;
- **Augmenter le nombre d'étudiants étrangers au Maroc**, particulièrement africains, avec un passage d'une proportion d'environ 2 % de l'effectif actuel à 20 % à horizon 2030.

### 2. Objectifs indirects :

- **Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur marocain**, qui pourrait être reflétée par le classement de 2 universités marocaines dans le top 100 du Classement Shanghai, 4 dans le top 200 et 5 dans le top 300, à horizon 2035 ;
- Intégrer l'enseignement supérieur (universitaire et professionnel) et la recherche comme **leviers de développement du capital humain (national et continental) et de renforcement de capacités entre pays africains**. À terme, cela aboutira à la création de communautés intra-africaines de recherche, d'apprentissage et de pratiques pour résoudre les défis sociétaux et les enjeux de développement auxquels font face les pays africains.

## Articulation du pari

La réussite de ce pari ne peut se faire sans d'abord mener à bien les orientations préconisées par la CSMD, soit : i) l'autonomisation des établissements de l'enseignement supérieur ; ii) la centralité de l'étudiant et ; iii) l'impulsion de la recherche scientifique et de l'innovation.

Ce pari s'articule autour de deux composantes complémentaires, dont la somme constitue un projet multidimensionnel à même de positionner le Maroc comme pôle de référence de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de l'innovation : impulser l'émergence d'un nouveau modèle d'établissements et adopter un dispositif de financement de la recherche et de l'innovation basé sur l'excellence et la responsabilisation, tout en préparant une nouvelle génération de formateurs par le biais d'un plan ambitieux.



- **Composante 1 : Concevoir et déployer un nouveau modèle d'établissements de l'enseignement supérieur**

Suite à la mise en œuvre des orientations préconisées par la CSMD, le Maroc pourra concevoir et déployer un nouveau modèle d'établissements de l'enseignement supérieur, ouverts sur leur environnement et sur le monde, visant la capacitation de leurs étudiants, et capitalisant sur des expériences nationales réussies.

**Ils combineront enseignement théorique et pratique** (Savoir et Métiers) et déploieront une nouvelle ingénierie pédagogique permettant de former des étudiants émancipés, cultivés, responsabilisés, bien orientés et capables d'anticiper leur insertion sur le marché du travail. Une attention particulière devra être accordée au numérique et à l'enseignement des langues, particulièrement l'anglais, tout en renforçant le français et l'arabe, pour corroborer l'universalité du Savoir.

**Ces nouveaux établissements s'organiseront autour de douze Pôles d'Excellence Régionaux (PER).** Ces derniers, conçus comme des plateformes régionales d'innovation, seraient composés de trois maillons interdépendants : (i) un groupement entre université(s) et écoles, regroupant une diversité de spécialités (ingénierie, sciences humaines, sciences sociales, etc.) ; (ii) des centres d'excellence dédiés à la recherche (scientifique, sociale, économique, etc.) dans des thématiques liées directement aux besoins de la région et de son tissu économique, (iii) d'autres structures organisationnelles au fonctionnement plus souple, permettant de s'ouvrir plus facilement sur l'extérieur et d'avoir l'agilité nécessaire pour le développement de la recherche et de l'innovation (incubateurs, laboratoires, centres d'études, instituts, FABLAB).

**Une opération pilote consisterait à déployer le premier Pôle d'Excellence Régional au niveau de la région de Rabat-Kenitra, focalisé dans un premier temps sur la recherche scientifique et technologique,** qui rassemblerait : (i) l'Ecole Mohammed VI des Ingénieurs et les universités (puis progressivement d'autres écoles, à titre d'exemple, l'ENSIAS, l'INPT et l'INSEA) ; (ii) un centre d'excellence pluridisciplinaire et (iii) un écosystème d'innovation et d'entrepreneuriat (Fablab, incubateur). À horizon 2025, il s'agira d'élargir les PER aux régions disposant d'un noyau sur lequel capitaliser, pour ensuite atteindre une généralisation des PER à l'ensemble du territoire national. Une telle organisation permettra également d'accompagner la montée en puissance d'un écosystème national d'innovation, fortement ancré dans les territoires, à l'instar des écosystèmes américains ou suisses qui ont réussi grâce à leur capacité à développer des partenariats public-privé incluant les entreprises, le système universitaire, les centres de recherche et les acteurs institutionnels.

**Leur business model alliera partenariats publics-privés,** afin de créer de nouveaux établissements à but non lucratif et d'ouvrir des filières payantes et sélectives dans les domaines de pointe, tout en instaurant un système de bourses pour ne pas pénaliser les étudiants candidats marocains les moins aisés. Les PTR pourraient également avoir recours à la création de Groupements d'Intérêt Public (GIP) thématiques ponctuels montés pour une période de 3 à 4 ans sur divers thèmes de recherche prioritaires pour le pays.



**Leur stratégie d'internationalisation** s'articulera autour de : i) une gouvernance ouverte sur l'international ; ii) une politique de recrutement permettant de répondre aux besoins des étudiants marocains et étrangers en formation et en recherche ; iii) une vie étudiante attractive axée autour de services et infrastructures améliorant l'expérience des étudiants et enfin ; iv) un contenu pédagogique permettant de répondre aux ambitions du pari en termes d'ouverture d'esprit et de développement de compétences multiculturelles.

- **Composante 2 : Un nouveau modèle d'évaluation et de financement de la recherche**

a) *Plateforme de financement de la recherche scientifique et de l'innovation*

**La CSMD préconise la mise en place d'un dispositif cohérent au cœur duquel une agence de moyens indépendante doit être capable de mobiliser des ressources importantes locales et internationales en évitant l'émiettement des financements.** Il s'agit de créer, à l'image d'initiatives d'autres pays, un fonds de financement de la recherche et de l'innovation géré directement par un conseil scientifique indépendant et orienté directement vers les inventeurs et les chercheurs. Ce conseil sera constitué de sommités mondiales, arbitrant les thématiques de R&D à l'échelle nationale en se basant uniquement sur l'excellence, et en y intégrant les représentants des secteurs industriels marocains. L'agence doit financer périodiquement et directement des chercheurs, en plus de la nouvelle génération de doctorants susmentionnée, afin de pallier les départs massifs à la retraite dans le corps professoral. Ce financement doit permettre aux chercheurs de voir augmenter leurs salaires et la gestion des ressources du projet doit être sous la responsabilité du chercheur avec la plus grande souplesse : au moins 2 millions MAD sur cinq ans par professeur. Un mécanisme d'accompagnement doit être prévu à la fin de chaque bourse pour faciliter un éventuel transfert industriel. Idéalement, le financement de la recherche subventionnée par l'État, doit uniquement provenir de ce dispositif, en évitant le saupoudrage qui encourage souvent un nivellement par le bas. Pour les chercheurs, le guichet de financement unique leur permettrait d'éviter de se disperser à la recherche de petits financements. Cela assurerait aussi une cohérence globale de la recherche au niveau national.

**Concrètement, il s'agit pour l'agence de sélectionner des projets de recherche proposés par des chercheurs et de les financer sur plusieurs années.** En premier lieu, il ne s'agit pas d'appel à projets ponctuels mais de candidatures périodiques à des bourses. Le processus ne doit pas être lourd ni dans la candidature ni dans le suivi. En second lieu, chaque bourse devrait être allouée à un chercheur : la responsabilité est ainsi clairement identifiée. Il peut s'agir d'un projet réunissant plusieurs chercheurs dans un cadre pluridisciplinaire par exemple, ou d'un projet impliquant un partenaire industriel dans le cadre d'un transfert industriel. Toutefois, il est crucial d'identifier clairement un porteur responsable.

**Enfin, il est capital de créer un lien fort entre ce dispositif et la diplomatie marocaine.** Une telle approche contribuerait à promouvoir le rayonnement du Maroc auprès de ses partenaires africains et occidentaux ainsi qu'à doter l'enseignement supérieur marocain de visibilité à l'international. Tout en effectuant une veille scientifique et technologique des avancées des laboratoires et instituts de recherche internationaux, une action vigoureuse doit être menée en matière de prospection des opportunités de collaboration et de financement internationaux des structures de recherche nationales.



b) *Reconstruire le dispositif de formation des formateurs par la mise en place d'un plan stratégique de formation de docteurs aux standards internationaux*

**Il s'agit de mettre en place un plan stratégique de formation de docteurs pour reconstituer les effectifs des enseignants-chercheurs** suite aux départs massifs à la retraite, en formant un total de 6.000 étudiants-doctorants par an en régime permanent, à raison de 2000 par promotion par an sur un cursus de 3 ans. Ce mécanisme renforcera la mobilité internationale et la visibilité et l'ouverture du monde universitaire marocain sur le monde par le biais d'expériences immersives à l'étranger et les cotutelles.

**Pendant leur cursus les étudiants-doctorants devront suivre des formations certifiantes** aux métiers et outils de la pédagogie et de l'enseignement ainsi qu'aux langues étrangères - langue anglaise en particulier - en parallèle à leurs travaux de recherche. La mise en place d'un mécanisme de bourses de soutien est cruciale car il permettra d'attirer les jeunes talents vers la recherche, l'innovation et l'entreprenariat.

**Par ailleurs, il est tout aussi crucial d'encourager ceux d'entre eux qui le désirent, à la fin de leur doctorat, de mener des projets ou de créer des entreprises exploitant les résultats de leur recherche.** À ce titre, la refonte du statut de l'enseignant-chercheur est une condition sine qua none pour établir le cadre juridique propice à la création de synergies entre secteur privé et monde universitaire.

## Ancrage institutionnel

- **Pilotage** : Ministère de l'Enseignement Supérieur, Conseil indépendant de la recherche scientifique
- **Partenaires** : Conférence des Présidents d'Universités, Conseil Supérieur de l'Éducation de la Formation et de la Recherche Scientifique, OFPPT, régions, secteur privé, ONGs

## Horizon de temps

2021-2030 : Une première étape 2021-2025 se consacrera aux aspects de réforme urgents (gouvernance, financement), tout en se penchant sur les contenus pédagogiques qui nécessitent une action immédiate et en amorçant la mise en place de PER. La généralisation des PER pourra être envisagée dès 2025.

## Estimation du coût budgétaire

Un budget de 12 milliards MAD sur la période 2021-2030





## SANTE ET BIEN-ETRE

Le NMD a pour parti pris de renforcer et de valoriser l'hôpital public et les métiers de la santé, conditions nécessaires à la réalisation de la couverture sanitaire universelle.

En particulier, il vise à assurer que la généralisation de la couverture médicale de base s'accompagne par un renforcement substantiel de la qualité des soins et de leur accessibilité. Le NMD appelle également pour une gouvernance renouvelée qui repose sur l'autonomisation de l'hôpital public, sur la responsabilisation des régions dans le pilotage territorial de l'offre de soins, et une régulation efficace du secteur privé. Enfin, il invite à renforcer la prévention comme instrument transverse de la politique de santé.

### ETAT DES LIEUX

**Malgré des avancées considérables sur les dernières décennies, le système de santé au Maroc connaît toujours des faiblesses importantes, qui placent la santé en tête des préoccupations des citoyens.** Le Maroc se place aujourd'hui à la 112<sup>e</sup> place (sur 195 pays) sur l'indice relatif à l'accès et la qualité des soins (HAQ index). L'accès aux soins demeure difficile (notamment en milieu rural), chronophage et coûteux. La qualité des soins n'a pas évolué au même rythme que l'accès. Enfin, le coût réel supporté par les citoyens reste élevé : les ménages supportent + 50% des dépenses totales de santé, ce qui grève le revenu des populations.

**Le système de santé demeure marqué par de fortes inégalités.** Les faiblesses du système sont plus prononcées dans le rural et au sein des milieux sociaux défavorisés. La dichotomie entre hôpital public et cliniques et cabinets privés cristallise ces inégalités d'accès. L'hôpital public est aujourd'hui dans une situation de crise (de moyens et de confiance) qui ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de pilier fondamental du système de santé, tandis que le secteur privé reste peu régulé.

**Des tendances nationales et globales risquent de maintenir le système sous pression :** le vieillissement, la longévité, la charge croissante des maladies non transmissibles, les épidémies, constituent autant de contraintes qui pèsent sur la capacité du système de santé à répondre aux besoins des Marocains en matière d'accès élargi et en qualité suffisante des soins. La crise de la Covid-19 et le risque de crises sanitaires futures appellent à renforcer substantiellement la résilience du système de santé. En effet, ce dernier doit à la fois résorber les retards structurels accumulés, mais aussi s'armer contre le prolongement de l'épidémie actuelle et le risque de nouvelles crises sanitaires éventuelles (en raison de tendances mondiales comme la mobilité internationale, le changement climatique, les élevages intensifs, la déforestation et la destruction d'habitats naturels, etc.). Pour cela, il sera important de renforcer le système de prévention, de sécurité sanitaire, et de renforcer la souveraineté du pays pour assurer un approvisionnement continu en produits médicaux essentiels.

## DIAGNOSTIC

L'écosystème de la santé au Maroc connaît plusieurs dysfonctionnements qui expliquent la situation actuelle.

**L'État n'investit pas assez dans la santé.** Le budget santé représente 6% du budget total de l'État (contre 15% recommandés par l'OMS pour les pays en développement) et la dépense publique de santé par habitant est plus de deux fois inférieure à des pays comparables. Ce faible niveau d'investissement est particulièrement prononcé pour certaines composantes du système comme les maladies chroniques, la santé mentale, la prévention et l'éducation sanitaire.

**La couverture maladie protège peu.** Un tiers environ de la population ne bénéficie pas de la couverture médicale. Pour la population couverte, le niveau de protection est insuffisant : le RAMED ne garantit pas toujours l'accès au panier de soins ; les tarifs de référence ne reflètent pas le coût réel des soins et ne tiennent pas compte de son évolution ; les taux de couverture de l'AMO (et les dépassements parfois non déclarés d'honoraires) laissent une part importante du coût à la charge du patient. Le système de couverture est fractionné entre plusieurs régimes et ne permet pas une mutualisation des cotisations et des risques ni un niveau de protection équitable pour tous les citoyens.

**Il y a une pénurie générale du personnel soignant.** La densité des professionnels de la santé (1,9 pour 1 000 habitants) est basse, plus de deux fois inférieure au seuil recommandé par l'OMS pour atteindre la couverture sanitaire universelle (4,45 pour 1 000). Ce manque est dû au nombre insuffisant de personnel médical et paramédical formé, à la suppression de certaines formations paramédicales, à la fuite du public vers le privé en raison d'une rémunération plus attractive et de meilleures conditions de travail, à la fuite du personnel soignant vers l'étranger, et à une tendance à la spécialisation qui réduit le nombre de généralistes. Cette situation est d'autant plus alarmante qu'elle cache une forte disparité géographique et que la demande de soins continue d'augmenter.

**Le parcours de soins est mal organisé.** Le système de proximité est défaillant. L'accès aux soins, notamment dans les structures secondaires et tertiaires (hôpitaux provinciaux régionaux et CHU), est difficile en milieu rural. Le recours aux soins entre centres primaires, centres hospitaliers provinciaux et régionaux, et hôpitaux universitaires n'est pas encadré et conduit à une perte de temps et d'argent pour les patients et à une surcharge pour certaines structures hospitalières. Les parcours de soins sont rarement définis : ni les patients, ni les médecins n'ont l'obligation de respecter un continuum de soins malgré son importance pour la qualité des soins, le gain en pronostic pour le patient, et la réduction des coûts de prise en charge.

**La gouvernance globale du système ne responsabilise pas les acteurs et n'incite pas à la qualité. Il n'y a pas de système d'assurance de la qualité :** les procédures ne sont pas standardisées et il n'y a pas d'obligation de les respecter. La formation continue n'est pas obligatoire. La gouvernance est centralisée, n'accorde pas une autonomie de gestion aux régions et aux hôpitaux et ne permet pas de les responsabiliser sur leurs performances. Les personnes en charge des fonctions managériales au sein des structures hospitalières ne sont pas formées pour l'exercice de leurs responsabilités. Enfin, la gouvernance actuelle ne permet pas non plus de



faire face aux problèmes d'absentéisme et de faible rendement dans le public et aux problèmes de corruption dans le public et le privé. Par ailleurs, la faible coopération entre le ministère de la Santé et de l'Enseignement Supérieur représente parfois un blocage sur des sujets liés à la formation et à la recherche, avec des répercussions sur la gestion des CHU qui sont sous leur double tutelle.

**La coopération entre le public et le privé est encore insuffisante.** La gouvernance actuelle ne permet pas de rendre les systèmes public et privé complémentaires. Il n'y a pas encore d'accord sur les modalités de partenariat public-privé (PPP) ou sur les systèmes d'incitation pour le déploiement territorial de l'offre privée. L'industrie pharmaceutique locale est insuffisamment incitée à réduire l'importation (aujourd'hui croissante) de génériques fabricables localement ni à investir dans la R&D pour les produits nouveaux et de haute technologie.

**La digitalisation du système connaît un retard important.** Le déficit en la matière concerne à la fois les procédures administratives, la gestion du dossier médical des patients, et le pilotage stratégique du système de santé publique. Cela réduit l'efficacité de la gestion de cas et la capacité d'anticipation et de pilotage du système public de santé. Cela limite également la capacité des hôpitaux à être gérés effectivement, notamment leur capacité à émettre des factures et à monitorer leur performance.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est de « **Renforcer la protection sanitaire de la population et permettre à chaque citoyen d'accéder à des soins de santé essentiels, abordables, opportuns et de qualité** ».

### Cibles à l'horizon 2035 :

- **Augmenter la part de la population couverte pour les soins de santé essentiels** : 100% de la population à horizon 2025 contre 65% environ actuellement ;
- **Réduire les dépenses directes de santé des ménages** : 30% des dépenses totales de santé supportées par les ménages en 2035 contre plus de 50% actuellement ;
- **Augmenter les effectifs médicaux et paramédicaux** pour arriver à une densité de personnel soignant de 4,5 pour 1 000 habitants en 2035 contre 2 pour 1 000 actuellement, soit 54 000 médecins et +100 000 infirmiers formés entre 2030 et 2035 ;
- **Atteindre un niveau de « capacité démontrée ou durable » pour toutes les capacités du règlement sanitaire international (RSI).**



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

L'ambition affichée pour le domaine de la « Santé et du bien-être » permettra de réaliser la couverture sanitaire universelle (CSU), à laquelle le Maroc s'est engagé au niveau international. Rappelons que la couverture sanitaire universelle repose à la fois sur la généralisation de la couverture maladie (dans le cadre de la généralisation de la couverture sociale à laquelle Sa Majesté Le Roi a appelé lors du discours du Trône du 29 Juillet 2020) et sur le renforcement global du système de santé, notamment public. Les orientations ci-dessous détaillent les propositions de la Commission pour mener à bien la généralisation de la couverture maladie et assurer que celle-ci s'accompagne d'une amélioration de la qualité et de la disponibilité des soins pour l'ensemble de la population couverte.

### Soutenir la demande de soins en agissant sur son coût pour les citoyens

**Améliorer la couverture des dépenses de santé.** Il est essentiel d'œuvrer vers une meilleure protection financière à travers : i) une plus grande couverture de la population ; ii) un panier de soins évolutif qui correspond mieux à la charge de morbidité, à son évolution, et aux dépenses de santé des ménages, et enfin ; iii) un meilleur taux de couverture qui réduit les difficultés financières pour le patient. Cela implique notamment d'accélérer la couverture des travailleurs non-salariés par l'AMO et d'assurer l'accès effectif au RAMED aux populations éligibles. Il s'agit également de redéfinir le panier de soins pour le recentrer sur les soins essentiels et les maladies non-transmissibles les plus fréquentes et les plus pourvoyeuses de dépenses catastrophiques. Ce panier de base (soins couverts et niveau de remboursement) aurait un caractère universel et serait assuré par l'ensemble des régimes, y compris le RAMED. Les régimes de l'AMO pourraient proposer des complémentaires en fonction du niveau de cotisation de leurs assurés.

Le RAMED devra évoluer vers un régime assurantiel et être limité, dans un premier temps, aux hôpitaux publics ; il devra rembourser les hôpitaux sur la base d'actes facturés et être financé par l'État à travers, par exemple, un fonds dédié auquel sont allouées des recettes pré-identifiées. La facturation au niveau des hôpitaux publics devrait être sur la base d'une tarification reflétant les coûts réels et permettant une rémunération compétitive du personnel de santé et une pérennité financière pour les hôpitaux, sur la base des actes effectués. A terme, l'ensemble des régimes de la couverture de base devront être regroupés dans une gouvernance unique, éventuellement fusionnés dans une caisse unique. Un processus de convergence des paniers et des mécanismes de cotisation devra être enclenché pour y aboutir. Les mutuelles et complémentaires pourront prendre le relai pour des paniers de soins élargis.

L'ANAM doit être renforcée en tant que régulateur indépendant en charge de garantir la pérennité financière et le bon fonctionnement de la couverture médicale de base.



## Renforcer l'offre en augmentant les ressources humaines, en optimisant la répartition et le parcours de soins, en encourageant la collaboration public-privé, et en développant une « économie de la santé »

**Former davantage de médecins et paramédicaux.** L'accroissement des ressources humaines de santé (médicales et paramédicales) est fondamental. Selon l'OMS, le Maroc devra accroître ses ressources de 2,5 fois en 10 ans pour répondre à ses besoins. Pour les médecins, plusieurs leviers sont disponibles pour se rapprocher de cet objectif : la refonte du système de formation des médecins à travers une réduction de la durée de la formation généraliste de 7 à 5 ans (en déplaçant certains enseignements de la formation généraliste vers les voies de formation de spécialistes), une accélération de la formation de « médecins de famille » (spécialité en 2 ans après la formation généraliste), l'augmentation du nombre de places ouvertes aux concours d'entrée dans les facultés de médecine existantes, la mise à profit des universités privées dans l'accélération de la formation de médecins, l'augmentation de la capacité publique de formation dans les différentes régions à travers le déploiement de nouveaux CHU et facultés de médecine, la formation de professeurs en médecine en nombres suffisants, ainsi que l'augmentation des postes budgétaires destinés au recrutement de médecins (affectés dès l'ouverture à des régions spécifiques). Pour les infirmiers, les leviers pour en augmenter l'effectif portent notamment sur la réouverture des formations en nursing, la mise à profit des écoles privées d'infirmières, l'augmentation des postes budgétaires destinés au recrutement d'infirmiers. Le système de santé devra également reposer sur une nouvelle génération de managers de la santé et un personnel administratif de support compétent formés pour leurs métiers respectifs. Enfin, les professeurs en médecine devront être encouragés à contribuer davantage à une recherche de qualité à travers des moyens appropriés qui incitent à la production scientifique. En vue de réaliser ces objectifs de formation ainsi que la dynamisation de la recherche médicale, une coopération efficace entre le ministère de la Santé et le ministère de l'Enseignement Supérieur est nécessaire.

**Valoriser le statut des professionnels de la santé du secteur public pour en renforcer la rétention.** Cela peut s'opérer par l'amélioration des conditions de travail, la définition d'un statut particulier pour les professionnels de santé, et la mise en place d'une rémunération liée à la qualité et au rendement (actes effectués). La mise en place de la facturation au sein des hôpitaux, la revalorisation des prestations rendues dans l'hôpital, et le remboursement de ces prestations par les caisses d'assurance maladie (caisses de couverture de base comprenant le RAMED, et les complémentaires) permettront d'homogénéiser les modes de rémunération des personnels de santé dans le public et le privé.

**Optimiser la répartition géographique du personnel soignant et améliorer le rendement.** Il est essentiel d'assurer une répartition géographique optimale du personnel soignant. L'augmentation des effectifs pourra y contribuer à travers un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, en réduisant la concentration du personnel là où l'offre est déjà élevée et en incitant à l'installation dans des territoires mal desservis. Les ouvertures de postes directement au niveau des régions permettront également d'améliorer la répartition des effectifs en fonction des besoins. Par ailleurs, il sera important d'améliorer le rendement du personnel soignant dans le secteur public à travers : i) l'allègement ou la meilleure allocation des tâches en assurant la présence de personnel administratif qualifié, en favorisant la délégation des tâches au personnel infirmier en fonction des compétences, et en déployant des agents de santé communautaires



pour certains types de soins ; ii) le contrôle de l'exercice des médecins du secteur public dans des structures privées en considérant par exemple la mise en place du TPA intra-muros et en précisant les mécanismes d'autorisation, de contrôle et de sanction concernant le TPA, et ; iii) la mise en place de mécanismes d'incitation comme la prime de rendement, la rémunération à l'acte ou à la performance dans le secteur public.

**Repenser le parcours de soins global et expérimenter des modalités innovantes d'accès aux soins.** L'organisation territoriale du système de santé et le parcours de soins (portes d'entrée, interlocuteurs pour le patient) devront réduire la distance et les délais d'accès aux structures de soins, permettre un meilleur équilibre entre régions, réduire la pression sur certaines structures hospitalières, et permettre une gestion plus efficace et plus efficiente des patients. L'organisation territoriale pourra être structurée autour : i) d'un échelon communautaire (télémédecine, agents communautaires de santé, caravanes médicales) notamment pour les zones les plus isolées ; ii) d'un échelon de proximité au niveau du cercle ou du district qui assure à travers des centres médicaux de proximité les soins essentiels (y compris hospitaliers) prévus dans le panier de base, et ; iii) d'un échelon de recours, au niveau régional, qui assure les soins hospitaliers spécialisés. Dans ce schéma, le CHU régional est consolidé dans ses fonctions liées aux soins spécialisés de pointe, à la formation et à la recherche. Enfin, l'optimisation du parcours de soins nécessitera de fidéliser les patients et de mieux cerner les portes d'entrée dans le système en mettant en place un système de médecin traitant qui assure le suivi sur le long terme et qui a la charge d'encadrer le recours des patients vers des médecins référents au sein de structures spécialisées. Il sera important d'adapter le parcours de soins pour y intégrer une offre spécialisée pour les affections prévalentes et coûteuses (HTA, diabète, cancer, maladies cardiovasculaires...), et de développer une offre de services adaptée aux personnes à besoins spécifiques (femmes enceintes, personnes âgées, personnes souffrant d'un handicap physique ou cognitif, de troubles mentaux et d'addictions, ...).

**Améliorer la coopération entre les acteurs publics et privés.** Il est important de renforcer la coopération entre les secteurs public et privé et de capitaliser sur leurs capacités respectives pour améliorer l'accès aux soins et améliorer l'efficacité du système dans sa globalité. Il s'agit, par exemple, de mettre en place des PPP organisant la prestation de services par des structures ou médecins privés pour le compte de l'État et la mutualisation de plateaux techniques, et d'inciter davantage le secteur privé à se déployer en dehors des axes géographiques classiques. La mise en place de la facturation au niveau des hôpitaux publics sera à même de favoriser la coopération avec les médecins du secteur privé.

Promouvoir le développement d'une industrie locale des médicaments et des dispositifs médicaux et favoriser la recherche industrielle. Il est important de renforcer l'industrie pharmaceutique locale et la production nationale de médicaments afin d'améliorer l'accès aux produits et réduire le coût pour le citoyen. Pour cela, il est important de clarifier les règles liées à l'octroi des autorisations de mise sur le marché (AMM) et de rendre les procédures de prise de décision liées aux AMM plus transparentes. L'octroi ou le refus doivent être dûment justifiés et motivés par des considérations liées à la protection du consommateur et le maintien d'une concurrence libre et loyale entre producteurs de médicaments. Les génériques fabriqués localement doivent être soutenus en leur attribuant la priorité dans les octrois d'AMM et les appels d'offre publics, et en prenant pour base de remboursement (dans la tarification de référence) le prix du générique au prix le plus



bas. De plus, il sera important de favoriser la montée en valeur de la production pharmaceutique locale en encourageant les investissements en R&D de l'industrie locale notamment (nouvelles molécules, produits de haute technologie, production de vaccins, etc).

Il est tout aussi important de favoriser l'émergence d'une industrie de l'équipement médical et des services de santé (personnel de soin, services digitaux comme la télémédecine, etc.) pour répondre à la demande du marché marocain. Pour cela, il est important de créer des voies de coopération entre les médecins et l'industrie locale autour d'une recherche de qualité favorisant le développement d'équipements adaptés aux besoins locaux.

### Améliorer la gouvernance globale et la résilience du système de santé

**Améliorer la qualité à travers une gouvernance axée sur la performance et la responsabilisation.** La gouvernance globale du système doit inciter à la qualité. Cela nécessitera d'instituer une autorité scientifique (autonome et indépendante du ministère de la Santé) en charge de définir les normes, les procédures et les compétences, de mettre en œuvre des mécanismes pour les tester et en contrôler le respect par tous, et de délivrer des accréditations. Un cursus obligatoire de formation continue devra être mis en place, différencié par type de personnel de santé et par spécialité.

La gouvernance régionale et locale devra également être renforcée pour responsabiliser les acteurs. Les régions doivent pouvoir exercer leur responsabilité de gestion pour une meilleure intégration et coordination des actions de soins de santé. Les directions régionales de la Santé pourront évoluer vers des agences régionales de la santé, en charge de la mise en œuvre de la politique publique de santé au niveau régional. Des mécanismes de coopération interrégionale et régions-central devront également être intégrés (par exemple, pour la gestion de stock de médicaments et les achats groupés). Les prérogatives locales et régionales doivent s'accompagner d'une logique de redevabilité et de reddition des comptes basées sur les résultats. Une gouvernance multi-acteurs, permettant la participation de la société civile, permettra de mettre en œuvre les mécanismes de reddition des comptes. Il est aussi important de donner à l'hôpital public l'autonomie financière et de gestion et les moyens nécessaires pour offrir un service de qualité, en améliorer l'attractivité et rétablir la confiance de la population envers cette institution. Le projet « Couverture Sanitaire Universelle » détaille les propositions de la Commission en termes de gouvernance, notamment le regroupement de l'ensemble des hôpitaux publics au niveau d'une région sous le pilotage d'un CHU régional, en tant qu'établissement public autonome, et la mise en place de groupements régionaux de santé (GRS) favorisation la coordination de l'offre de soins de recours au niveau régional entre le CHU régional (comprenant l'ensemble des structures hospitalières publiques) et les structures privées.

**Digitaliser le système de santé pour le conformer aux meilleurs standards.** La mise en place d'une infrastructure informatique intégrée et transparente devra permettre une meilleure gestion opérationnelle et un meilleur pilotage stratégique du système de santé. Pour le patient, cela passe par la mise en place d'un « registre médical numérique » contenant son information médicale actualisée et permettant un suivi et une gestion efficaces par le personnel soignant. Cela passe également par la mise en place d'une interface permettant l'orientation du patient au sein du parcours de soins ainsi que la prise de rendez-vous auprès des centres de soins. Pour les



prestataires de soins et les acteurs de la couverture médicale, cela favorisera une communication plus fluide entre les prestataires (publics et privés), les pharmacies et les caisses d'assurance pour faciliter les remboursements. En particulier, pour les hôpitaux publics, la digitalisation doit en priorité viser la mise en place de la facturation. Enfin, pour le ministère de la santé et l'autorité de la santé, cela devra permettre d'agrèger les données de santé pour un meilleur pilotage stratégique sur le moyen et long terme (anticipation des risques, évolutions pathologiques).

**Développer et mettre en œuvre une politique intégrée pour la prévention pour promouvoir le bien-être des citoyens, réduire la morbidité et la mortalité liées à certaines maladies, réduire la charge sur le système de santé, et réduire le coût de la santé pour les ménages, les régimes d'assurance maladie, et l'État.** Cela nécessite d'inciter les citoyens aux bons comportements et développer les bonnes pratiques en matière d'hygiène de vie (alimentation, pratique du sport, etc.) et de gestion de la santé au niveau individuel. La santé communautaire, la médecine de famille, la médecine scolaire et la médecine de travail ont un rôle important à jouer dans ce sens, en tant que partenaires de la politique publique de prévention notamment à travers des programmes dédiés pour certaines maladies (diabètes, cancers, maladies cardiovasculaires, etc.). Cela nécessite également d'assurer une vigilance quant à l'impact de différentes activités notamment économiques sur la santé des citoyens. Enfin, cela suppose également de promouvoir un cadre de vie sain au niveau des territoires (espaces verts, infrastructures et animations sportives, etc.). « La note thématique relative » à l'urbanisation formule des recommandations dans ce sens.

**Renforcer la résilience du système de santé et sa capacité à faire face au risque de crises sanitaires futures.** Il est essentiel de renforcer les capacités techniques et institutionnelles pour faire face aux urgences de santé publique en matière de : i) prévention et surveillance ; ii) détection et diagnostic, et ; iii) riposte et prise en charge. Au niveau institutionnel, il s'agit d'adopter un cadre légal national pour la sécurité sanitaire et de mettre en place une « agence nationale de santé publique et de veille sanitaire » agissant comme point focal scientifique pour la prévention, la détection et la déclaration d'événements constituant un risque de santé publique. Au niveau technique et organisationnel, il s'agit de développer un réseau de laboratoires accrédités pour la détection et le diagnostic ayant les capacités requises pour l'analyse toxicologique, la veille virologique et le séquençage génétique. Il est également important de renforcer la souveraineté sanitaire à travers une industrie pharmaceutique et médicale capable de produire des médicaments (génériques et molécules nouvelles), des tests, des équipements et d'autres dispositifs et consommables médicaux critiques, y compris des vaccins (à court terme, pour la mise en flacon et le conditionnement de substance active importée ; et à moyen terme, pour la production de substances actives). Le développement de certaines filières pourra se faire dans le cadre de la diversification productive de l'économie marocaine prônée par le nouveau modèle de développement. Pour assurer une riposte efficace en cas de crise sanitaire, il sera également important d'assurer en permanence la disponibilité en quantités suffisantes de matériels médicaux essentiels et d'unités d'isolement pour les maladies hautement infectieuses au niveau des CHU régionaux, et enfin la disponibilité en nombres suffisants de personnel spécialisé notamment dans les maladies infectieuses et la réanimation.

# PROJET

## « Couverture Sanitaire Universelle »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

L'objectif de ce projet est d'accélérer la réalisation de la Couverture Sanitaire Universelle (CSU), en lien avec les orientations Royales lors du Discours du Trône de 2020, en améliorant l'accès aux soins, en augmentant le niveau de protection financière et en assurant la qualité du système de santé dans sa globalité.

Ce projet vise à assurer un ensemble de soins de santé essentiels à travers un régime unique de couverture médicale de base et à optimiser le parcours de soins des patients. Il vise également à assurer un nombre suffisant de personnel médical et paramédical pour les besoins de santé du pays, à améliorer la qualité globale et à inciter à la performance. Les propositions de ce projet renforcent le système de santé dans sa globalité et revalorisent, en particulier, l'hôpital public en tant que composante essentielle de ce système.

La Couverture Sanitaire Universelle, en assurant l'accès à des soins de qualité et en préservant la santé des citoyens, est un élément fondamental pour un capital humain renforcé, capable de mobiliser son potentiel et son énergie et de se projeter dans l'avenir. En assurant une protection financière en situation de maladie, dans un panier de soins essentiel garanti pour tous, financé en partie par la collectivité, ce projet assure l'inclusion et contribue à renforcer la solidarité au sein de la société.

Ce projet permettrait également au Maroc de réaliser son engagement dans le cadre du partenariat international pour la santé (CSU2030) suite à la signature par le Maroc fin 2018 du Pacte mondial pour la couverture sanitaire universelle.

### Objectifs et cibles

- **Augmenter la part de la population couverte pour les soins de santé essentiels** (100% de la population à horizon 2025 contre 65% environ actuellement) ;
- **Réduire les dépenses directes de santé des ménages** (30% des dépenses totales de santé supportées par les ménages en 2035 contre plus de 50% actuellement) ;
- **Faciliter l'accès aux soins, optimiser le parcours du patient, et réduire les inefficiences** (pour réduire les délais de rendez-vous, les délais d'accès, décongestionner certaines structures hospitalières) ;
- **Augmenter les effectifs médicaux et paramédicaux et en optimiser la répartition sur le territoire** pour arriver à une densité de personnel soignant de 4,5 pour 1 000 habitants en 2035 (1,5 pour les médecins et 3 pour les infirmiers) contre 2 pour 1 000 actuellement ;
- **Assurer et inciter à la qualité et à la responsabilité.**

## Articulation du projet

Le projet Couverture Sanitaire Universelle s'articule autour de quatre composantes. La première composante vise la demande de soins et cherche à assurer que tous les Marocains bénéficient d'une couverture médicale de base couvrant des soins de base. Les trois autres composantes visent l'offre de soins et cherchent à assurer que les compétences médicales et paramédicales sont valorisées, disponibles en nombres suffisants, et incitées à la performance ; que le parcours de soins et l'organisation territoriale des soins sont optimisés ; et que la qualité des services est assurée dans tout le système.

**Il est essentiel de souligner que la réussite du projet CSU dépend de la capacité à améliorer en parallèle l'offre et la demande de soins.** En particulier, la généralisation trop rapide de la couverture médicale de base en l'absence d'une consolidation de la capacité du système de santé à répondre à cette demande (personnel médical et paramédical en nombre suffisant, infrastructures hospitalières adaptées, cadre de coopération entre le secteur public et le secteur privé) risque de détériorer davantage la qualité des services de santé rendus aux citoyens. On rappelle ici les conséquences de la politique de massification et de généralisation trop rapide de l'accès à l'éducation qui ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de la qualité de l'offre éducative, aux dépens des résultats des enfants scolarisés. Similairement, la généralisation rapide du RAMED et son mode de financement et de gouvernance ont contribué à détériorer la situation des hôpitaux publics.

- **Composante 1 – Assurer une couverture médicale de base pour tous**

L'objectif à terme est de mettre en place un régime unique de couverture médicale de base (CMB), le même pour tous les citoyens. Tous contribueraient, chacun selon ses capacités, au financement du régime unique ; et tous auraient accès au même panier de soins essentiels couvrant les maladies les plus prévalentes et les plus pourvoyeuses en dépenses catastrophiques. Cette couverture universelle serait matérialisée par une carte de couverture médicale pour chaque citoyen, adossée à son numéro au Registre Social Unique.

Cela suppose de :

- **Accélérer la couverture des travailleurs non-salariés (TNS)** en assurant un processus de concertation productif et dynamique avec les associations professionnelles, y compris les professions libérales. Un traitement différencié est à envisager pour les TNS relevant des professions à bas-moyens revenus (artisans, petits commerces, petit informel, petits exploitants agricoles) qui pourront être intégrés à travers une contribution forfaitaire à l'impôt et à la protection sociale (comme prévu par la cotisation professionnelle unifiée). En effet, il est envisagé de mettre en place une telle contribution forfaitaire qui ferait office d'acquittement de l'impôt national et local et donnerait droit à la couverture médicale de base et aux allocations familiales (voir note thématique « Fiscalité » et projet « Maroc Inclusion ») ;
- **Définir un panier de soins essentiels** couverts par le régime de base et ne nécessitant aucun paiement direct par les patients. Le panier couvrirait : prestations de soins à la mère et l'enfant de moins de 5 ans, les maladies infectieuses, les affections prévalentes et



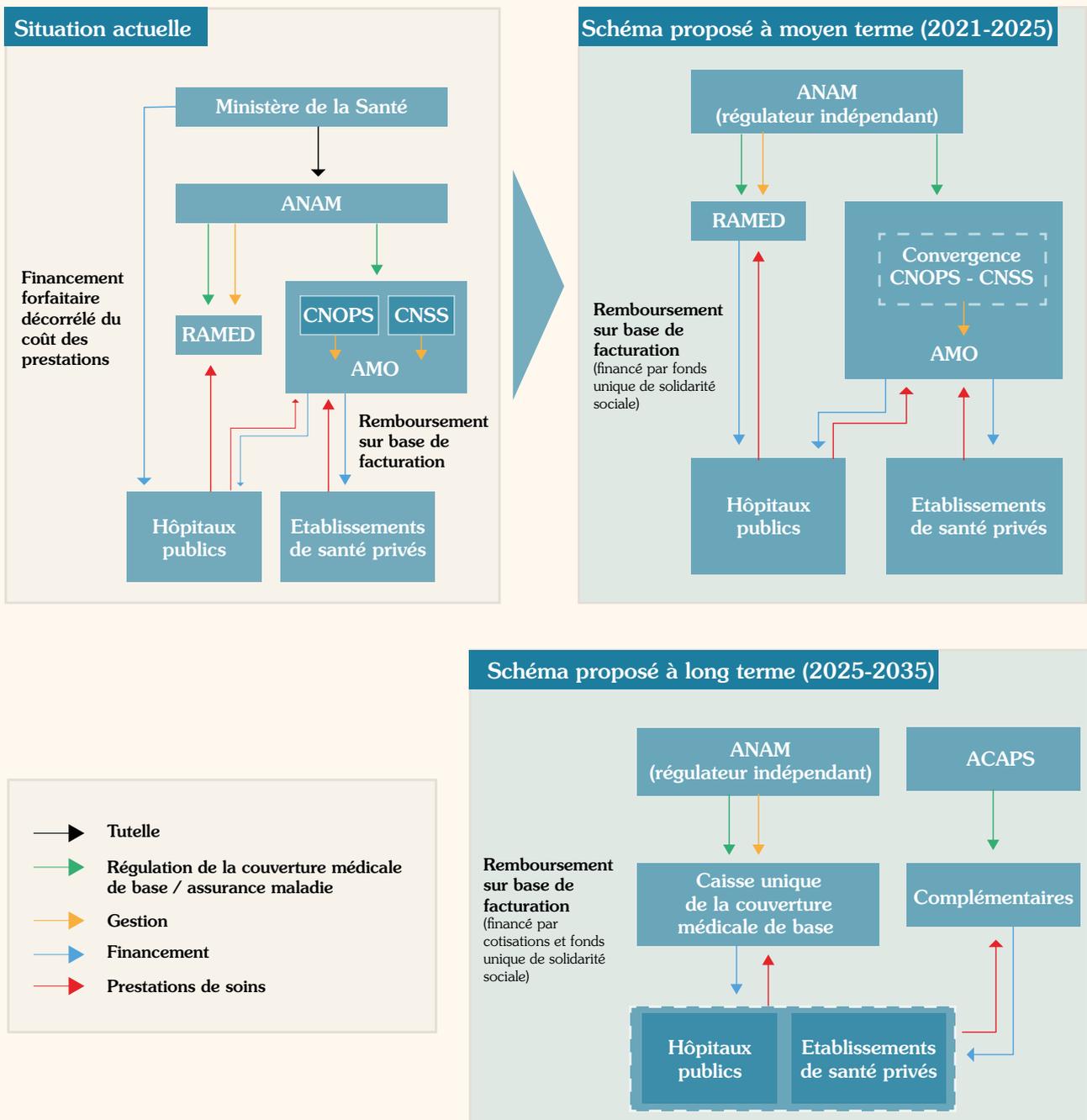
coûteuses, les soins médicaux d'urgence et les services hospitaliers de base. Le parcours de soins (Composante 3) sera réorganisé pour assurer la disponibilité du panier de soins essentiels à un niveau de proximité pour les citoyens. Les caisses complémentaires et mutuelles pourront compléter, pour les populations assurées, ce panier de soins et fournir un panier élargi en fonction du niveau de cotisation ;

- **Enclencher un processus de convergence des régimes de couverture médicale de base.** La convergence devra porter sur le panier de soins essentiels, les tarifs de référence (qui sont à revaloriser pour tenir compte des coûts réels et réduire l'écart entre les tarifs pratiqués dans le secteur privé et dans le secteur public), les taux de remboursement et les taux de cotisation. Pour assurer cette convergence, le RAMED doit évoluer vers un système assurantiel, limité dans un premier temps aux hôpitaux publics, couvrant le panier de soins essentiels et donnant lieu à des remboursements reflétant le coût réel des soins sur la base des tarifs de référence (ce que permettra la mise en place de la facturation dans les hôpitaux publics). Ainsi, le traitement d'un patient RAMED ou d'un patient non-RAMED serait financièrement neutre pour les structures publiques. En parallèle, les régimes actuels de l'AMO (CNSS et CNOPS) devront accélérer leur convergence, et pourront adapter leur offre afin de proposer une couverture complémentaire au régime de base en fonction du niveau de cotisation de leurs assurés. Les organismes gestionnaires du régime de base (RAMED réformé d'une part, et régimes AMO ayant convergé d'autre part) devront être regroupés à terme autour d'une structure unique. Le processus de convergence pourra être piloté par une instance d'harmonisation, par exemple le Comité interministériel de pilotage de la santé ;
- **Accélérer la mise en place de la facturation au sein des hôpitaux publics.** La prestation de soins au sein des hôpitaux publics doit donner lieu à un remboursement, par le régime de couverture médicale de base et, le cas échéant, les complémentaires santé, en fonction des actes effectués et facturés, et sur la base d'une tarification permettant une rémunération compétitive du personnel de santé dans le secteur public et une stabilité financière pour les hôpitaux publics. La facturation au sein des hôpitaux publics permettra de faire évoluer les volumes de financement à des niveaux suffisants reflétant le coût réel des prestations fournies ;
- **Renforcer le financement de la couverture médicale de base.** Le financement de la CMB reposera sur une double logique de cotisation et de solidarité. Les cotisations concernent les populations relevant de l'AMO et pourront être réévaluées pour assurer un financement pérenne et équitable en lien avec le coût réel des soins et les capacités contributives de chacun. En particulier, il sera nécessaire de relever les cotisations sociales pour les salariés de la fonction publique et de relever, voire supprimer, le plafond mensuel de 400 dirhams qui rend les cotisations du régime public dégressives. Par ailleurs, il sera nécessaire de renforcer la participation économique et la formalisation du travail pour élargir le champ de la cotisation (lutte contre la fraude sociale, intégration du petit informel à travers une cotisation forfaitaire donnant droit à la couverture médicale, incitations fiscales à la déclaration d'employés de maison, etc.). La solidarité, financée par l'État, concerne les personnes relevant actuellement du RAMED qui n'ont pas de capacité contributive. La réforme fiscale proposée par le Nouveau Modèle de Développement vise à renforcer le



financement de la composante solidaire de la couverture médicale à travers des taxes et impôts dédiés : allocations d’une part des recettes de la TVA (y compris recettes liées à une majoration de la TVA pour les produits de luxe), mise en place d’un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, maintien temporaire des cotisations de solidarités sur les hauts bénéficiaires et les hauts revenus, allocation d’une part des recettes liées à la taxe carbone et à la réévaluation de taxes intérieures de consommation sur les produits nocifs comme le tabac et l’alcool.

### Schéma illustratif : Gouvernance du système de couverture médicale de base





- **Composante 2 – Renforcer et valoriser les compétences**

La couverture sanitaire universelle nécessitera de relever significativement la densité de personnel soignant (médecins et infirmiers). Aujourd'hui, cette densité est en deçà des recommandations internationales, des pays comparables, et de l'ampleur de la demande de soins de santé. La faible densité de personnel soignant est pour une grande part responsable des difficultés que rencontrent les structures publiques. Par ailleurs, l'ambition de généraliser la couverture médicale à l'ensemble de la population nécessite de faire en sorte que l'offre de soins, et en particulier le nombre de médecins et d'infirmiers, est suffisante pour répondre à la demande qui augmentera du fait de la généralisation. Dans ce sens, il est recommandé de :

- **Mettre en place un plan massif d'investissement dans les compétences de santé.** Ce plan vise à porter la densité de personnel soignant à 4,5 médecins pour 1 000 habitants en 2035 contre moins de 2 actuellement. En tenant compte des départs en retraite, **cela implique de former 54 000 médecins et 107 000 infirmiers entre 2020 et 2035**, soit un flux annuel moyen de 3 600 médecins et 7 100 infirmiers. Pour rappel, la capacité actuelle de formation au sein des facultés de médecine est d'environ 2 800 médecins par an. Cela nécessitera d'exploiter au mieux la capacité existante de formation dans les CHU et facultés de médecine publiques et privées, le développement de partenariats public-privé pour la formation, et des investissements pour augmenter la capacité de l'offre publique de formation sur la base des facultés existantes et le développement, idéalement par PPP, de nouvelles facultés et CHU (au nombre de 4) dans différentes régions du pays. Cet effort devra s'accompagner par la formation et le recrutement de professeurs en médecine, pour accompagner l'augmentation importante prévue d'effectifs d'étudiants ;
- **Refondre le système de formation médicale.** Cela consiste notamment à poursuivre les réformes en cours pour réduire la durée de formation des médecins généralistes de 7 à 5 ans, en lien avec ce qui se fait dans plusieurs pays, en opérant une meilleure allocation des enseignements entre formation généraliste et spécialisée (parmi d'autres changements) tout en assurant la qualité de la formation. Il s'agit également de créer une catégorie de médecins de famille formés en deux ans après la formation généraliste.

- **Composante 3 – Réorganiser le parcours de soins et digitaliser le système**

L'objectif est d'améliorer l'accès des citoyens aux services de soins, optimiser la répartition du personnel soignant et des ressources matérielles, réduire les inefficiences dans le recours aux soins et la gestion des cas, et renforcer la capacité globale de pilotage du système de santé. Cela suppose de :

- **Optimiser et gérer le parcours de soins.** Le parcours de soins pourra être organisé en trois échelons complémentaires : i) un échelon communautaire couvrant la télémédecine, les agents de santé communautaire, et la médecine mobile ; ii) un échelon de proximité couvrant les soins essentiels (du panier de base), encadré par des centres médicaux de proximité (CMP), qui seront des groupements d'établissements de soins de santé primaire (publics et privés) en plus d'un hôpital de proximité, et qui couvrent une population et une aire géographique bien définie (le cercle pour le rural, le district pour l'urbain) ;



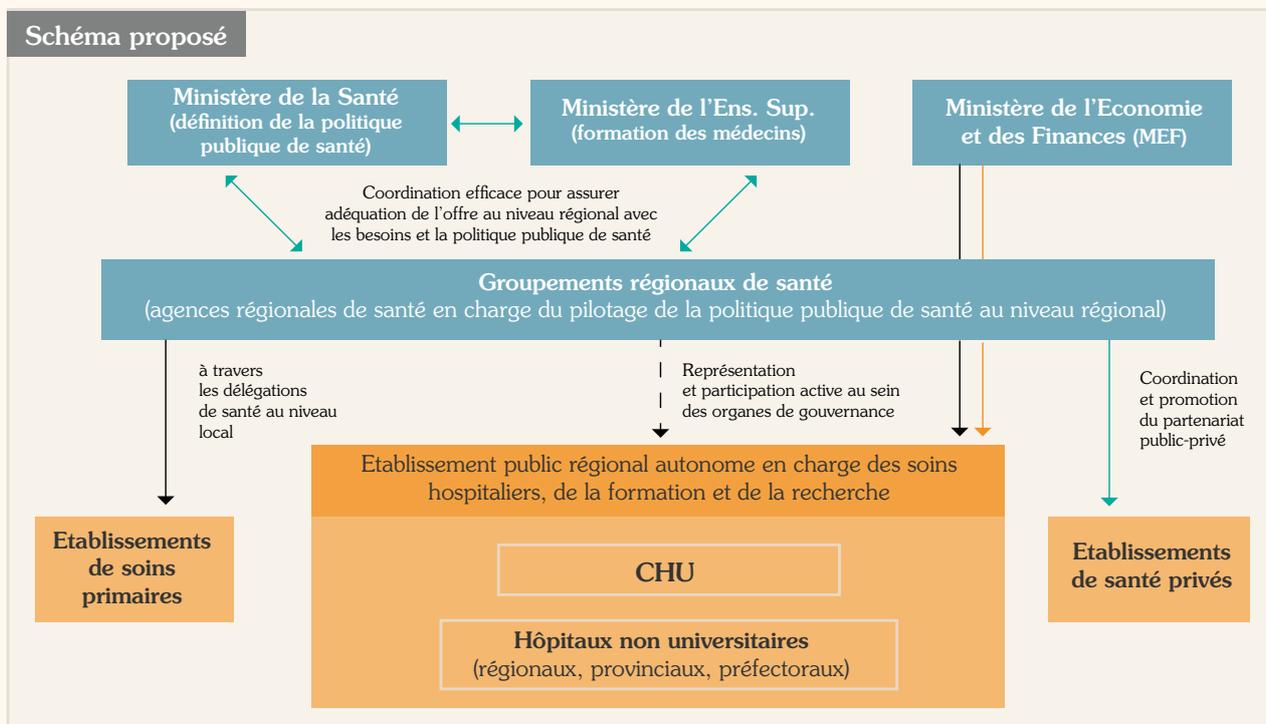
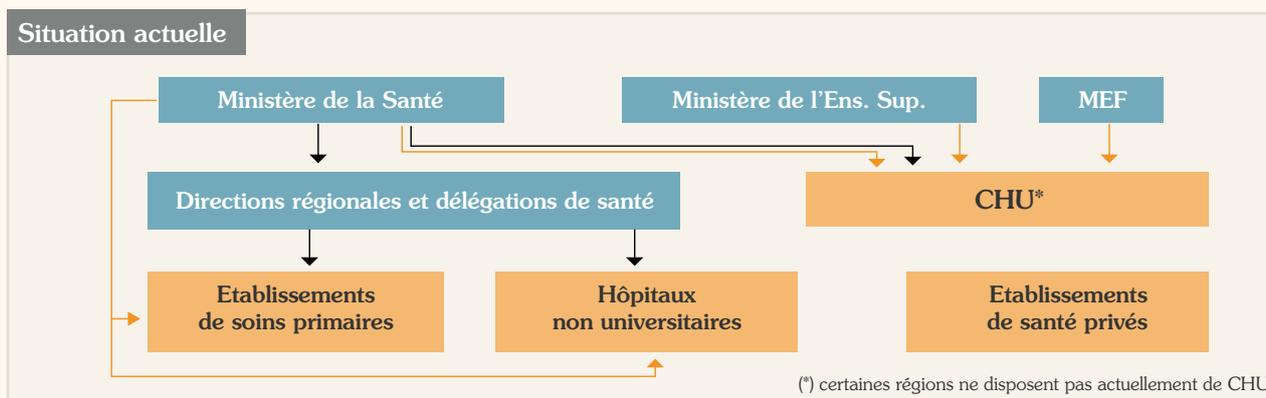
iii) un échelon de recours couvrant les soins hospitaliers spécialisés (hors panier de soins essentiels), piloté par des groupements régionaux de santé (GRS) regroupant tous les établissements hospitaliers publics et privés au niveau d'une région. Il s'agit, par ailleurs, de mettre en place un système de fidélisation des patients et de responsabilisation des médecins à travers la mise en place d'un médecin traitant par ménage (généraliste) en charge du suivi des patients sur le long terme et, selon les besoins, de médecin(s) référent(s) spécialiste(s) pour le suivi des maladies chroniques, des enfants de moins de 5 ans et des femmes en situation de maternité. La réorganisation proposée du parcours de soins va dans le sens d'une gouvernance décentralisée qui donne aux territoires, et aux régions en particulier, un rôle important ;

- **Déployer la télémédecine et favoriser la santé communautaire.** Cela consiste à déployer une initiative nationale de télémédecine dans les zones les plus enclavées ou reculées sur la base de l'expérimentation en cours par la Société Marocaine de Télémédecine. Cela consiste également à mettre en place des programmes de santé communautaire (notamment pour la prévention, la sensibilisation, le suivi de patients) visant à forger des partenariats entre le ministère de la Santé et des agents de santé communautaire (ASC), des organisations de la société civile (OSC) sur la base de cahiers des charges et/ou de contrats de performance, et des pharmaciens communautaires en élargissant leurs prérogatives ;
- **Favoriser le partenariat public-privé (PPP) pour la construction d'hôpitaux de proximité.** La consolidation des centres médicaux de proximités (CMP) préconisés nécessitera de construire des hôpitaux de proximité, là où il n'y en a pas. Pour cela, il est proposé de développer des PPP pour la construction et la mise en service en 10-15 ans d'hôpitaux de proximité disposant chacun d'un plateau technique de base permettant de répondre aux besoins de soins hospitaliers essentiels. Le nombre d'hôpitaux de proximité (estimé à 50) doit être défini en fonction des structures existantes, privées ou publiques, dans les territoires visés ;
- **Renforcer les programmes et infrastructures liés aux affections prévalentes et coûteuses.** Il s'agit de consolider les programmes existants liés à la transition sanitaire (cancer, diabète, hypertension artérielle, maladie rénale chronique, cécité, accidents de la voie publique) et d'en créer de nouveaux pour les maladies cardiovasculaires, les maladies respiratoires chroniques et pour la santé mentale. En particulier, un centre national d'excellence des maladies cardiovasculaires pourra être créé ;
- **Domicilier la création de postes au niveau des régions.** Il s'agit d'une innovation majeure du Nouveau Modèle de Développement qui rompt avec les logiques d'affectation parfois aléatoire du personnel de santé pour répondre au besoin de répartition équitable au niveau des territoires. La domiciliation des postes ouverts sera au niveau des régions (GRS). Une coordination entre les objectifs annuels de formation et les ouvertures de postes au niveau régional devra donc être opérée pour permettre une régulation de l'offre et de la demande. La domiciliation des postes au niveau des régions évitera les problématiques liées à la mobilité des fonctionnaires, à l'origine des phénomènes d'absentéisme et de démissions de l'hôpital public ;



- **Mettre en place une infrastructure nationale d'information.** Cela consiste à mettre en place un consortium national pour le développement et le déploiement opérationnel d'une infrastructure informatique nationale pour le système de santé qui soit intégrée et agile. Cette infrastructure permettra notamment de mettre en place le « dossier médical électronique » pour tous les citoyens pour améliorer le suivi médical, renforcer le partage d'information financière, médicale et sanitaire entre les différentes parties prenantes, et améliorer la capacité de veille et de pilotage stratégique du système.

### Schéma illustratif : Gouvernance régionale du système de santé



(\*) Le financement actuel des CHU par le ministère de l'Enseignement Supérieur est indirect et lié à l'emploi des professeurs de médecine qui exercent dans les CHU.



- **Composante 4 – Assurer et inciter à la qualité et à la productivité**

La généralisation de la couverture médicale doit s'accompagner d'un renforcement de la qualité des soins. Pour cela, il est recommandé de :

- **Mettre en place une agence en charge de garantir la qualité des soins de santé.** Une autorité publique indépendante à caractère scientifique dont le mandat est d'assurer la qualité du système national de santé devrait être créée. Elle aura une fonction d'observation, de définition des protocoles et des standards, de contrôle de leur bonne application, de définition des besoins de formation continue, d'accréditation et de certification du personnel et des structures. Elle pourra également proposer des révisions aux curriculums d'enseignement ;
- **Mettre en place le paiement à la performance dans les structures publiques.** Il s'agit de modifier le mode de rémunération du personnel soignant dans le secteur public pour lier celle-ci au service effectivement rendu, améliorer l'attractivité du secteur public pour les médecins (notamment à travers la mise en place d'un statut particulier pour les médecins). Le recours à la facturation au sein des hôpitaux publics permettra de faire évoluer leur mode de financement vers un remboursement (par la caisse de couverture de base ou par les complémentaires) lié aux soins offerts, sur la base d'une tarification adéquate, ce qui permettra de rémunérer les médecins opérant dans le secteur public sur la base des actes effectués.

## **Ancrage institutionnel**

La composante 1 du projet pourra être pilotée par le Comité Interministériel de Pilotage de la santé. Au niveau institutionnel, on rappelle que cette composante implique de : i) mettre en place un organisme gestionnaire pour le RAMED qui soit indépendant du ministère de la Santé ; et de ii) faire converger les caisses d'assurance maladie et le RAMED vers un régime unique de couverture médicale de base. La Composante 2 pourra être pilotée conjointement par le ministère de la Santé et le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, dans le cadre d'une coopération efficace et renouvelée. La Composante 3 pourra être pilotée conjointement par le ministère de la Santé et le ministère de l'Intérieur. La Composante 4 pourra être pilotée par le ministère de la Santé. Au sein de cette composante, la mise en place d'une autorité scientifique de la santé, en charge de la normalisation, de l'accréditation, et de l'assurance qualité, est un apport important au niveau institutionnel.

Le ministère de l'Économie et des Finances devra également être impliqué sur les questions de financement des différentes composantes, notamment sur le financement de la généralisation de la couverture médicale.

Ce projet repose sur une gouvernance territorialisée de la santé où les Régions, en particulier, jouent un rôle important, notamment pour la formation des compétences en nombres suffisants, l'organisation et la gestion du parcours de soins, et la coordination de la coopération entre le secteur public et le secteur privé. Dans ce sens, la mise en place des groupements régionaux de santé, préconisés par la Commission, en tant qu'établissements publics regroupant le CHU régional et l'ensemble des structures hospitalières publiques dans la région, en partenariat avec les cliniques privées au niveau de la région, ont vocation à jouer un rôle central dans la gouvernance



régionale de la santé. Il est à préciser que, dans le cadre de leur regroupement au sein des GRS qui sont des établissements publics disposant de l'autonomie financière et de gestion, le statut SEGMA des hôpitaux régionaux et provinciaux est supprimé.

## Partenaires

Selon les composantes, le déploiement du projet nécessitera des partenariats entre les institutions qui pilotent (ministères ou comités interministériels) et d'autres parties prenantes : les caisses gestionnaires, les établissements privés de soins, la société civile, les facultés de médecine, et les partenaires internationaux (notamment le Partenariat international pour la santé CSU2030) pour l'appui technique et le partage d'expérience.

## Horizon de temps

La mise en œuvre du projet pourra être progressive et organisée en deux étapes. La première étape (2021-2025) pourra concerner l'extension de l'AMO aux TNS, le renforcement du financement du RAMED, la création ou l'identification d'un organisme gestionnaire du RAMED, l'enclenchement du processus de convergence vers un panier de base unique, la mise en place de la nouvelle organisation des soins, l'élaboration des programmes nationaux de santé pour les maladies prévalentes et coûteuses, l'engagement de la refonte de la formation médicale et du plan d'investissement dans les compétences, le lancement de l'initiative nationale de télémédecine, et le lancement des programmes de digitalisation, entre autres. La deuxième étape (2025-2035) se focalisera sur la poursuite des investissements, la mise en place du régime unique, la mise en place de l'autorité nationale de normalisation et d'assurance qualité, la mise en place du système national d'information sanitaire, et la mise en place du paiement à la performance.

## Estimation du coût

Le projet structurant « Couverture Sanitaire Universelle » nécessite ~17 milliards de dirhams de dépenses publiques annuelles (en moyenne sur 2021-2035). La couverture médicale de base représente 67% des dépenses annuelles moyennes requises de la part de l'État (~11 milliards). Le reste correspond principalement à la formation de personnel médical et paramédical (3,6 milliards représentant ~21% de la dépense totale).

## Mitigation des risques

Le projet proposé comporte plusieurs composantes interdépendantes, implique plusieurs parties prenantes, opère des changements à la gouvernance du système de santé, et nécessite un niveau important d'investissement. Par conséquent, il requiert un pilotage efficace permettant d'atteindre les objectifs dans les temps impartis, de coordonner l'action des différentes parties prenantes, d'assurer leur plein engagement et leur volonté commune de coopération, d'assurer les mécanismes organisationnels et opérationnels nécessaires, et de mobiliser les moyens financiers nécessaires en cohérence avec les cibles.

Le projet s'inscrit dans un contexte d'évolution démographique et socioéconomique, d'évolution de la situation de morbidité, et d'une situation d'épidémie liée à la Covid-19. Son opérationnalisation nécessite de prendre en compte ces évolutions et d'assurer que la planification puisse s'adapter aux nouvelles données nécessitant des ajustements.





---

# **AXE 3**

## **DES OPPORTUNITES D'INCLUSION POUR TOUS ET UN LIEN SOCIAL CONSOLIDE**



# EGALITE FEMMES-HOMMES

Le renforcement de l'égalité femmes-hommes constitue un enjeu de développement crucial pour le Maroc. Au-delà des retombées économiques positives qui en découlent, l'égalité femmes-hommes favorise l'éclosion d'une société ouverte et inclusive, qui mobilise les potentialités de l'ensemble des citoyennes et des citoyens et leur permet de jouir de la plénitude de leurs droits, conformément aux principes de la Constitution.

## ETAT DES LIEUX

Au cours des deux dernières décennies, le Maroc a déployé des efforts encourageants en matière de promotion et de protection **des droits des femmes**, en particulier à la suite de la réforme du code de la famille en 2004. La Constitution de 2011 est venue consolider ses acquis, en prônant la primauté des conventions internationales ratifiées par le Maroc et en consacrant plus de 18 dispositions en faveur de l'égalité genre et de la lutte contre les violences et les discriminations faites aux femmes. Bien que plusieurs politiques et réformes ont été menées en la matière, à travers notamment la mise en place de mécanismes institutionnels (APALD, CCFE), des politiques et programmes de développement (PANDDH, PGE, ICRAM, RGB), ainsi qu'à travers l'harmonisation des lois avec les engagements internationaux du Maroc, le retard est toujours constaté dans la mise en œuvre de ces lois, voire un réel décalage entre certaines dispositions des lois et le vécu social des femmes au Maroc.

**L'inclusion de la femme n'a pas enregistré des progrès suffisants**, ce qui constitue une contrainte majeure à l'accélération du développement social et économique du pays. La faible participation économique des femmes, parmi les plus faibles au monde, génère un coût élevé en termes de manque à gagner en matière de croissance économique (estimé entre 0,2% et 1,95% du PIB)<sup>29</sup>. Le classement du Maroc au titre du Global Gender Gap en 2019 (143ème place sur 153 pays), relève la situation défavorable de notre pays en matière d'égalité genre. Plusieurs indicateurs présentés ci-dessous soulignent le niveau d'inégalité genre dans le contexte marocain.

**Le taux de participation des femmes au marché du travail** décroît de manière préoccupante depuis deux décennies. En effet, les femmes, qui représentaient 30,4% des actifs occupés en 1999, n'en représentent plus que 23,2%<sup>30</sup>. En milieu urbain, cette situation est plus alarmante avec un taux d'emploi de 19,6%. Parallèlement, le **taux de féminisation de l'emploi** reste faible au niveau national tant dans le secteur public (23,4%) que dans le secteur privé (22,5%), et la même situation est observée au niveau de l'accès des femmes aux postes de responsabilité et de direction. Le chômage affecte particulièrement les femmes (13,5% contre un taux de chômage au niveau national de 9,2% en 2019).

29 Ministère de l'Economie et des Finances : Rapport Economique et Financier (PLF 2019).

30 HCP, Enquête « La femme marocaine en chiffres », 2018.



Les discriminations en matière d'accès à l'emploi sont aggravées par des **écarts en termes de rémunération** : le salaire moyen des femmes dans le secteur formel représente 85% de celui des hommes<sup>31</sup>. **En milieu rural**, 2/3 des femmes employées ne sont pas rémunérées et sont de ce fait dépourvues de sources de revenu stable.

Pour ce qui est de l'**entrepreneuriat**, les femmes y ont un accès limité en raison des contraintes de financement, mais également en raison de facteurs culturels et sociaux. Les femmes représentent seulement 12,3% des indépendants, et les entreprises qu'elles détiennent ou dirigent sont majoritairement des TPE ou des PME dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas les 20 millions de dirhams<sup>32</sup>.

Par ailleurs, **20% des ménages sont dirigés par des femmes** en 2017<sup>33</sup>. Les chiffres montrent que les femmes chefs de ménage sont majoritairement urbaines, sans diplôme, majoritairement veuves ou mariées, et à 75% inactives.

**Les femmes sont davantage menacées de vulnérabilité en situation de crise.** Outre la précarité de leur situation économique du fait de la crise pandémique de la Covid-19, les femmes sont également victimes de la violence domestique, dont les taux ont augmenté à la suite des pressions liées au confinement, et au stress économique dans les foyers, dû au chômage, aux licenciements, et aux pertes de revenus. Parallèlement, la charge des soins à domicile est plus importante et incombe en grande partie aux femmes, qui consacrent en moyenne six fois plus de temps au travail domestique que les hommes<sup>34</sup>.

En ce qui concerne le **harcèlement**, les dernières données du HCP (2018) permettent de relever que 49% des cas de violence commis dans les lieux publics sont en majorité imputables au harcèlement sexuel, 32% à la violence psychologique et 19% à la violence physique<sup>35</sup>.

---

31 Rapport du CESE sur « les dimensions sociales de l'égalité entre les femmes et les hommes », 2016.

32 Rapport CESE sur « la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique », 2014.

33 Rapport HCP « la femme marocaine en chiffres », 2017.

34 Note stratégique du HCP sur « l'impact social & économique de la crise de la Covid-19 au Maroc », 2020.

35 Enquête nationale du HCP sur la prévalence de la violence à l'encontre des femmes, 2018.



## DIAGNOSTIC

---

Les faibles progrès en matière d'égalité Femmes-Hommes et la faible participation de la femme dans l'activité économique sont dus à plusieurs facteurs de blocage, parmi lesquels: i) **La difficulté pour les femmes de concilier responsabilités familiales et responsabilités professionnelles, en l'absence notamment de services sociaux de garde d'enfants** ; ii) Les difficultés liées à la mobilité et aux transports publics, notamment en milieu urbain, qui obligent les femmes à travailler près de leur domicile, et limite leurs opportunités ; iii) **L'analphabétisme et le faible niveau d'éducation** limitent leurs accès au travail qualifié, et aggravent leur dépendance financière ; iv) **La persistance d'une mentalité et d'une tradition patriarcales** qui responsabilisent en priorité l'homme dans la capacité à entretenir financièrement et matériellement son foyer, et qui assigne en priorité à la femme les tâches domestiques, de gestion du foyer et d'éducation des enfants ; v) L'articulation du **système de sécurité sociale** au travail salarié formel et la non prise en compte et non valorisation des formes de travail des femmes, majoritairement non formel ou non rémunéré.

**Concernant la lutte contre la violence à l'égard des femmes, les différentes actions menées par l'Etat ne forment pas un tout cohérent** et efficace à même d'assurer la prise en charge des victimes. Les défaillances au niveau de l'accessibilité des services, du signalement, de l'hébergement, du traitement des plaintes, de l'arsenal juridique, de l'aide juridictionnelle, et de la réparation font que le parcours d'une femme victime de violence est un véritable parcours « de combattante ». La peur et la honte de la marginalisation et de la stigmatisation, sont également un frein social majeur à la dénonciation par les victimes, de leurs sévices et leurs responsables.

**Sur la question des droits des Femmes, plusieurs contraintes persistent, notamment au sujet de l'égalité Femmes-Hommes.** En matière d'opérationnalisation des dispositions constitutionnelles, il convient de souligner le retard accusé dans la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discriminations (APALD). Cette instance est réduite à un simple mécanisme de consultation sans garantie d'indépendance, de protection et de promotion des droits humains de la femme tels qu'énoncés dans la Constitution. Par ailleurs, l'imprécision de certains articles de la Moudawana, d'une part, et l'élargissement du pouvoir discrétionnaire des juges, d'autre part, ont minimisé son impact et soulèvent plusieurs interrogations.

**Par ailleurs, de nombreuses questions semblent être difficiles à débattre du fait qu'elles sont directement liées à des préceptes religieux,** et toute reconsidération de ces questions, en tenant compte des réalités et du vécu des femmes et en tenant compte du contexte, semblent constituer pour certains une véritable violation de fondements sacrés, à l'instar des questions relatives, entre autres, à l'interruption volontaire de la grossesse (IVG), de la situation des mères célibataires, de la situation des enfants abandonnés, du mariage des mineures et de la tutelle juridique en cas de divorce. Les incohérences constatées au niveau de la Moudawana et du Code Pénal, du fait de leur antériorité par rapport à la Constitution (art. 19 et 32) rendent cette situation plus complexe à appréhender.



## AMBITION ET OBJECTIFS

Au regard des mutations sociales que le Maroc est en train de connaître, et celles attendues à l'avenir, le rôle de la femme dans la famille et dans la société est amené à évoluer. En effet, la nucléarisation des ménages, la stabilisation du taux de fécondité à une moyenne de deux enfants par famille, l'accroissement des solidarités institutionnelles en complément des solidarités traditionnelles, ainsi que l'apparition de nouveaux vecteurs de participation économique et sociale génèrent de facto les conditions pour une plus forte participation des femmes, tout en préservant leur rôle au sein de la famille.

L'ambition est d'atteindre un niveau élevé d'inclusion et d'activité des femmes, dans les sphères économiques, sociales et politiques, et ce en luttant contre toutes formes d'exclusion et de discrimination, en renforçant l'égalité des chances et l'équité entre genre et en accélérant le changement des mentalités dès le plus jeune âge afin que la parité Femmes-Hommes ne soit plus considérée comme une menace, mais comme une opportunité pour tous.

Cibles à l'horizon 2035 :

- **Augmentation du taux d'activité** des femmes (de 18% à 45% en 2035) ;
- **Augmentation du nombre de femmes à des postes** d'emplois supérieurs (de 11,4% à 35% en 2035) ;
- **Etablir la parité salariale** dans le secteur privé (Réduire l'écart salarial de 15% à 5%) ;
- **Toutes les femmes doivent avoir les mêmes chances que les hommes d'accéder à l'éducation**, en protégeant leur droit fondamental à l'enseignement obligatoire et à l'enfance (Zéro filles mineures qui travaillent et ne vont pas à l'école, Zéro mariage de mineures) ;
- **Lutter contre l'analphabétisation des femmes** quel que soit leur âge (principalement dans le rural).

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

**Promouvoir des solutions de flexibilité de travail pour les femmes en milieu professionnel, les aidant à mieux concilier leurs engagements familiaux et professionnels, sans discrimination (congés maternité et paternité, temps partiel, horaires aménagés, télétravail...).** Dans les fonctions qui le permettent, il s'agira d'instaurer le travail flexible (télétravail en part time) dans les institutions publiques et privées de manière progressive. Un projet de loi sur le congé de paternité pourrait être également envisagé, permettant aux parents de mieux gérer la période de post-maternité.



**Mettre en place des solutions à grande échelle pour la garde d'enfants à coût accessible, et une mobilité facilitée et sécurisée permettant aux femmes une plus grande disponibilité pour s'engager dans des activités économiques et sociales.** A cet effet, diverses mesures peuvent être envisagées : i) création de structures de support de garde d'enfants au sein des entreprises : 1 crèche (financée par l'entreprise) pour chaque entreprise de plus de 500 salariés ; ii) Dans les PME, prise en charge d'une partie des frais de crèche par l'entreprise ; iii) alignement des cahiers de charges d'aménagement et de gestion des zones industrielles avec les objectifs de promotion de l'emploi féminin ; iv) mise en place d'aides à l'accès aux solutions de transport (public ou d'entreprises) pour faciliter la mobilité des femmes, leur temps de trajet et leur sécurité ; v) instauration de l'horaire continu notamment dans l'éducation fondamentale.

**Encourager et promouvoir la participation des femmes aux postes de responsabilité et aux instances dirigeantes dans les secteurs privés et publics.** L'Etat doit montrer l'exemple dans son engagement dans la politique de "genre", en étant le premier à instaurer et appliquer les mesures qu'il promeut dans le cadre de la politique genre au sein de la fonction publique.

**Instaurer une loi sur la parité des salaires, ainsi que des incitations positives pour les entreprises appliquant des procédures RH favorables à l'évolution de carrière des femmes :** i) en rendant obligatoire l'égalité des salaires dans toutes les structures privées ; ii) en mettant en place un dispositif fiscal favorisant les entreprises vertueuses en termes de politique RH paritaire, créant des mesures incitatives gratifiantes ; iii) en appliquant la discrimination positive à l'embauche envers les femmes (interdiction de spécifier le genre dans un descriptif d'emploi et obligation d'être inclusif).

**Permettre aux femmes, quel que soit leur milieu et leur âge, d'avoir accès à l'enseignement scolaire fondamental et interdire et sanctionner tout travail des mineures,** en mettant en application, dès 2021, la loi concernant le droit des jeunes filles à l'éducation fondamentale, surtout dans le monde rural, au niveau de la fin du primaire et au collège où l'abandon scolaire est élevé, avec retrait des aides sociales en cas d'interruption de la scolarisation. La formation de la deuxième chance doit également permettre dans le rural de donner aux femmes analphabètes l'opportunité de combler leur handicap, et de les sortir d'une situation d'exclusion et de dépendance, aux conséquences négatives sur le parcours scolaire de leurs enfants.

**Promouvoir fortement l'entrepreneuriat des femmes, vecteur d'autonomisation (économique, social, culturel).** Il s'agira à l'horizon 2030 de promouvoir massivement l'entrepreneuriat des femmes, de tous types, de l'entrepreneuriat social et de proximité, à l'entrepreneuriat à très fort potentiel. Plusieurs mesures pourraient être envisagées dans ce sens, destinées à limiter les contraintes que les femmes rencontrent en tant qu'entrepreneurs.

**Renforcer la sensibilisation sur l'égalité Femmes-Hommes, notamment en repensant les représentations du modèle féminin dans les curricula scolaires et dans les médias.** Il sera nécessaire de promouvoir un changement de mentalité via des campagnes de sensibilisation sur la parité Femmes-Hommes et de la participation des femmes au travail et au développement économique et social du pays et l'intégration de l'apprentissage de l'égalité au sein de l'école, en cristallisant la culture de la mixité genre dès un âge précoce, comme élément indissociable de la mixité sociale.



**Assurer la sécurité pour toutes les femmes dans la sphère publique et privée pour pouvoir y être actives sans subir des violences** (psychologique, physique, sexuelle). Il est nécessaire d'œuvrer en faveur d'une politique publique visant à prévenir les violences à l'égard des filles et des femmes, et à ce que le harcèlement soit clairement défini comme hors la loi avec stricte application de la loi, avec prise en charge des filles et femmes victimes et facilitation de leur accès aux recours.

**Mettre en cohérence l'ensemble du corpus juridique et légal avec les principes constitutionnels visant l'égalité des droits et la parité, en agissant particulièrement sur quatre leviers importants** : i) préciser et limiter le pouvoir donné aux juges en ce qui concerne les dérogations au mariage des mineures ; ii) accorder la tutelle légale des enfants aux deux parents et ; iii) assurer l'effectivité de la loi sur les petites bonnes et veiller à faciliter son application par la simplification des mesures administratives.

**Promouvoir des espaces de débat socio-théologique pour faire avancer la réflexion sur des questions étroitement liées aux droits des femmes**, en s'appuyant notamment sur l'Ijtihad, tel que prescrit par le Coran et la Sunna, et d'autres fondements comme le cadre général des finalités premières (maqasid) de l'islam et au concept de l'intérêt général (maslaha) tel que prôné par l'école Malékite, dans la perspective de faire évoluer le débat sur certaines questions sociétales, comme le Ta'ssib dans l'héritage, l'interruption volontaire de grossesse (IVG), le statut social des mères célibataires, le mariage des mineures, et la tutelle juridique des enfants. Portés par des représentants des instances religieuses, des acteurs concernés de la société civile et des experts (sociologues, médecins, psychologues, juristes...), ces espaces de débat doivent favoriser l'éclosion de propositions éclairées sur ces questions, intégrant les transformations sociétales actuelles et le respect des pactes internationaux ratifiés par le Maroc. En ce qui concerne la question de l'IVG, particulièrement, ces espaces pourront constituer une plateforme appropriée pour reprendre de manière sereine et scientifique les débats de 2015 autour de cette question, et ce dans la perspective d'aboutir à une législation à la fois souple et éthique, respectueuse des préceptes religieux, du droit à la vie du futur enfant et de la préservation de la santé physique et psychologique de la femme. Par ailleurs, il convient de veiller à établir, chaque fois que nécessaire, la responsabilité du père lors d'une naissance en dehors du cadre du mariage, notamment grâce aux technologies et au test ADN. Dans le cadre de ce débat, et concernant l'héritage, il peut être envisagé que le Ta'ssib ne soit plus considéré comme option par défaut, mais de le soumettre à une appréciation des juges dans son application suivant une approche au cas par cas, et selon des critères renvoyant notamment à la responsabilité du parent revendiquant le droit à la 'issaba dans le soin et la protection du défunt de son vivant.

# PROJET

## « Autonomisation Economique des Femmes »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

L'autonomisation économique des femmes, tant en milieu urbain que rural, devrait être érigée en priorité nationale en vue d'en faire un puissant levier de réhabilitation du modèle de développement. Outre les dividendes positifs qui en découlent en termes de consolidation des bases d'un vivre-ensemble harmonieux et apaisé, cette autonomisation serait opportune pour mobiliser le manque à gagner substantiel dû à la faible participation économique des femmes et le traduire, in fine, en supplément de croissance et de création de la richesse nationale.

Un projet articulé autour de trois dimensions interdépendantes ...

Un tel objectif stratégique supposerait d'agir sur trois dimensions clés, fortement interdépendantes, à savoir :

- Un élargissement de l'**accessibilité des femmes aux opportunités économiques**, en vue de mobiliser pleinement les talents et les compétences dont regorgent les femmes, et de leur garantir des conditions économiques et financières favorables, y compris pour ce qui est des conditions facilitant l'accès au travail (crèches, quotas...).
- Une **action forte en faveur de l'éducation et de la formation** des femmes pour les doter des capacités nécessaires à même de leur permettre de faire valoir leurs droits légitimes et de renforcer, par ricochet, leur résilience face aux aléas de la vie.
- Un **environnement sécurisant permettant d'endiguer toute forme de violence à l'encontre de la femme**, avec comme mot d'ordre une tolérance zéro à l'égard des comportements et des attitudes qui portent atteinte à la situation des femmes et à l'exercice de la plénitude de leurs droits.

## Objectifs et cibles

Objectif	Indicateur	Situation la plus récente	Cible 2025	Cible 2035
Augmentation du taux d'activité des femmes	<i>Doublement du Taux de participation des femmes à l'emploi (40% en 2030 versus 18% en 2018)</i>	18%	25%	45%
Augmentation du nombre de femmes à des postes d'emplois supérieurs	<i>Pourcentage des femmes nommées par décret aux postes d'emplois supérieur</i>	11,4 %	20%	35%
Etablir la parité salariale	<i>Salaires à parité sans discrimination de genre dans le secteur privé</i>	Ecart à 15%	Ecart à 10%	Ecart à 5%
Toutes les femmes doivent avoir les mêmes chances que les hommes d'accéder à l'éducation, en protégeant leur droit fondamental à l'enseignement obligatoire et à l'enfance	<i>Filles mineures qui travaillent et ne vont pas à l'école</i>	10% des filles 7-12 ans sont non scolarisées en milieu rural et 14,8% des jeunes filles de 15-24 ans sont analphabètes	5%	0%
Alphabétisation des femmes comme clé pour leur autonomisation, leur émancipation et la lutte contre les exclusions et la dépendance	<i>Taux d'analphabétisation des femmes quel que soit leur âge</i>	53% (de femmes analphabètes, principalement dans le rural)	35%	15%

## Articulation du projet

La mise en œuvre réussie du projet de renforcement de l'autonomisation des femmes suppose de s'appuyer sur une approche intégrée mettant en correspondance les trois objectifs énumérés plus haut.

- **Composante 1 – Accessibilité des femmes aux opportunités économiques**
- **Révision de certains dispositifs réglementaires et législatifs et leur adaptation aux impératifs de la promotion de l'emploi des femmes.** Outre l'élargissement de l'accessibilité des femmes aux échelons élevés de la responsabilité dans le secteur public, il convient d'instaurer des quotas de représentation des femmes dans les conseils d'administration de certaines entreprises (appartenant aux secteurs réglementés, faisant appel public à l'épargne...) et dans les organisations syndicales. Il en est de même pour l'accès des femmes entrepreneurs à la commande publique, moyennant un quota spécifique.



- **Instauration de mesures fiscales incitatives** en faveur des entreprises qui se conforment aux objectifs de la parité dans l'emploi et le recours à la défiscalisation de la part du revenu des ménages allouée au paiement des frais d'aides ménagères.
- **Développer des mécanismes de garde d'enfant et d'accès au transport public pour les femmes, pour assurer leur disponibilité à s'engager dans des activités économiques et sociales** : création systématique de structures de garde d'enfants au sein des entreprises de grande taille; Développement de services sociaux de proximité de gardes d'enfants, pouvant reposer sur des aides sociales certifiées, dans le cadre du développement de l'économie solidaire ; Inclure systématiquement des services de crèche et de transport sécurisé dans les zones industrielles ; instaurer l'horaire continu notamment dans l'éducation fondamentale.
- **Promotion de l'entrepreneuriat féminin**, en donnant la priorité en matière d'accès à l'aide publique aux coopératives dirigées par des femmes et en élargissant la protection sociale au statut d'autoentrepreneur pour encourager les femmes de passer de l'informel au formel.
- **Sensibilisation des femmes**, sur une fréquence régulière, à l'éducation financière, à la culture managériale et le renforcement des capacités en matière de montage de projet.

Dans le sillage de ces propositions d'ordre global, une forte attention devrait être accordée à la situation économique des femmes en milieu rural. Plusieurs actions structurantes méritent d'être déployées dans ce sens au rang desquelles figurent : i) la mise en place de guichets d'accueils permettant d'accompagner les femmes rurales dans leurs démarches d'accès aux terres collectives et pour faire valoir leurs droits ; ii) l'accompagnement des associations féminines en matière de structuration de leurs actions d'entraide communautaire, y compris pour ce qui est de l'octroi de crédit et ; iii) l'octroi de subventions spécifiques destinées à favoriser l'accès des femmes rurales aux moyens de production (domaine agricole et artisanal).

Sur un autre registre, et tout en tirant les enseignements qui s'imposent des stratégies sectorielles passées, la prise en compte de la dimension genre dans les stratégies des politiques publiques en cours de préparation s'avère opportune. Cette prise en compte est primordiale vu que ces stratégies portent sur des pans vitaux de l'économie nationale (industrie, tourisme, numérique, pêche). Ce qui contribuerait à maximiser les retombées économiques et sociales de ces stratégies et en faire un levier d'accélération du développement d'ensemble du Maroc.

- **Composante 2 – Renforcement des capacités des femmes en matière de formation et d'éducation**
- **Renforcement des capacités des femmes en matière de formation et d'éducation, autant dans le monde urbain que rural**, objectif passant nécessairement par une limitation du pouvoir donné aux juges concernant les dérogations sur les mariages des mineures, qui figure au rang des facteurs à l'origine de la déperdition scolaire. Une action d'égale importance devrait être déployée en matière d'équipement des communes rurales en transport scolaire (qui est actuellement de 13% seulement). Il en est de même pour la construction d'internats pour les filles, en nombre suffisant, pour les encourager (et leur famille aussi) à finir leur scolarité au moins jusqu'au niveau secondaire collégial et/ou qualifiant.





- **Déploiement de dispositifs incitatifs, sous forme de programmes de validation des acquis** en faveur des femmes salariées non diplômées, sur la base d'un quota annuel.
- **Initiation de campagnes de sensibilisation** mettant l'accent autant sur l'importance de la scolarisation des filles que sur les opportunités que recèle la formation professionnelle en tant qu'instrument de renforcement des compétences et des capacités des femmes actives.
- **Recours à des plateformes d'éducation en ligne**, ciblant en priorité les femmes à faible niveau d'instruction. Cette action pourra être menée selon une approche partenariale public-privé, mettant les moyens de l'Etat et les compétences managériales du secteur privé, y compris pour ce qui est du contenu pédagogique.
- **Soutien sans équivoque aux coopératives dirigées par des femmes**, notamment en milieu rural, en leur facilitant l'accès élargi aux aides publiques et en mettant en leur faveur des modules de formation sur le numérique pour optimiser, notamment, la commercialisation de leurs produits.
- **Composante 3 – Politique de tolérance zéro à l'égard des violences faites aux femmes**
- **Réforme du code pénal et amendement de la loi 103-13** afin qu'aucune femme ne subisse de violences (psychologique, physique, sexuelle) ni dans la sphère publique ni dans la sphère privée. Cela passe par l'amendement de la loi concernant les violences faites aux femmes (loi 103.13), particulièrement sur les volets de la sphère privée, la mise en place de mesures punitives strictes et leur application, la définition de la violence afin d'y intégrer la violence psychologique, l'élargissement de la loi à tous les champs du harcèlement, et le renforcement de la coordination des acteurs impliqués via la mise en cohérence des dispositifs en place pour une meilleure prise en charge des femmes victimes de violences tout au long de la chaîne du paquet de service.
- **Effectuer des campagnes de sensibilisation à l'échelle nationale** et via les différents canaux pour décrire les différentes formes de violences à l'encontre des femmes, en ciblant en particulier les jeunes et les enfants pour les préparer dès un âge précoce à s'imprégner des valeurs de tolérance et d'égalité entre femmes et hommes.
- **Mise en place d'une application permettant de signaler instantanément les agressions** que subissent les femmes dans les espaces publics, renforçant ainsi les capacités d'action des forces de l'ordre et contribuant par voie de conséquence à dissuader les actes de violence commis. La mise en place concomitante d'une hotline pour dénoncer toute forme de violences à l'égard des femmes, notamment dans les transports en commun, sera nécessaire pour détecter et agir plus efficacement en matière de répression des cas de violences relevés.



## Leviers majeurs

Cinq leviers d'action devront être déployés pour assurer l'ancrage d'une stratégie d'autonomisation des femmes aux retombées positives sur le plan économique et social :

Un cadre législatif et institutionnel efficace favorisant l'effectivité pleine et entière des lois en faveur de l'égalité hommes-femmes. Dans ce cadre précis, il est essentiel de : i) Définir le principe de l'égalité ainsi que le principe de non-discrimination et spécialiser l'APALD dans toutes les discriminations liées au genre ; ii) Conférer à l'APALD la personnalité juridique et le droit d'ester en justice contre toute forme de discrimination ; iii) préciser et limiter le pouvoir donné aux juges en ce qui concerne les dérogations au mariage des mineures ; iv) Rendre pleinement effective la loi sur les petites bonnes et faciliter son application par la simplification des mesures administratives ; v) Accorder la tutelle légale des enfants aux deux parents et non plus au seul père comme le prescrit l'article 237 du code de la famille actuel qui considère le père comme le seul tuteur légal de l'enfant.

Des services et infrastructures adaptés facilitant l'accès des femmes aux opportunités économiques et permettant d'atténuer fortement le poids des contraintes qui entravent leur participation économique (transports publics sécurisés et crèches en priorité absolue).

Des politiques publiques orientées genre, axées sur des mécanismes incitatifs d'ordre budgétaire et non budgétaire facilitant l'intégration économique des femmes. Ces politiques devraient constituer un signal fort pour orienter autant l'action de l'Etat que celle du secteur privé, avec comme ambition un positionnement juste et équitable du statut de la femme au sein de l'économie et la société.

Une action de sensibilisation sans relâche pour infléchir les perceptions négatives et faire évoluer positivement les mentalités en faveur des bienfaits de l'intégration de la femme dans toutes les sphères socioéconomiques. Cette sensibilisation devrait être déployée à tous les échelons (cercle familial, milieu du travail, société). L'Etat doit montrer l'exemple dans son engagement dans la politique de "genre", donc être le 1er à instaurer et appliquer les mesures qu'il déploie dans le cadre de la politique de genre au sein de la fonction publique.

Des solutions digitales appropriées servant de catalyseur à l'inclusion socioéconomique des femmes, notamment en milieu rural, de leviers facilitant leur accès à l'éducation et aux formations au même titre que d'outils efficaces de dénonciation des violences dont elles pourraient être victimes.



## **Ancrage institutionnel**

Les différentes composantes du projet pourront être pilotées par l’Autorité pour la parité et la lutte contre les discriminations, incluant des représentants du ministère de la Solidarité, du développement social, de l’égalité et de la famille, du Ministère de l’Industrie, du Commerce et de l’Économie Verte et Numérique, du ministère de l’Intérieur, du ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, du ministère de la Jeunesse, des sports, de la Culture, le ministère de la Justice et le ministère de l’Économie et des Finances.

Ce projet devra reposer sur une gouvernance territorialisée de l’autonomisation des femmes, où les Régions, en particulier, jouent un rôle important, notamment pour la formation des compétences et leur insertion dans le monde de l’Economie classique et sociale, et la coordination de la coopération entre le secteur public, le secteur privé et le troisième secteur.

## **Partenaires**

Selon les volets, le déploiement du projet nécessitera des partenariats entre les institutions qui pilotent (ministères ou comités interministériels) et d’autres parties prenantes : la société civile, la CGEM, l’INDH, et les partenaires internationaux comme l’ONU Femmes, pour l’appui technique et le partage d’expérience.

## **Horizon de temps**

La mise en œuvre du projet pourra être progressive et organisée en plusieurs étapes, mais avec un lancement de tous les chantiers d’ici 2021-2022

## **Estimation du coût**

Le projet structurant « Autonomisation des femmes » sera adossé au budget des départements ministériels impliqués et des budgets de coopération mobilisés. Le coût en termes d’investissement est moyennement élevé et inclut essentiellement des investissements non récurrents.

## **Mitigation des risques**

Le projet proposé comporte plusieurs composantes interdépendantes, implique plusieurs parties prenantes, nécessite des changements au niveau des lois, et de l’investissement. Par conséquent, il requiert un pilotage efficace permettant d’atteindre les objectifs dans les temps impartis, de coordonner l’action des différentes parties prenantes, d’assurer leur plein engagement et leur volonté commune de coopération, d’assurer les mécanismes organisationnels et opérationnels nécessaires, et de mobiliser les moyens financiers nécessaires en cohérence avec les cibles.

## JEUNESSE EPANOUIE

Les jeunes sont les acteurs précurseurs des transformations de la société, et les adultes de demain, dont les compétences, les valeurs, et la pleine mobilisation sont déterminantes pour la dynamique de développement. La prise en compte de leurs attentes et de leurs aspirations, leur accompagnement depuis l'école jusqu'à l'insertion professionnelle, et la promotion de leur participation et de leur épanouissement constituent des prérequis nécessaires pour mobiliser leur potentiel et le mettre au service du développement du pays.

### ETAT DES LIEUX

**La jeunesse occupe une place de choix dans les priorités de développement de notre pays.** Cette place est consacrée par la Constitution (article 33) et réitérée dans plusieurs Discours Royaux à travers lesquels Sa Majesté Le Roi n'a eu de cesse de rappeler l'importance pour le Maroc de s'occuper de sa jeunesse moyennant une stratégie harmonieuse exclusivement dédiée à cette frange importante de la société.

**Malgré les efforts et programmes déployés, la situation des jeunes est alarmante à plusieurs niveaux.** Ces derniers font face à de nombreuses contraintes, en lien notamment avec la qualité des services de base qui leur sont destinés. Ils se trouvent confrontés également aux difficultés d'accès à l'emploi, aux limites ou « zones grises » en matière de libertés individuelles, et au manque d'espaces et d'opportunités favorables à leur épanouissement (culturel, sportif, entrepreneurial) et à leur participation citoyenne.

**L'accès à une éducation de qualité reste l'une des principales préoccupations des jeunes,** en vue d'acquérir des compétences permettant l'accès à des opportunités économiques. Deux tiers des jeunes n'achèvent pas leur cursus scolaire (niveau bac) et, pour ceux qui réussissent à poursuivre des études supérieures, l'insertion professionnelle reste un défi, en lien autant avec la faible qualité de leur formation qu'avec le nombre limité des opportunités d'emploi.

**Le taux de chômage des jeunes demeure important et augmente avec le nombre d'années d'études.** Le Maroc présente l'un des taux de jeunes ni en étude, ni en emploi, ni en stage (NEET) parmi les plus élevés au monde : 1,9 million entre 15-24 ans et 4,3 millions entre 15-34 ans (dont 79% de femmes). Cette situation dénote des faiblesses structurelles du système de l'éducation, de la formation professionnelle, et de l'enseignement supérieur. Ce dernier cristallise les frustrations des jeunes avec près d'un quart de chômeurs sont des diplômés de l'enseignement supérieur. Les conséquences économiques de l'épidémie de la Covid-19 ont fortement contribué à aggraver cette situation rendant encore plus contraignant l'accès des jeunes aux opportunités d'emploi.

**En matière de santé, la situation des jeunes au Maroc est préoccupante.** Une part importante d'entre eux ne dispose pas de couverture médicale, alors qu'ils sont particulièrement exposés à certains risques : près de 20% des jeunes souffrent de troubles de santé mentale ; la prévalence de consommation de drogues parmi cette population est élevée donnant lieu à des risques d'addiction et d'incarcération au vu des lois en vigueur ; enfin, les jeunes sont dans leur majorité, peu initiés à l'éducation en matière de santé sexuelle et reproductive.

**Par ailleurs, l'offre existante d'infrastructures de socialisation et de services culturels, malgré sa diversité, ne répond pas aux besoins d'expression et d'épanouissement des jeunes.** Le ministère de la Jeunesse, l'INDH et l'Entraide Nationale disposent, financent ou supervisent aujourd'hui un réseau de plus de 8 500 établissements (centres culturels, sportifs, de loisir, d'assistance sociale...), le plus souvent inadaptés aux besoins et demandes des jeunes qui les fréquentent très peu.

**Enfin, avec l'avènement des réseaux sociaux et l'accès généralisé à Internet, les jeunes se trouvent aujourd'hui face à un univers ouvert, souvent en décalage avec leur environnement direct et ses normes.** Ils sont déconnectés de la vie citoyenne et civique, participent peu à la vie politique et préfèrent des activités plus ludiques en consacrant leur temps à des activités entre amis. Lorsqu'ils prennent part à la vie citoyenne, c'est souvent en dehors des canaux classiques (associations, partis politiques...) et privilégient plutôt les réseaux sociaux pour s'exprimer et partager. Par ailleurs, l'exposition croissante à un contenu médiatique et culturel mondialisé entraîne un brassage de modèles sociaux (traditionnel, religieux, moderne) avec une tendance à l'individualisation et à la revendication de l'indépendance, et l'émergence de comportements plus matérialistes. La dissonance entre l'expérience mondialisée des jeunes marocains à travers Internet et leurs perceptions des réalités locales (sociales et économiques) peut créer un sentiment de rejet et une aspiration à la fuite, en l'absence de référentiel alternatif convaincant et d'opportunités économiques attrayantes.

## DIAGNOSTIC

**De multiples politiques et programmes dédiés aux jeunes sont restés sans effets, malgré le changement de portage entre différentes agences gouvernementales et départements ministériels.** Les investissements réalisés en la matière sont souvent très élevés mais manquent d'efficacité en raison : i) de leur faible adaptation aux spécificités locales et territoriales ; ii) du faible niveau d'innovation, de suivi et d'évaluation de l'impact auprès des bénéficiaires ; iii) de la faible implication de la société civile, du secteur privé et des jeunes eux-mêmes dans le montage et le déploiement de ces initiatives, et ; iv) l'absence de portage institutionnel fort et de coordination efficace entre les acteurs impliqués dans la question de la jeunesse, éminemment transverse. En effet, malgré le nombre élevé de structures socioculturelles, la couverture géographique des services dédiés aux jeunes demeure limitée et marquée par l'absence de services de proximité pour une large part des jeunes, en particulier en milieu périurbain et rural. Par ailleurs, l'offre se limite parfois à des infrastructures et des équipements, sans qu'il n'y ait d'investissement en faveur de l'animation de ces espaces par des programmes de qualité qui répondent aux



besoins des jeunes. L'absence de ressources humaines qualifiées pour animer ces espaces et la faible implication du secteur privé et associatif renforcent ce constat. Enfin, plusieurs acteurs publics (ministères, agences, initiatives, etc.) sont impliqués dans la prestation de services en faveur de l'épanouissement de la jeunesse sans qu'il n'y ait une claire répartition des rôles et des responsabilités.

**L'inefficacité du système de formation, d'orientation, d'accompagnement et d'insertion professionnelle ne permet pas de résorber le chômage des jeunes et de favoriser leur inclusion économique.** L'école, au sens large, ne contribue pas à doter les jeunes des compétences de base et des « soft skills » nécessaires à leur insertion et leur réussite dans le monde du travail. De plus, il existe relativement peu de passerelles entre le monde de l'éducation-formation et de l'enseignement et celui du travail. Les services de consultation et d'orientation académique et professionnelle destinés aux jeunes ne sont pas accessibles et manquent de moyens pour accomplir leurs missions. Il n'y a pas non plus suffisamment de voies de réinsertion sociale et économique pour les jeunes en dehors des circuits de l'éducation, de la formation et du monde du travail.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est **que tous les jeunes marocains aient les capacités et les opportunités pour être autonomes, respecté(e)s, épanoui(e)s, et pour participer activement à la vie politique, sociale, culturelle et économique, au service de leur développement et celui de leur pays.**

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Les orientations ci-dessous détaillent les propositions de la Commission pour réaliser cette ambition.

**Élaborer une stratégie globale intégrée pour la jeunesse, impliquant tous les acteurs dans sa conception et assortie d'un cadre de gouvernance trans-sectoriel**

Il est nécessaire de développer une stratégie globale pour la jeunesse, qui soit structurellement intégrée dès sa phase de conception, pour servir de cadre de référence trans-sectoriel pour l'ensemble des acteurs visant à déployer des services en faveur des jeunes, du développement de leurs capacités, de leur épanouissement, et leur participation. A cet effet, il est proposé d'activer le Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative pour prendre part activement à l'élaboration de cette stratégie, au suivi de sa mise en œuvre, et à la formulation d'avis pour son amélioration continue.

Cette stratégie devra couvrir l'ensemble des services qui concernent la jeunesse (éducation, formation, orientation, santé, protection sociale, culture, sport, médias, participation citoyenne)



en visant la complémentarité avec les actions menées par les départements sectoriels et les collectivités locales. Elle devra notamment définir les prérogatives des différents acteurs institutionnels, du local au central, ainsi que les modalités de coordination et de coopération. En particulier, les régions sont appelées à jouer un rôle plus actif dans le cadre de leurs nouvelles missions, pour participer à la déclinaison territoriale de la stratégie intégrée de la jeunesse, notamment à travers l'inclusion de mesures concrètes en faveur de la jeunesse au sein des plans de développement régionaux et de l'animation de l'écosystème d'acteurs de la jeunesse au niveau régional. Les communes doivent également être davantage impliquées au vu de leurs missions pour assurer la disponibilité en proximité d'infrastructures et services destinés aux jeunes (par exemple, terrains de proximité, animation culturelle régulière, espaces d'expression, etc.)

Des stratégies intégrées de la jeunesse ont vu le jour par le passé, mais leurs résultats sont mitigés faute d'efficacité dans la mise en œuvre et de réelle coopération entre les acteurs concernés. Pour cela, la Commission préconise une intégration sectorielle et une réflexion systémique dès la conception de la stratégie, avec l'implication forte des acteurs non-gouvernementaux de terrain, un portage institutionnel fort favorisant la coopération entre acteurs et leur forte mobilisation, et des modalités innovantes pour la mise en œuvre. La stratégie globale et intégrée pour la jeunesse pourrait être portée par un comité interministériel présidé par le Chef du Gouvernement, avec l'appui dans son élaboration et son suivi du Conseil consultatif de la jeunesse. Pour le pilotage opérationnel et le déploiement de la stratégie, le projet « Cap'Jeunes » proposé par la Commission préconise de mettre en place une institution dédiée en charge du développement de programmes à destination des jeunes selon un mode opérationnel innovant, en partenariat avec la société civile et le secteur privé, reposant sur une logique de résultats et de performance, sur la base de mécanismes de suivi, d'évaluation d'impact et d'assurance qualité des services aux bénéficiaires.

### **Assurer la disponibilité en proximité de services de qualité au profit des jeunes, adaptés à leurs besoins**

Tous les jeunes marocains doivent avoir accès à un panier de services de base, disponibles en proximité, au service du développement de leurs capacités, de leur épanouissement culturel et sportif, de leur inclusion économique, et de leur participation citoyenne. Les différents acteurs, locaux et centraux, parties prenantes de la stratégie globale intégrée de la jeunesse doivent être responsabilisés pour assurer la disponibilité de ces services.

Ce panier de services s'articule d'abord autour de l'école, de la formation professionnelle, de la santé, et de la protection sociale. La Commission a émis des propositions détaillées pour réformer ces secteurs et en maximiser l'impact pour tous les citoyens, notamment les jeunes. En particulier, pour la santé, il est important de renforcer l'éducation sanitaire et la prévention auprès des jeunes à travers des programmes dédiés, couvrant notamment la santé mentale, la santé sexuelle et reproductive, l'alimentation et le sport, et la lutte contre la consommation de produits nocifs à la santé. Pour la protection sociale, il est essentiel que la politique intégrée de la protection sociale préconisée par la Commission intègre un volet dédié spécifiquement aux jeunes à besoins spécifiques ou en situation de vulnérabilité (orphelins, enfants des rues, enfants en situation de handicap,) ainsi que pour l'écoute et l'accompagnement de jeunes en difficulté sociale ou psychologique.



Il est proposé d'intégrer dans ce panier de services une offre permettant l'accès à la culture, aux arts et au sport et favorisant la participation citoyenne à travers des plateformes d'expression, de création et de prise d'initiative. Les jeunes doivent également avoir un accès privilégié aux transports publics (à travers des tarifs réduits) et à Internet (à travers l'accès à des espaces de connexion en proximité). Le sport peut être intégré de manière plus forte dans le système d'éducation à travers le développement de voies d'études sportives dès le collège. Enfin, les jeunes doivent bénéficier d'un accompagnement personnalisé permettant de les orienter dans leur parcours académique et professionnel, de les appuyer dans leurs projets d'entrepreneuriat, et de les mettre en relation avec le monde professionnel. Les orientations ci-dessous détaillent les propositions de la Commission pour assurer la qualité et la disponibilité de ces services.

### **Déployer et animer des plateformes et des espaces socioculturels destinés aux jeunes pour favoriser l'expression, le partage et la prise d'initiative**

Une des demandes majeures des jeunes rencontrés par la Commission est la capacité de s'exprimer, de s'épanouir, de monter des initiatives, de pratiquer leurs passions, et de se réunir en toute liberté. Pour cela, il est proposé de déployer et d'animer des lieux de vie et d'épanouissement des jeunes, disponibles en proximité. Ces espaces doivent assurer une programmation culturelle et artistique attractive et dynamique, accueillir et promouvoir les initiatives associatives, culturelles et artistiques portées par les jeunes. Pour en assurer l'impact, il est recommandé que les jeunes, à travers des groupes d'intérêts divers, soient les acteurs principaux d'animation de ces espaces. Ces espaces socioculturels peuvent également être des lieux privilégiés d'échange, de dialogue et de sensibilisation sur des sujets sociétaux importants relatifs notamment à la citoyenneté, la protection de l'environnement, l'ouverture au monde et à l'autre. Divers modèles portés par des acteurs de la société civile à un niveau local ou national montrent un certain succès et pourraient être considérés en détail pour une mise à l'échelle et un essaimage dans d'autres territoires du pays.

### **Renforcer et compléter les services de formation et d'accompagnement visant l'insertion et la réinsertion économique des jeunes**

Le système d'éducation et de formation professionnelle doit pouvoir garantir aux jeunes l'acquisition des compétences nécessaires à leur insertion dans le marché du travail. La Commission a consacré des analyses et propositions spécifiques à l'écosystème de l'éducation. Ici, on insiste sur l'importance que celui-ci permette aux jeunes de développer des « soft skills » liés notamment à la communication orale, au travail en équipe, à la gestion d'imprévu, à l'autonomie, et à la créativité. Il s'agit aussi d'assurer que l'offre d'éducation et de formation évolue constamment pour répondre au mieux aux besoins du marché du travail, à travers notamment l'implication du secteur privé dans l'orientation professionnelle et le développement de capacités.





Il est également essentiel de renforcer et compléter les dispositifs existants d'orientation, d'accès à l'emploi, et d'appui à l'auto-emploi et à l'entrepreneuriat, notamment par :

- Le renforcement de l'accrochage scolaire par la généralisation des écoles de la deuxième chance pour les jeunes en dehors du système éducatif ;
- La mise en place d'un système de tutorat et de mentoring des jeunes et la constitution d'un réseau de parrains (provenant du monde professionnel) pour les accompagner vers l'autonomie et l'insertion professionnelle ;
- La promotion et le développement d'un cadre réglementaire attractif pour les programmes de transition de l'éducation-formation au marché de travail comme les contrats d'alternance, les contrats d'apprentissage ou de professionnalisation, et les conventions de stages ;
- La mise en place d'un service civique sous forme de volontariat rémunéré symboliquement pour l'accomplissement de missions d'intérêt général, notamment auprès d'acteurs de la société civile (associations, programmes environnementaux de type reforestation, etc.), permettant à tous les jeunes d'acquérir une première expérience de terrain. Le service civique pourra être intégré au parcours de formation tout en étant ouvert à l'ensemble des jeunes marocains à partir d'un certain âge (notamment les NEET en quête de réinsertion) et déployé au niveau national ;
- La promotion de l'auto-emploi et de l'entrepreneuriat des jeunes, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines (information, accompagnement pré- et post création, financement, mentorat) ;
- La saisie des opportunités d'emplois dans le numérique et la formation des jeunes NEET aux métiers technologiques et numériques porteurs, à travers des offres de formation (par exemple, école 1337) et des plateformes permettant l'exportation de services liés au numérique (outsourcing, offshoring).

### **Développer une communication pertinente et moderne et une offre de contenu attractive à destination des jeunes, notamment à travers les réseaux sociaux**

Une communication appropriée à destination des jeunes doit être rendue systématique. Cette communication doit viser à : i) assurer la disponibilité d'une information à jour et pertinente sur les programmes et services qui les concernent ; ii) sensibiliser sur certains sujets ; iii) interpeller sur certaines questions et favoriser la participation ; iv) proposer une offre de contenu culturel et médiatique attractive qui permet d'informer et de transmettre des savoirs. Pour cela, il est recommandé de maintenir une communication institutionnelle à destination des jeunes, sous des formats adaptés aux différents publics, et d'encourager les initiatives indépendantes de production de contenus à destination des jeunes à travers des partenariats et des financements.

# PROJET

## « Cap'Jeunes »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

L'objectif de ce projet est de renforcer les capacités et opportunités d'épanouissement de la jeunesse marocaine, à travers le lancement d'un programme national couvrant les besoins culturels, artistiques, sportifs, d'inclusion socioéconomique et d'assistance aux jeunes en situation de vulnérabilité.

Les nombreuses politiques menées par le passé pour les jeunes n'ont pas abouti à une amélioration sensible de leur situation : le nombre de NEET reste important (4,3 millions de jeunes âgés entre 15 et 34 ans) et l'accès des jeunes à certains services demeure difficile. Leur impact limité s'explique par des faiblesses importantes dans leur conception et, surtout, dans leur mise en œuvre. Parmi ces faiblesses : le manque de dynamisme dans leur gestion, des approches centralisées laissant peu d'espace aux initiatives locales, une focalisation trop importante sur l'offre physique au détriment de la qualité de la programmation et de l'animation des espaces.

Face à ce constat, le projet « Cap'Jeunes » se veut une rupture dans la façon de concevoir et d'exécuter les programmes sociaux destinés aux jeunes. En effet, « Cap'Jeunes » vise à favoriser l'émergence et le financement de projets sur des thématiques essentielles au développement et à l'épanouissement de la jeunesse (culture et arts, sport, inclusion socioéconomique, assistance aux jeunes en situation de vulnérabilité). Pour cela, « Cap'Jeunes » repose sur : i) une structure centrale en charge du pilotage global des programmes, de la coopération institutionnelle, du suivi et de l'évaluation d'impact, et du financement ; ii) une démarche de partenariat avec des entités professionnelles et innovantes pour le montage et la mise en œuvre de projets spécifiques au niveau territorial, et ; iii) une volonté de capitaliser sur l'existant, notamment au niveau des infrastructures.

### Objectifs et cibles

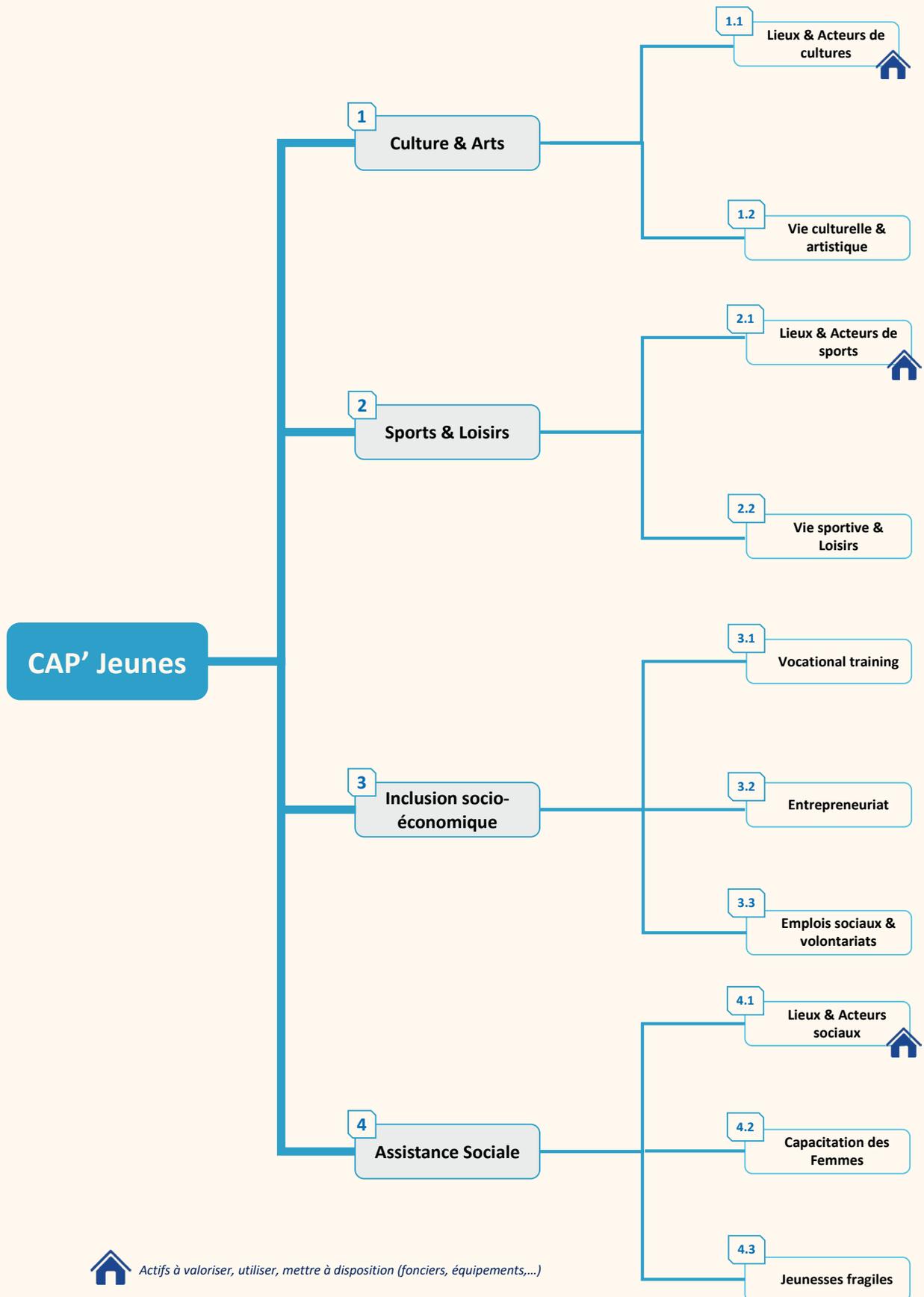
- **Gagner 60 places dans l'Indice de Développement de la Jeunesse** (« Youth Development Index ») en passant de la 120ème à la 60ème place (sur 183 pays classés) ;
- **Réduire drastiquement la proportion de NEET parmi les 15-34 ans** ;
- **Pérenniser des espaces d'épanouissement socioculturels et sportifs**, dynamiques, de grande qualité, et accessibles à tous, couvrant près de 500 cercles ruraux et districts urbains.

## Articulation du projet

Le projet « Cap'Jeunes » s'articule autour de trois composantes. La Composante 1 consiste en la structuration au sein d'une initiative nationale de 10 programmes thématiques pour le développement, l'épanouissement et l'inclusion de la jeunesse. Ces programmes auront à charge de développer et de financer des projets portés par des acteurs professionnels, dans une logique partenariale et territorialisée. La Composante 2 consiste en la création d'une structure centrale pour le pilotage intégré des 10 programmes, leur actualisation, la coordination de leur déploiement, le suivi de leur réalisation et l'évaluation de leur impact. Enfin, la Composante 3 vise la méthode de déploiement des programmes, pour faire émerger des acteurs professionnels compétents et innovants pour la mise en œuvre de programmes sociaux à grande échelle (agences de mise en œuvre) capables notamment de coordonner l'ensemble des parties prenantes locales en charge de l'exécution (jeunes et représentants de la jeunesse, collectivités territoriales, acteurs professionnels et associatifs, administrations locales).

- **Composante 1 – Structuration de 10 programmes pour le développement, l'épanouissement et l'inclusion de la jeunesse**

Le schéma ci-dessous présente les 10 programmes thématiques retenus pour « Cap'Jeunes » articulés autour de quatre pôles thématiques : i) culture et arts ; ii) sports et loisirs ; iii) inclusion socio-économique ; iv) assistance sociale.



- **Le pôle « Culture & Arts »** vise, d'une part, l'identification et l'amélioration qualitative des espaces culturels existants, de leurs offres et des acteurs qui les gèrent (réhabilitation et réorientation des espaces, recrutement et formation d'équipes techniques et de gestion, intégration d'initiatives réussies au sein de ces espaces) et, d'autre part, l'identification et la mise à l'échelle d'initiatives culturelles innovantes et prometteuses (par exemple, archivage national des chants et contes populaires, renforcement des capacités des professionnels du cinéma).
- **Le pôle « Sports & Loisirs »** vise, d'une part, l'amélioration qualitative des espaces sportifs, de leurs offres et des acteurs qui les gèrent (réhabilitation, formation des animateurs, déploiement territorial des terrains de proximité, etc.) et, d'autre part, l'identification et la mise à l'échelle des initiatives sportives innovantes et prometteuses (par exemple, organisation d'une compétition sportive, déploiement au sein des écoles d'ateliers sportifs innovants promouvant des valeurs d'entraides et de respect, développement de filières d'études sportives).
- **Le pôle « Inclusion socioéconomique »** se focalise sur les besoins et projets professionnels des jeunes, en particulier ceux des NEET. Il vise notamment l'identification et la mise à l'échelle d'initiatives d'accompagnement à l'emploi ou à l'entrepreneuriat en complément de ce qui est proposé par l'OFPPPT, l'ANAPEC et d'autres acteurs institutionnels. En particulier, ce pôle vise à déployer un programme national d'emplois sociaux et de service civique. Pour les emplois sociaux, il est proposé de concevoir des mécanismes de formation et de placement des jeunes sur des postes à forte valeur sociale (par exemple, agents de santé communautaire). Pour le service civique, il s'agit de placer les jeunes, dans le cadre de volontariats rémunérés symboliquement, sur des missions de différentes natures qui répondent aux besoins d'institutions nationales (par exemple, Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts pour projets de reforestation, ministère de la Santé, ministère de l'Éducation nationale), communes, et acteurs de la société civile. Le service civique a vocation à être une expérience valorisée par les futurs employeurs et un gage de responsabilité et de compétence. En intégrant une composante de formation « soft skills », le service civique permettra aux NEET de développer des compétences, d'acquérir une première expérience, de réduire leur inactivité de longue durée et d'intégrer avec confiance les circuits de la formation et du marché du travail.
- **Le pôle « Assistance sociale »** cible, en particulier, les jeunes femmes et les jeunes en situation de vulnérabilité à travers l'amélioration qualitative des espaces et des équipes qui leur sont dédiés et l'encouragement des initiatives innovantes et prometteuses. Les activités de ce pôle devront être menées en étroite collaboration avec le mécanisme national de pilotage intégré de l'assistance sociale « Maroc Inclusion » préconisé par la Commission, notamment pour renforcer la qualité des établissements de protection sociale destinés aux jeunes (orphelins, enfants des rues, enfants souffrant d'addictions, etc.).

Chacun des 10 programmes vise à faire émerger et à financer des initiatives et des projets d'envergure. Ces derniers peuvent être soit : i) conçus et définis en interne par une équipe technique dédiée de la structure de pilotage de « Cap'Jeunes » quand il s'agit de créer de grands programmes nationaux inédits (par exemple, le service civique), ou ; ii) conçus et portés par des



acteurs externes suite à des appels à projets nationaux ou régionaux, puis sélectionnés par un comité du programme « Cap'Jeunes » en vue de son financement et de son déploiement. Dans les deux cas, la mise en œuvre des initiatives financées est confiée à des acteurs tiers à travers des partenariats impliquant les jeunes et leurs représentants, les acteurs associatifs et professionnels, les collectivités locales, et les représentants territoriaux de l'administration marocaine.

- **Composante 2 – Création d'une structure centrale pour le pilotage du projet « Cap'Jeunes »**

Il est proposé de centraliser la programmation et la gestion stratégique du projet « Cap'Jeunes » au sein d'une structure (une fondation, par exemple) en charge du pilotage de l'ensemble des programmes, sur l'ensemble du territoire national, de manière pérenne et continue dans le temps. Cette structure aura pour mission de : i) définir et faire évoluer les grandes orientations et objectifs annuels ou pluriannuels du programme en lien avec la vision tracée par la politique intégrée de la jeunesse (définie au niveau interministériel); ii) gérer les 10 programmes en concevant et/ou en sélectionnant des projets correspondant aux objectifs définis pour chaque programme thématique ; iii) orchestrer le déploiement des projets à travers la sélection de partenaires de mise en œuvre et l'accompagnement à la structuration de consortiums de parties prenantes ; iv) impulser, piloter et suivre la réalisation effective des projets sélectionnés ; v) mesurer et évaluer les impacts produits par les projets.

Au vu de ces rôles et responsabilités, la structure de pilotage doit être dotée de ressources et de compétences adaptées, en particulier pour la programmation stratégique, la recherche et la structuration de financements, la gestion des parties prenantes institutionnelles, la gestion de programme (sélection des projets et des partenaires, allocation des fonds, gestion des parties prenantes), le contrôle, la mesure et l'évaluation de la performance.

- **Composante 3 – S'appuyer sur des agences professionnelles de mise en œuvre pour fédérer les parties prenantes et gérer l'orchestration des projets**

Le projet « Cap'Jeunes » repose, pour son déploiement, sur un nombre important de partenaires (notamment des acteurs locaux en charge de la mise en œuvre des projets retenus). Afin d'assurer le lien entre la structure centrale de pilotage stratégique et ces acteurs, il est proposé de s'appuyer sur des agences de mise en œuvre dont le rôle principal est d'assurer la gestion globale des projets, sur un ensemble thématique ou territorial, et dans une logique de performance. Ce mode opératoire innovant vise concrètement à améliorer l'efficacité de mise en œuvre des programmes, en faisant appel à des structures professionnelles et responsabilisées. Ces agences peuvent être, par exemple, des ONG nationales ou internationales, des cabinets de conseil spécialisés dans le développement international et social, ou encore des agences publiques ou semi-publiques.

Ces agences seraient en charge de : i) participer à la planification stratégique en identifiant des solutions et en concevant des projets avec la structure centrale, sur la base de son expérience terrain ; ii) fédérer et coordonner des consortiums d'acteurs de taille et nature diverses, devenant ainsi l'interlocuteur unique pour un projet donné ; iii) piloter et gérer le déploiement des projets ; iv) suivre l'avancement des projets et assurer la mobilisation responsable et efficiente des fonds alloués ; v) apporter une expertise technique manquante à la fondation ou aux acteurs tiers



(formations, outils, méthodologie, etc.) ; vi) recruter des compétences clés, de manière ad hoc pour chaque projet ; vii) mobiliser des fonds complémentaires, si nécessaire, auprès d'autres bailleurs de fonds.

**Il est important d'encourager et d'accompagner la structuration d'agences de mise en œuvre d'envergure au Maroc.** Cet accompagnement à la structuration pourrait se traduire par : i) le calibrage de la taille et des critères des appels d'offres pour filtrer uniquement des acteurs d'envergure (à l'image des standards internationaux, cela signifierait de prévoir des budgets conséquents pour des projets s'étendant sur plusieurs années) ; ii) l'exigence pour les soumissionnaires locaux de se faire accompagner par des agences internationales de mise en œuvre reconnues, dans le cadre de partenariats, au moins pour une période transitoire de transfert de compétence.

Certaines organisations marocaines sont aujourd'hui positionnées sur des rôles proches de ceux des agences de mise en œuvre préconisées. Afin d'en accélérer la structuration, il pourra être pertinent de solliciter proactivement ces organisations et de les encourager à développer les compétences requises en échange de conventionnement pour le déploiement de projets d'envergure.

## Ancrage institutionnel

La structure centrale en charge du pilotage du projet « Cap'Jeunes » pourra disposer d'un comité d'administration regroupant les acteurs institutionnels clés de la jeunesse ayant pour charge de valider les grandes orientations des programmes portés par « Cap'Jeunes » ainsi que leur cohérence avec la politique publique intégrée de la jeunesse. Ce comité pourra inclure le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports (MCJS), l'INDH, le Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative, le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH), un représentant des Présidents de Région, un ou deux représentants de grands donateurs pour la jeunesse (bailleurs de fonds internationaux), et un ou deux administrateurs privés.

De plus, un directoire opérationnel pourrait être constitué. Son rôle serait d'accueillir de manière permanente au sein de la structure centrale des représentants de parties prenantes institutionnelles clés pour le programme. L'enjeu serait de faciliter et d'accélérer l'action territoriale du projet « Cap'Jeunes », en lien avec les administrations publiques et les collectivités locales, ainsi qu'avec les propriétaires fonciers pour la jeunesse (INDH, Entraide Nationale, Collectivités locales...). Ce directoire pourrait être constitué de représentants actifs du MCJS, de l'INDH, du Ministère de la Solidarité, du Développement Social, de l'Egalité et de la Famille, de « Maroc Inclusion » (organe de pilotage stratégique de la protection sociale préconisé par la Commission intégrant l'Entraide Nationale et l'Agence de Développement Social), et des Régions.

Par ailleurs, une gouvernance territorialisée des programmes de « Cap'Jeunes » incluant divers acteurs de terrain devra être mise en place. Celle-ci pourrait se concrétiser par exemple à travers l'incorporation au sein des comités de sélection de projets des représentants des organisations de jeunesse, des associations et/ou des collectivités territoriales.



Enfin, vu la portée stratégique de ce projet et des attentes de la jeunesse, la CSMD préconise un portage de haut niveau pour « Cap'Jeunes », notamment de la structure centrale en charge du pilotage, pour son suivi sur le temps long.

## Horizon de temps

La mise en œuvre du projet pourra être progressive et organisée en deux étapes. La première étape (2021-2025) pourra concerner l'incubation du projet et la mise en place de la structure de gouvernance, avec une concentration éventuelle du projet « Cap'Jeunes » sur une partie seulement de ces sous-programmes ou une priorisation régionale de son action. La seconde étape, à partir de 2025 pourra concerner l'institutionnalisation définitive du projet « Cap'Jeunes » en cas de succès de l'expérimentation, avec l'autonomisation de la structure de pilotage central ou sa fusion avec une autre entité (par exemple, « Maroc Inclusion »).

## Estimation du coût

L'envergure et les ambitions du projet « Cap'Jeunes » seront calibrées en fonction des budgets qui lui sont alloués. En tant que programme exclusivement dédié à la jeunesse, « Cap'Jeunes » a vocation à centraliser les financements institutionnels existants, en particulier ceux qui restent sous-exploités. Outre ces financements, la structure centrale de pilotage du projet « Cap'Jeunes » pourrait également lever des financements complémentaires auprès des bailleurs de fonds internationaux. En effet, plusieurs d'entre eux réservent et allouent chaque année des budgets conséquents pour les problématiques de jeunesse, de culture, ou de développement humain. En tant que projet innovant focalisé sur l'exécution et l'impact, le projet « Cap'Jeunes » pourrait être autorisé à compléter les fonds institutionnels marocains par des fonds internationaux, au service de ses initiatives.

## Mitigation des risques

Le projet proposé comporte plusieurs composantes interdépendantes, implique plusieurs parties prenantes, notamment institutionnelles, et nécessite un niveau important d'investissement. Par conséquent, il requiert un pilotage efficace, de coordonner l'action des différentes parties prenantes, d'assurer leur plein engagement et leur volonté commune de coopération, d'assurer les mécanismes organisationnels et opérationnels nécessaires, et de mobiliser les moyens financiers nécessaires.

L'une des composantes centrales du projet est la territorialisation de son approche. Les collectivités locales sont donc une partie prenante primordiale du programme « Cap'Jeunes ». Que ce soit pour la mise à disposition de lieux et d'espaces ou pour la facilitation de l'action de terrain des acteurs associatifs et professionnels, la collaboration des collectivités territoriales est un prérequis majeur qui doit faire l'objet de mécanismes de pilotage et de facilitation spécifiques. Le projet comporte de plus un besoin fort en compétences qualifiées. Que ce soit au niveau de la direction générale du programme ou au niveau de ses programmes, il est important d'identifier et de recruter des compétences ayant les capacités stratégiques, managériales, relationnelles et techniques pour gérer un programme à fort impact, avec de multiples parties prenantes.





# CULTURE

Dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement, la culture est consacrée comme vecteur de lien social, de solidarité et d'épanouissement. Considérée dans toutes ses dimensions, ouverte et apte à accueillir différences, innovations et débat, la culture sera un levier nécessaire pour nourrir, enrichir et protéger une citoyenneté active, une société plurielle et un État de droit fort et inclusif. En valorisant la diversité identitaire du pays, sa profondeur historique et son patrimoine, la culture doit jouer un rôle central dans la projection collective dans l'avenir de la nation. Elle doit également être le vecteur du rayonnement régional du pays, proposant une offre culturelle fondée sur la pluralité, la coexistence et l'association de la profondeur historique et de l'innovation.

## ETAT DES LIEUX

La culture est la fondation sur laquelle repose tout projet de développement. Elle est plurielle dans ses dimensions : un environnement symbolique global dans lequel s'inscrit la collectivité ; un système de biens culturels, matériels et immatériels ; des domaines exigeant des compétences spécifiques ; la création, dans ses aspects singuliers et personnels, d'œuvres artistiques ; enfin des économies et des industries culturelles et créatives. Chaque acception de la culture implique des politiques propres et orientations dédiées.

Le Maroc dispose d'un riche patrimoine, du fait de sa position géographique, son histoire et sa pluralité socioculturelle. La Constitution proclame dès le préambule la richesse plurielle du pays. Les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé s'intéressent de plus en plus à conserver, valoriser et diffuser ce patrimoine. Cette « patrimonialisation », en particulier de l'héritage culturel immatériel, est relativement récente (même au niveau international, avec la convention de l'Unesco de 2003). Mais le champ, immense, est encore pour l'essentiel en friche, malgré les efforts du ministère de la culture, de la Fondation Nationale des Musées ainsi que de la société civile. L'indifférence d'une partie des élus et du secteur privé, la méconnaissance du grand public, l'absence de synergie avec les industries culturelles et créatives et le tourisme, constituent encore des freins importants à cette valorisation.

La pratique culturelle est le lieu d'un autre paradoxe. Ainsi, malgré la multiplication des acteurs culturels et des œuvres, l'ouverture de musées, l'augmentation des fonds pour certains secteurs, la pratique culturelle, dans son double aspect production et consommation, reste faible. Si certaines pratiques culturelles traditionnelles se maintiennent (moussems, festivals...), la fréquentation des lieux de spectacle (cinémas, théâtres...), des médiathèques est faible, quand elle n'est pas en baisse. La pratique artistique est minoritaire. La production est également en deçà des besoins et des capacités du pays. D'autres usages sont en revanche en forte augmentation comme la production de contenu en ligne. Parallèlement, des scènes culturelles alternatives émergent, porteuses d'une nouvelle dynamique, et le plus souvent autonomes, soutenues principalement par la société civile.

La culture au Maroc est donc le lieu d'importants écarts, multiples et contradictoires, entre plusieurs définitions et usages, des acteurs différents, opposés ou indifférents les uns aux autres, et des politiques sectorielles dispersées.

## DIAGNOSTIC

**Des représentations qui ne valorisent pas la culture et le débat :** La perception et la place de la culture dans la société résultent d'abord d'impensés très forts. Des représentations et des perceptions qui contribuent à l'indifférence envers la culture comme levier de développement. La faible culture du débat, l'absence ou la rareté des lieux de création et de partage dans l'espace public, l'inexistence de projets scolaires innovants pour éveiller l'enfant à la créativité et l'acceptation de la diversité des opinions, imaginaires et visions du monde, contribuent à instaurer un rapport ambigu à la culture, d'indifférence et de négligence, voire de méfiance ou d'hostilité. La propension à éviter le dialogue, voire le dissensus productif, autour des valeurs et des visions du monde, contribue à consolider ces représentations défavorables à la créativité et à l'innovation.

Il est également à souligner la persistance d'une image ambiguë de l'artiste au sein de la société, qui peine à faire entendre sa voix et sa subjectivité à égalité avec celle des experts que sollicitent médias et décideurs. Ces derniers par ailleurs ne tiennent toujours pas compte des acteurs culturels comme médiateurs et créateurs de lien social. Certes, il existe une politique de la subvention, mais beaucoup d'artistes et de créateurs préfèrent ne pas s'adresser à ces fonds nationaux par défiance et soupçon d'immixtion dans le contenu. La connaissance mutuelle entre ces différents mondes, culturel, politique, économique, reste donc faible. Ainsi que le formule un artiste interrogé par la Commission : « le Maroc doit accepter l'art et la culture comme quelque chose d'insolent, sans systématiquement remettre en cause la marocanité et le patriotisme des artistes ». De ces ignorances, de ces méfiances croisées naissent atermoiements, hésitations ou blocages.

La question linguistique est une autre entrave, creusant davantage ces multiples écarts. Les attentes des usagers de la culture sont plurielles, et multilingues. Des expressions et des contenus nouveaux émergent dans les langues vernaculaires, en darija en particulier, qui cherchent plus de reconnaissance.

Mais à ces dissonances cognitives entre plusieurs mondes, répond de plus en plus une approche de la culture comme deuxième école, comme lieu d'apprentissage alternatif. Par la consommation d'offres culturelles et pédagogiques en ligne, et accessoirement dans des lieux alternatifs portés par la société civile, un public nouveau émerge, puisant ses sources de connaissance, d'inspiration et de création hors des sentiers culturels balisés.

**Illisibilité du périmètre et manque de vision :** Par ailleurs, le domaine même de la culture souffre d'imprécision. La communication, le tourisme, l'artisanat, la jeunesse, la diplomatie, sont parmi les sphères parfois proches, mais néanmoins indépendantes, qui « cannibalisent » la culture. S'ajoute à cela un manque de planification. Le ministère de la culture manque de programmation



stratégique, comme relevé par la Cour des Comptes (2016), qui a souligné l'absence « d'objectifs détaillés et chiffrés avec des moyens et des plans d'action et des délais de leur réalisation. ». La coordination entre acteurs reste faible, qu'il s'agisse de la coordination horizontale, entre le ministère de tutelle et plusieurs autres entités chargées de compétences culturelles, ou de la coordination verticale, dans le cadre de la déconcentration et de la régionalisation, avec les directions territoriales, ainsi que les régions ayant des prérogatives culturelles, mais sans que les modalités de leur collaboration soient précisées.

**Faible projection internationale** : La politique culturelle marocaine, en plus de ces insuffisances sur le plan interne, souffre également d'une faible projection internationale. L'exportation culturelle reste marquée par un penchant folklorique, bien que quelques initiatives commencent à percer en direction de la création contemporaine. Les créateurs marocains résidents à l'étranger sont peu sollicités, rarement impliqués dans des projets d'envergure. Quant à la communauté des Marocains du monde, elle ne se satisfait plus d'une offre culturelle où prévalent divertissement et communication, et affiche elle aussi un engouement pour la création marocaine contemporaine, dans sa richesse, sa pluralité, et son dynamisme. Or l'offre culturelle est désormais planétaire, et la souveraineté culturelle d'un pays est devenue aussi stratégique que sa souveraineté politique. Les pays émergents puisent de plus en plus dans leur patrimoine culturel pour en faire une source de projection diplomatique, de croissance économique à l'international et de soft power.

**Penser au-delà des murs** : « Le problème de la culture n'est plus le bâtiment, ni l'argent, mais la gestion. » Ce témoignage d'un dramaturge et acteur associatif pointe la nécessité désormais de « penser au-delà des murs », de passer d'une approche de la culture par le hard à une approche par le soft. Il s'agit, en effet, d'un défi systématique sur lequel rapports et témoignages concordent. La formation pêche par manque de moyens, d'institutions viables, de conservatoires, voire d'absence totale de parcours dans certains métiers techniques liés aux arts, malgré quelques rattrapages récents (cinéma, audiovisuel). L'aspect managérial est presque totalement négligé : gestion de projets, programmation, management culturel, sont les grands absents des politiques culturelles. Les infrastructures, du coup, quand bien même elles existent, souffrent de sous-emploi, d'indifférence de la part de publics mal sollicités, ou du délabrement né d'une sous-occupation. Or, pour aller au-delà des actions d'éclat, et viser durabilité et régularité des programmations culturelles, avec une réelle articulation entre création, gestion et usages par le public dans toute sa diversité, il faudra penser à une mobilisation effective de ce capital infrastructurel. Ces trois absents, en particulier, la médiation, la programmation, et l'animation, devront être mobilisés à cet effet pour penser et agir « au-delà des murs ».

## AMBITION ET OBJECTIFS

L'ambition est d'ancrer la culture qui consolide le lien social, le civisme et la cohésion, valorise l'histoire et la mémoire, et les réinvente pour les vivifier. Elle serait portée par une culture créative et récréative, qui promeut l'imaginaire, l'ouverture au monde, et l'innovation, comme sources génératrices de dynamisme social, de richesses et de valeurs partagées, et par une culture marocaine revitalisée, vecteur de rayonnement régional et continental, rendant au Maroc sa place comme nation productrice de savoirs, d'arts et d'influences dans son environnement.



Cibles à l'horizon 2035 :

- Augmenter le budget annuel de la culture à 1% du PIB au moins (aujourd'hui autour de 0,1%).
- Doubler voire tripler les emplois dans les industries créatives (aujourd'hui 40.000 emplois), avec une diversification qui inclut la valorisation d'une offre de contenus numériques.
- Atteindre le taux annuel de lecture de 2 livres par habitant (aujourd'hui 0,04)

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

- *Orientations relatives à la culture comme service public*

### **Instaurer un cadre politique et juridique approprié pour impulser le développement par la culture**

Il s'agira, à ce titre, de mettre en place un cadre réglementaire qui encouragera les entreprises culturelles et multipliera les mesures incitatives, tout en reconnaissant le droit des associations culturelles aux fonds nationaux. Pour tenir compte de la transversalité de la culture, il faudra également promouvoir les logiques partenariales entre public, privé et société civile, renforcer la professionnalisation des filières avec comme objectif une meilleure articulation et une optimisation des différents secteurs, acteurs et fonds impliqués et instaurer des mécanismes souples de coordination entre les instances à différents échelons territoriaux, et entre différents départements administratifs engagés dans les politiques culturelles. Une attention particulière sera accordée aux droits des artistes, auteurs et créateurs, en vue d'assurer leur indépendance financière et leur sécurité matérielle et de rendre viable et économiquement attractif le champ artistique.

**Faire du territoire l'unité de base pour les politiques culturelles, avec des lieux de vie culturels accessibles dans le territoire.** L'articulation des arts, des arts de faire, des cultures patrimoniales et créatives, passe par des plateformes, connectées aux universités, qui puissent ancrer la culture dans le cadre local. Les régions et les communes devraient, à leur échelle, consacrer des budgets spécifiques à la culture, pour la sanctuariser et éviter qu'elle ne soit noyée dans des considérations plus larges. Des lieux de vie culturels devraient être créés, revalorisés et multipliés dans les douars et les petites villes, au plus proche du vécu des populations concernées, et en coordination avec les acteurs de la vie associative locale et des élus. Plus spécifiquement, des opérations ciblées viseraient à protéger et promouvoir le patrimoine local, dans une approche communautaire qui met en valeur la mémoire des lieux, leurs traditions et leurs héritages, en lien avec la participation des citoyens concernés. L'un des principaux leviers financiers pour activer ces politiques culturelles localisées passe par des cours payants de langues: En partenariat avec des institutions comme le ministère de l'éducation nationale, l'IRCAM et les instituts culturels étrangers, il s'agirait de répondre à une demande pressante des citoyens pour l'apprentissage des langues, tout en encourageant l'autonomie budgétaire des espaces de culture.



## Intégrer la culture à l'éducation, dès l'enfance

C'est dès l'enfance qu'il faut inculquer la culture et la créativité. Plusieurs actions devraient être prises dans ce sens : veiller à ce que chaque école puisse disposer d'une salle pour les activités culturelles, en plus des activités menées en classe ; fournir les écoliers en outils d'éveil à la culture (livres pour enfants, bande-dessinées, jeux pédagogiques ...) ; organiser des animations culturelles régulières (lecture de contes, théâtre, initiation au patrimoine oral...). Cette démarche devrait être assurée également dans les autres niveaux, secondaire et supérieur, en vue de décloisonner enseignement, recherche académique, métiers de l'art et création. Cette fertilisation mutuelle permettrait un meilleur essor des industries culturelles et créatives. Il est également important de combler les déficits de formation dans les différentes filières techniques, artistiques et managériales, comme il importe de former les publics de demain. Conjuguer ces deux actions permettrait de réduire l'écart entre culture populaire et culture d'élite.

- ***Orientations visant l'indépendance des médias, la souveraineté de l'image et la préservation du patrimoine***

Distinguer la culture comme activité économique marchande de la culture comme service public est un préalable pour financer, soutenir et promouvoir des créations ayant une forte charge symbolique, collective ou pédagogique, indépendamment de leur valeur marchande.

## Garantir une offre qui assure l'indépendance médiatique

Les médias et la presse sont des outils de médiation indispensables au modèle de développement. Ils assurent une mission essentielle d'information, contribuent à la transparence de la vie publique et apportent des gages de qualité et de crédibilité à l'action politique. Ce secteur, indispensable dans une société ouverte et pluraliste, est confronté à des mutations profondes au niveau des formats de contenus, du basculement numérique mondial et de la concurrence de plateformes internationales qui accaparent l'essentiel des revenus publicitaires traditionnellement destinés aux médias. Le nouveau modèle de développement invite à faire du numérique un levier de transformation au sein des médias. L'Etat doit accompagner cette dynamique de changement, en renforçant la transformation digitale des médias et en les appuyant dans leur recherche d'un modèle économique innovant et pérenne. L'objectif est d'aboutir à un secteur dynamique, produisant un contenu de qualité, nourri de la culture et de l'histoire nationales, et qui contribue activement au rayonnement du Royaume à l'international, et renforce la souveraineté du pays dans la production d'information et de contenu numérique.

Cela est en particulier pertinent dans le domaine audiovisuel, où l'État doit s'engager plus fortement pour soutenir les chaînes publiques, et assurer leur indépendance et leurs moyens. Les chaînes publiques doivent également être déclinées dans des versions régionales (il n'en existe aujourd'hui qu'une seule), chaque région devant être dotée d'au moins une chaîne télévisuelle locale, qui consacre une partie de ses programmes à des débats, des informations et des enjeux locaux. Une plus grande ouverture aux langues vernaculaires, en particulier la darija, permettrait une approche plus vivante, plus engagée et plus participative de la culture et des débats qui animent la société marocaine ainsi que le reste du monde. Le but étant de faire de la production télévisuelle une production de proximité, participative et plurielle.



La production audiovisuelle directement émise sur les réseaux sociaux et les plateformes comme YouTube a récupéré une grande partie de l'audience, en particulier auprès des jeunes générations. De nouveaux talents, de nouvelles manières de réaliser et de s'adresser au public ont émergé. Les chaînes publiques devraient assurer une meilleure connexion avec les producteurs de contenus web, créer des ponts avec les nouveaux médias, soutenir la création de contenus numériques innovants, et former des générations de producteurs (scénaristes, rédacteurs...) initiées à cette nouvelle économie médiatique.

### **Développer le cinéma, levier de soft power**

La culture cinématographique nécessite une éducation et un accompagnement des publics. Il s'agit de promouvoir la cinéphilie auprès de tous les profils, faire connaître le patrimoine filmique marocain, créer des cinémathèques sur tout le territoire national, soutenir les ciné-clubs encore existants et encourager la création de nouvelles initiatives dans ce sens. Le cinéma est également une industrie potentiellement très puissante. Il faudrait passer de la production occasionnelle, intermittente et précarisée, à un marché organisé, disposant des moyens humains et financiers pour une production de qualité et en quantité. Cela passe par la formation, la protection des métiers du cinéma, un investissement étatique fort et significatif, et l'accompagnement des films dans leur carrière postproduction.

Les puissances émergentes font de leur cinéma national un vecteur de soft power. Le Maroc devrait pouvoir accompagner financièrement, juridiquement, logistiquement les créateurs marocains dans leurs démarches internationales, multiplier les coopérations internationales, et faire connaître la production nationale par des festivals dédiés.

### **Assurer la sauvegarde et la promotion du patrimoine**

Il est nécessaire de mobiliser tous les acteurs, pouvoirs publics, élus, société civile et secteur privé pour la préservation du patrimoine. Dans ce sens, il est recommandé d'élaborer une Charte Nationale du patrimoine matériel et immatériel, destinée à préserver et valoriser la mémoire et l'héritage. Concrètement, des actions d'inventaire, collecte, recherche documentaire, préservation, promotion et valorisation du patrimoine matériel doivent être conduites, pour faire en sorte que les biens physiques ne se transforment pas en « biens culturels muets », qu'ils soient accompagnés d'un savoir et d'un récit qui les replacent dans leur cadre. Le caractère plus diffus du patrimoine immatériel rend également sa sauvegarde urgente. Les recommandations de l'IER (autour des lieux de détention par exemple à transformer en lieux de mémoire), l'intégration de la question patrimoniale dans les projets de développement local, l'importance de la dimension humaine dans tout processus de patrimonialisation, notamment immatérielle, sont les leviers de ce chantier.

Des mesures ciblées pourraient être mises en place, au niveau régional et local : des musées dédiés au patrimoine immatériel local ; l'organisation d'événements réguliers autour de biens culturels (à l'exemple des festivals de musique) ; une collaboration renforcée entre artisans, artistes et chercheurs ; et enfin la mise en place de guides culturels régionaux, labellisés et formés.

# PROJET

## « Plateforme des plateformes de contenus culturels et médiatiques »

### Rationnel du projet et objectifs

#### La culture, un enjeu de souveraineté et d'émergence :

La culture est appelée à devenir un élément axial dans les prochaines années, pour plusieurs raisons convergentes : les transformations actuelles de l'économie planétaire, à la recherche de nouveaux gisements de profit, le besoin renouvelé et universel de sens et de cohésion sociale, les contraintes climatiques, financières et énergétiques qui valoriseront le soft, le contenu et la qualité plutôt que l'infrastructure et la massification.

Le Maroc est particulièrement concerné. Si le pays ne dispose pas de ressources naturelles ou énergétiques abondantes, il est par contre riche de sa pluralité culturelle, de sa profondeur historique et de son patrimoine tant matériel qu'immatériel. Dans ce contexte, la culture au Maroc est vouée à devenir un levier multidimensionnel de prospérité économique, de lien social inclusif et de softpower géopolitique. Il s'agit donc d'un domaine éminemment important à plusieurs égards :

- Dans une société en pleine mutation, la demande de sens et de repères historiques et identitaires fait de la culture un enjeu d'unité nationale.
- Dans un cadre régional et international en pleine transformation, la profondeur historique marocaine est un atout à faire valoir comme levier de stabilité régionale, de rayonnement culturel et de coexistence.
- Aussi, la culture offre un gisement de croissance, d'investissement et d'emploi au plus proche des territoires et des besoins locaux.

#### La culture dans le NMD : honorer une double exigence, d'unité nationale et de pluralité

Le NMD fait de la capacitation du citoyen, de son épanouissement et de la libération des initiatives des conditions d'émergence. Il insiste également sur l'importance du contenu qui doit animer et faire vivre les infrastructures. Il met en place un référentiel qui fait de la Constitution l'horizon normatif de l'émergence du pays. La Constitution proclame d'emblée la pluralité de la Nation marocaine, faite d'affluents historico-culturels convergents, coexistant avec l'ancienneté, la continuité et l'indépendance nationale millénaire de la communauté nationale. Il s'agit d'une double exigence, d'unité et de pluralité, que le NMD doit honorer.

Ces deux impératifs, d'unité et de diversité, sont en complémentarité. Il s'agit de promouvoir les émergences, les innovations et les propositions émanant de tous les acteurs du champ culturel. Mais également de structurer ce champ culturel autour d'une proposition centrale forte, qui (re) fait de la culture un service public d'importance, au même titre que la santé et l'éducation. Les médias publics, en particulier, sont appelés à (re)devenir les porteurs d'une mission essentielle auprès des citoyens marocains : information, animation du débat public, renforcement du lien social et promotion de l'histoire et de la culture nationale.

### **Vers la souveraineté médiatique**

La production d'images, en particulier, est un domaine qui connaît de rapides transformations. Mondialisé, le marché de l'image est le lieu d'une forte concurrence entre plusieurs producteurs de contenus. Plusieurs pays émergents se singularisent depuis quelques années par une production soutenue, en particulier de fictions télévisées et cinématographiques, parfois nourries d'éléments de leur histoire nationale, vecteur d'influence et de soft power régional et international. Le champ de l'information connaît également une multiplicité d'acteurs, offrant des perspectives différentes et engagées selon l'agenda géopolitique des pays producteurs. A cet environnement concurrentiel s'ajoute le ciblage des jeunes générations. La consommation d'images a changé. Elle passe désormais par différents canaux, dont les médias en ligne et les réseaux sociaux, devenus aussi stratégiques que le furent les médias classiques au siècle dernier. Or une nation qui n'est pas attentive à sa souveraineté culturelle et identitaire ne favorise pas le développement d'un imaginaire qui lui est propre.

Il s'agit donc d'être actif dans la production de contenu sur tous les supports présents ou à venir : audiovisuel, cinéma, internet, réseaux sociaux.

### **La plateforme des plateformes : agrégateur d'acteurs et incubateur d'émergences**

L'ambition de ce projet est donc de fournir un cap culturel, en particulier dans le domaine de l'image, entraînant dans son sillage toutes les émergences qui le souhaitent. Une plateforme des plateformes aura pour vocation de servir de vaisseau amiral à l'ensemble de la dynamique culturelle et créative médiatique marocaine, fixant une orientation et offrant un soutien, financier, technique et légal, à ceux des producteurs qui le souhaitent, et s'en nourrissant en retour pour faire du domaine médiatique marocain un lieu de perpétuelle innovation, loin de toute fossilisation folklorique ou dogmatique. Cette relation entre une offre centralisée, et des émergences autonomes, au plus proche des communautés de créateurs et des territoires, sera fondée sur une charte éthique librement souscrite par ceux qui souhaitent participer à la plateforme des plateformes.



## Articulation du projet

La plateforme des plateformes est en même temps digitale et physiquement reliée à plusieurs localités et expériences. En plus d'offrir une possibilité de partager et diffuser des contenus, elle assure en réel la formation aux métiers et compétences de pointe nécessaires et la constitution de communautés de pratiques et de concertation en lien avec l'université, le tissu associatif et les professionnels.

Elle fonctionne comme un agrégateur, en pilotage distant, à partir d'une Charte Commune de Valeurs et d'Objectifs, à laquelle adhèrent les producteurs de contenus sur une base de labellisation. La plateforme comporte 3 segments :

1. Plateforme des industries culturelles et créatives
2. Plateforme d'information, d'analyse et de débat public
3. Plateforme communautaire et citoyenne

Chacune des plateformes (culturelle, informationnelle, citoyenne) a son fonctionnement propre, autonome, permettant la multiplication de segments mais aussi leurs interactions. La labellisation concerne essentiellement les segments qui produisent, diffusent et packagent des contenus de qualité, sous différents formats, écrits, radiophoniques, télévisuels, presse digitale. Les autres structures qui s'occupent de formation et de recherche sont organisées sur une base de sélection académique.

**1. Plateforme des industries culturelles innovantes en ligne :** Le champ de la production et de diffusion de films de fiction, documentaires, dessins animés et jeux vidéo a une incidence directe sur les mentalités et représentations d'une société et le soft power d'une nation. Dans ce sens, elle se développe comme plateforme afro-méditerranéenne, permettant de valoriser et monnayer la production de contenus dans la région.

Il convient dès lors de se doter de moyens suffisants pour les soutenir en amont et en aval. En amont, la plateforme développe l'écriture de scénarios, en lien avec le capital immatériel du pays, l'imaginaire des créateurs et les recherches nécessaires à mener. En aval, elle organise le développement de circuits de diffusion via le Net, les grands réseaux existants, avec un effort de modernisation des droits d'auteur. Cette plateforme en particulier établira des liens étroits avec les structures nationales cinématographiques (CCM) et télévisuelles, tout en lançant des dynamiques nouvelles vis-à-vis des jeunes.

**2. Plateforme d'information, d'analyse et de débat public :** La plateforme consacrée à l'information, l'analyse et le débat public est portée par un conglomérat de médias privés à but non lucratif, organisés sous forme de GIE, répondant aux exigences de mission de service aux publics, auxquels est assuré une grande marge de liberté moyennant une exigence de qualité et d'éthique. Cette plateforme a pour mission de servir de référent crédible en termes d'information recoupée et vérifiée, d'analyse sans tabous des grands enjeux contemporains, et de débats ouverts, décomplexés, inclusifs et instructifs.





**3- Plateforme communautaire et citoyenne** : Cette plateforme s’articule avec et prolonge la plateforme de la CSMD, « Le Maroc que nous voulons ». En plus de toutes les archives du NMD, la plateforme assure :

- L’interconnexion avec les tissus associatifs et entrepreneuriaux à travers des projets de médias communautaires, dans plusieurs régions, dont celle des MRE.
- L’organisation de formations continues pour la capacitation des « journalistes citoyens » et producteurs de contenus amateurs.
- La mise à disposition pour les citoyens d’espaces pour l’alphabétisation numérique, pour accompagner la digitalisation.
- Le développement des capacités des amateurs qui deviennent leaders d’opinion et producteurs-référents sur les réseaux sociaux

## Ancrage institutionnel

La crédibilité, autonomie et influence de la plateforme des plateformes proviennent d’abord de sa charte qui sert d’unique référent pour ses administrateurs, pour les structures labellisées et pour le suivi de sa bonne gouvernance par les citoyens. Celle-ci énumère de manière cohérente, structurante et applicable à tous, les valeurs cardinales de la plateforme :

- L’impartialité de l’information
- L’indépendance du conseil d’administration de toute interférence politique ou commerciale
- La qualité des contenus, selon des critères de professionnalisme et d’accessibilité.
- Le développement permanent des connaissances et savoir-faire
- La prise en compte de l’intérêt général et de la diversité des publics
- L’inclusion de la territorialité, des communautés et des amateurs.
- La transparence de tous les processus de prise de décision
- La diffusion de la culture marocaine à l’international et auprès des marocains du monde

Le pilotage de la plateforme sera assuré par un conseil d’administration constitué de compétences marocaines, d’ici et d’ailleurs, reconnues pour leur sagesse, probité, autonomie intellectuelle et financière, expertise professionnelle et relationnelle, et leur souci de l’intérêt général. Ils veilleront aussi à ce que les plateformes ne soient pas utilisées à l’encontre de l’éthique du métier.



## Horizon de temps

La plateforme des plateformes devrait servir de déclencheur d'une plus vaste dynamique de productions médiatiques autonomes et économiquement viables. Elle devrait donc être rapidement mise en place, avec des résultats à très court terme. Le projet consistant à être en interaction, écoute, appréciation et labellisation d'expériences émergentes, mais aussi en capacitation de potentiels créatifs, il est important que les premiers signes créant les conditions de confiance dans un changement de cap en termes de centralité de la culture et du citoyen, associés à une réelle valorisation de la production Made in Maroc, dans les domaines immatériels, voient le jour dans les deux ans à venir, en particulier avec le contexte pandémique qui crée de vraies opportunités par le virtuel.

## Sources de financement

Plusieurs sources de financement peuvent être sollicitées. Vu l'enjeu stratégique, géopolitique et économique, il serait judicieux de mobiliser des moyens conséquents dans un premier temps, avant qu'un marché suffisamment mur et autonome, attirant des financements privés, ne se mette en place. Parmi les fonds mobilisables pour la première phase, les financements étatiques, les contributions des grands groupes publics, semi-publics et privés, le crowdfunding et la contribution des territoires. Des offres de formation, la diffusion et la valorisation des produits culturels et créatifs de la plateforme, ainsi que les royalties partagées avec les plateformes labellisées peuvent également être mobilisés.





# PROTECTION SOCIALE

Le Nouveau Modèle de Développement a pour parti pris de garantir l'accès pour tous les citoyens à un socle de protection sociale de base, comprenant la couverture sanitaire universelle, les allocations familiales universelles, et un revenu minimum de dignité pour les plus vulnérables. Ce socle est basé sur la solidarité active, comme matérialisation de la cohésion sociale, et sur la contribution équitable aux systèmes d'assurance sociale, chacun selon ses capacités. Le NMD prend également le parti de rompre avec une logique de compensation généralisée et de services sociaux à l'impact mitigé sur le citoyen pour adopter une logique de ciblage et promouvoir la qualité, l'innovation, l'efficacité et le partenariat dans la conception et la mise en œuvre des programmes sociaux.

## ETAT DES LIEUX

**Le Maroc a enregistré, depuis une dizaine d'années, des avancées en matière de protection sociale**, en particulier le démantèlement partiel des mécanismes de compensation, le déploiement de filets sociaux (notamment RAMED, Tayssir, transferts monétaires pour les mères démunies, veuves ou divorcées), et l'élargissement du socle de protection sociale (par exemple, à travers la mise en place de l'indemnité pour perte d'emploi).

**Malgré ces avancées, une large part des citoyens, parfois parmi les plus vulnérables, ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale.** L'assurance sociale est conditionnée à l'emploi salarié formel alors qu'une large partie de la population est inactive, au chômage, travaille dans l'informel, a un travail non rémunéré ou non salarié. Les filets sociaux n'arrivent pas à combler ce gap. Un tiers de la population n'a pas de couverture maladie ; 80% environ des plus de 60 ans ne reçoivent pas de pension de retraite ; 60% de la population en âge d'activité n'est pas assurée contre le chômage et la perte de revenus ; plus de 90% des personnes en situation de handicap ne bénéficient d'aucune forme de protection<sup>36</sup>.

**Les programmes existants offrent un niveau de protection insuffisant et leur qualité est faiblement adaptée aux besoins.** Par exemple, la protection maladie laisse plus de 50% des dépenses de santé à la charge des citoyens ; les montants des allocations familiales sont faibles et ne couvrent pas les dépenses élémentaires ; les établissements de protection sociale à destination des enfants et des personnes en situation de handicap ont une capacité d'accueil insuffisante et connaissent des dysfonctionnements qui affectent la qualité de leurs services. Par ailleurs, la protection sociale est parfois difficile d'accès et d'utilisation en raison de la complexité des procédures et la faiblesse de l'accompagnement des bénéficiaires. Les défaillances du système

<sup>36</sup> UNICEF (2015) ; Département des Affaires Générales et de la Gouvernance, Ministère de l'Économie et des Finances (2019).

contribuent à la persistance de niveaux encore élevés de pauvreté et de vulnérabilité (près de 5% et 12% de la population respectivement)<sup>37</sup>. Il en découle une mise en doute par les citoyens de l'équité et de l'impact du système actuel de protection sociale.

**Par ailleurs, le système n'est pas suffisamment outillé pour faire face à des risques systémiques majeurs pouvant compromettre la situation sociale des Marocains.** L'épidémie de la Covid-19 confirme ce constat avec plus de 5 millions de ménages ayant eu à bénéficier des aides de solidarité mise en place dans ce contexte. D'autres risques existent pouvant fragiliser les plus vulnérables : environnemental et climatique, économique et financier, catastrophes naturelles<sup>38</sup>, etc.

**Des efforts gouvernementaux visent à faire évoluer le système national de protection sociale.** Les 1ères Assises de la Protection Sociale ont enclenché une dynamique qui a abouti à un projet de politique publique intégrée de protection sociale porté par le département des Affaires Générales et de la Gouvernance. Le Registre Social Unique (RSU), qui permettra un ciblage plus efficace, est en phase avancée d'élaboration. Enfin, la réforme systémique du régime des retraites est en cours et fait suite à la réforme paramétrique visant à en améliorer la viabilité financière.

## DIAGNOSTIC

Le système de protection sociale connaît plusieurs dysfonctionnements qui expliquent son impact limité à constituer un rempart contre la pauvreté et la précarité et un levier de résilience des citoyens face aux différents aléas de la vie.

**Il n'y a pas de vision intégrée ni de pilotage clair de la protection sociale.** Plusieurs départements ministériels sont impliqués et opèrent selon leurs propres mandats et logiques sans que cela ne s'inscrive dans un cadre cohérent ni dans une politique publique intégrée. La prévention, pourtant essentielle, n'est pas suffisamment intégrée. Il n'y a pas non plus une vision de long terme qui tienne compte des mutations du marché du travail, de la dynamique sociétale, de l'évolution démographique, et de l'émergence de nouveaux risques. Certaines questions pourtant fondamentales ne sont pas tranchées, notamment : i) le niveau de solidarité et les modalités de son financement (poids respectifs de la contribution et du financement solidaire par la fiscalité), et ; ii) la centralité du statut de travail dans la détermination du niveau de protection.

37 Haut-Commissariat au Plan (2014).

38 Le risque de catastrophes naturelles est un des seuls risques systémiques à disposer d'outils institutionnels et financiers pour la prévention et la gestion des conséquences socioéconomiques, notamment à travers (i) la création en 2019 d'une direction centrale pour la gestion des risques des catastrophes naturelles au sein du ministère de l'Intérieur, (ii) la mise en place d'un fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles qui finance des projets de réduction de risques (depuis 2015), et (iii) la mise en place d'un Fonds de solidarité contre les événements catastrophiques, comprenant depuis début 2020 un régime de couverture des populations vulnérables exposées à la perte de leurs moyens de subsistance en cas de catastrophes naturelles, financé à travers une taxe parafiscale sur les entreprises d'assurance et de réassurance.



**Le système de protection sociale est compartimenté et souffre d'un déficit de coordination, ce qui en réduit l'impact et l'efficacité.** Ce système est davantage le résultat d'une « sédimentation » et juxtaposition de mécanismes que d'un choix assumé sur la place de chaque dispositif dans l'architecture globale. Celle-ci est aujourd'hui fragmentée entre assurances sociales et filets sociaux qui concernent des populations différentes et offrent des niveaux de protection variés. Le statut de l'emploi cristallise cette fragmentation : les salariés déclarés, minoritaires, ont droit à une assurance sociale aux prestations meilleures que celles des filets sociaux ; les autres catégories de population (inactifs, salariés non déclarés, travailleurs non formels etc.) doivent se contenter des filets sociaux lorsqu'ils y sont éligibles. Plusieurs régimes et organismes d'assurance sociale coexistent et ne permettent pas une mutualisation du risque et des ressources. Les filets et programmes sociaux se sont multipliés (+120) et sont portés par différents acteurs (ministères, agences, initiatives et programmes, etc.) qui coordonnent peu leurs interventions.<sup>39</sup> Malgré leur nombre, les régimes en place ne répondent que partiellement aux besoins, notamment ceux des personnes à besoins spécifiques. Il n'y a pas non plus de vision globale du système de protection sociale avec des rôles clairs et complémentaires pour les différents acteurs, ni un portage fort au niveau gouvernemental.

**Le système de protection sociale pâtit d'autres types d'inefficacités et inefficiences,** notamment une allocation non-optimale des ressources disponibles sur les différents filets et programmes, l'inefficacité du ciblage des bénéficiaires, le faible niveau d'innovation dans la conception et la mise en œuvre des programmes, un faible niveau d'incitation et de responsabilisation sur les résultats et la non-systématisation de démarches de suivi et d'évaluation.

**La soutenabilité financière du système de protection sociale est fragile.** Le sous-emploi, le vieillissement de la population, et la fraude sociale limitent la croissance des cotisations et renforcent la pression financière sur l'assurance sociale. Pour les retraites, si la réforme paramétrique a permis certaines avancées, le déficit historique de la Caisse marocaine des retraites (CMR) bloque le projet de réforme systémique visant un régime unique. Pour l'assurance maladie, les différences dans les catégories de populations couvertes, les niveaux de cotisation et les prestations conduisent à des situations financières différentes selon les caisses. Enfin, les filets et programmes sociaux vivent sous la contrainte des marges budgétaires disponibles.

## AMBITION

---

L'ambition est d'**assurer à tous les citoyens un socle de protection sociale intégré, équitable et pérenne, qui leur assure des conditions de vie décente et qui développe leur résilience face aux risques auxquels ils font face, avec une attention particulière pour les populations les plus vulnérables.**

---

<sup>39</sup> Assises Nationales de la Protection Sociale (2018).



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

L'ambition formulée vise, en particulier, à réaliser la généralisation de la couverture sociale préconisée par Sa Majesté Le Roi lors du Discours du Trône du 29 Juillet 2020. Cette ambition repose sur un système de protection sociale efficace, pérenne, et agile, capable de fournir des services innovants, efficaces et à fort impact pour les citoyens. La Commission propose les orientations suivantes pour arriver à construire ce système.

**Définir une vision claire, intégrée, cohérente et de long terme pour la protection sociale.** Cela est essentiel pour définir un cap articulé autour des priorités et des besoins de la population, en cohérence avec les objectifs de développement et d'inclusion et avec les réalités socioéconomiques et les évolutions futures, à même de fédérer les énergies des différents acteurs de la protection sociale et de favoriser la coopération et la coordination de leurs interventions. La nouvelle vision devrait reposer sur un contrat social renouvelé qui consacre pleinement le principe de solidarité sociale tel que prôné par la Constitution, tout en précisant le périmètre de cette solidarité et en définissant les modalités de son financement. Il est proposé que l'architecture du système de protection sociale dans ses différents volets s'articule autour de deux niveaux : i) un socle universel de base qui garantit des droits sociaux de base (notamment la couverture médicale de base et les allocations familiales) financé par la solidarité et la cotisation, et ; ii) un périmètre complémentaire plus large qui repose uniquement sur la cotisation. La nouvelle vision de la protection sociale devrait intégrer une dimension de prévention intersectorielle (impliquer le secteur privé dans le financement et l'opérationnalisation de la prévention en lien avec les risques que leurs activités posent aux citoyens) ainsi que des actions « en amont » à travers l'insertion dans la vie active, la formalisation des activités informelles, la lutte contre la fraude sociale, l'identification et le traitement des facteurs d'exclusion et de vulnérabilité et l'investissement dans le capital humain. Cela nécessite une forte articulation entre le champ d'action de la protection sociale et celui des autres politiques publiques liées à l'éducation, la formation et l'emploi. La vision devra intégrer les risques de long terme et prévoir des mécanismes appropriés visant à développer la résilience des citoyens.

**Améliorer la gouvernance du système de protection sociale.** La nouvelle vision de la protection sociale devrait se traduire au niveau institutionnel par une nouvelle organisation à même de renforcer la cohérence et la complémentarité entre les différents mécanismes et entités impliquées, de mutualiser les efforts et de favoriser la coopération. La vision devrait être portée par le Chef du Gouvernement.

Pour l'assurance sociale, la gouvernance doit s'orienter vers la convergence des caisses (pour la santé et la retraite respectivement) afin d'aboutir à terme à une caisse unique pour la couverture médicale de base et à une caisse unique pour les retraites. Le projet « Couverture Sanitaire Universelle » détaille les modalités proposées pour aboutir à la convergence des caisses de couverture médicale de base. Il est aussi proposé d'apporter des clarifications ou ajustements aux responsabilités des agences ou autorités qui régissent le secteur : l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM) et l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (ACAPS). En particulier, le statut du secteur mutualiste pourra être réévalué pour permettre sa régulation au même titre que les assurances.



Pour les filets et les programmes sociaux, la nouvelle organisation nécessitera un mécanisme de pilotage et de coordination pour les départements, agences, initiatives et fonds concernés par l'assistance et l'action sociales, visant à délimiter les champs d'action respectifs, mettre en commun certaines ressources et coordonner les interventions en lien avec la vision. Cela pourra conduire, à terme, au regroupement de certaines entités (par exemple, Agence de Développement Social et Entraide Nationale) dans une structure unique « Maroc Inclusion » avec un mandat fort et des moyens (techniques, humains et financiers) pour l'exercer. Le projet « Maroc Inclusion » fournit des détails sur la réorganisation institutionnelle préconisée. Dans le cadre de la coordination des interventions sociales préconisées par la Commission, il sera important d'assurer la coordination des efforts de : i) « Maroc Inclusion » chargée des programmes de protection sociale pour les personnes pauvres, vulnérables et à besoins spécifiques ; ii) de la structure de pilotage de « Cap'Jeunes » en charge des programmes d'épanouissement, d'accompagnement, de développement des capacités et d'insertion de la jeunesse marocaine, et ; iii) de l'INDH en charge de compléter et de renforcer la politique gouvernementale liée au développement du capital humain par des programmes innovants permettant un meilleur accès des populations à des services de qualité liés notamment à la santé et l'éducation, et appuyant les initiatives de création de valeur au niveau local.

Les fonds actuels de financement des programmes et transferts sociaux (par exemple, Fonds d'appui pour la cohésion sociale, Fonds d'entraide familiale) pourront, eux aussi, être intégrés dans un Fonds unique de la solidarité financé par des recettes fiscales dédiées. Il sera également important de formaliser les mécanismes de participation et de concertation citoyenne dans la conception et l'évaluation de projets ou programmes sociaux.

**Étendre et élargir la couverture de la protection sociale, en particulier pour les plus vulnérables, en vue de cristalliser le principe de solidarité.** La protection sociale devrait être élargie au plus grand nombre et ne laisser personne à la marge. Pour les mécanismes d'assurance sociale, cela nécessitera d'accélérer l'intégration des populations éligibles (notamment les travailleurs non-salariés : petit informel, professions libérales, artistes, autoentrepreneurs, etc.) et de lutter contre les pratiques d'emploi salarié non déclaré à travers des mécanismes d'incitation, de contrôle et de sanction de la fraude fiscale. En particulier, l'intégration du petit informel, des artisans, des petits commerces et des petits exploitants agricoles doit être accélérée à travers une cotisation forfaitaire donnant droit notamment à la couverture maladie et aux allocations familiales.

Pour les filets et les programmes sociaux, cela nécessitera d'améliorer le ciblage des populations bénéficiaires (ce que devrait permettre le registre social unique) et de remplacer la logique de compensation par une logique de transferts monétaires ciblés. Concernant les transferts monétaires, le projet « Maroc Inclusion » propose de remplacer l'ensemble des transferts existants par des allocations familiales universelles (en complétant les allocations existantes par des allocations solidaires destinées aux ménages vulnérables ne disposant pas d'assurance sociale, conditionnées à la scolarisation des enfants, versées aux mères) et un revenu minimum de dignité pour familles pauvres et des catégories spécifiques de vulnérabilités (personnes en situation de handicap).



La capacité et la couverture des établissements de protection sociale (par exemple, pour l'enfance et les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie) devraient également être élargies, en complément aux mécanismes de solidarité familiale qu'il faudra appuyer notamment à travers le versement des allocations familiales et du revenu minimum pour les personnes en situation de handicap. Leurs modalités de gestion doivent être renforcées pour assurer la qualité des services rendus, notamment à travers des partenariats avec la société civile et le secteur privé, en tant que gestionnaires et animateurs de ces établissements. La protection sociale devra également intégrer dans ses dispositifs des mécanismes pour faire face aux risques systémiques (du type épidémies). Enfin, il sera important d'appuyer le développement de l'offre privée en complément au socle de protection de base organisé par l'État à travers l'assurance et la micro-assurance.

**Inciter à la qualité et axer le système sur les résultats à travers l'évaluation.** En plus de l'extension et de l'élargissement de la couverture, il sera nécessaire d'assurer une qualité de service et de maximiser l'impact des interventions à caractère social. Cela nécessite de renforcer les capacités de conception des politiques sociales en insistant sur la centralité du bénéficiaire et la compréhension de ses besoins, habitudes, et comportements. Cela nécessite également la systématisation du suivi et de l'évaluation d'impact, qui devra porter sur les résultats pour les bénéficiaires, et être préparée dès l'étape de conception en définissant le cadre de résultats. Les responsabilités de suivi et d'évaluation devront être clairement définies et permettre d'expérimenter, d'ajuster en cours de route et de diffuser les apprentissages et les bonnes pratiques sur la base des programmes évalués. Des capacités techniques (spécifiques à l'évaluation de programmes sociaux) devront être développées.

**Promouvoir la participation des secteurs privé et associatif à travers des montages innovants.** L'innovation et la maximisation de l'impact nécessitent la généralisation d'une démarche de partenariat avec le secteur privé et avec la société civile en matière d'interventions sociales, sous forme de partenariats public-privé ou de contrats dont la rémunération est liée à la performance. Enfin, un effort pour la professionnalisation et la valorisation des métiers sociaux sera nécessaire en lien avec la nature et l'ampleur des besoins (gériatrie, accompagnement des enfants à besoins spécifiques, animateurs socioculturels) – notamment à travers le développement de voies de formation de qualité, l'impulsion d'une forte demande pour ces types de services à travers la multiplication des établissements publics de protection sociale et la déduction fiscale des charges liées à l'emploi de travailleurs sociaux, et la structuration du secteur du travail social dans le cadre de l'économie sociale et solidaire.

**Améliorer l'efficacité et la pérennité financière du système.** Pour les filets et programmes sociaux, des gains d'efficacité peuvent être opérés à travers un meilleur ciblage des populations bénéficiaires, le développement de la contractualisation et de la rémunération à la performance pour la mise en œuvre des programmes sociaux, et une meilleure coordination des programmes d'assistance sociale (ce que devraient permettre un pilotage et une gouvernance plus efficaces). Les ressources disponibles pour les filets et programmes sociaux pourront être renforcées par la promotion du secteur philanthropique à travers un cadre réglementaire clair et incitatif, des mécanismes de financement innovants (par exemple, financements basés sur les résultats), et une politique incitant à l'investissement socialement responsable pour le secteur privé notamment les grandes entreprises.



L'efficience du système, autant pour l'Etat que pour les bénéficiaires, passera également par la digitalisation systématique de tous les transferts monétaires de protection sociale allant des organismes publics vers le citoyen, notamment par les solutions de paiement mobile. La digitalisation de ces transferts représente des gains importants pour l'Etat en matière de coût des opérations de versement des aides et de leur contrôle, et pour le citoyen en termes de rapidité des transferts et diminution du coût de collecte. La digitalisation des transferts monétaires de l'Etat vers le citoyen aura en outre un impact substantiel en termes d'inclusion financière, qui favorise l'accès aux opportunités économiques.

Le financement de la solidarité sociale nécessitera également de poursuivre la réforme de la caisse de compensation à travers l'allocation des dépenses budgétaires qui lui sont consacrées au financement des transferts monétaires préconisés. Le financement de la solidarité sociale pourra également mobiliser le levier fiscal sans préjudice ni à la compétitivité des entreprises et ni au pouvoir d'achat des ménages – par exemple, à travers une taxe sur des catégories de produits non-essentiels, de luxe, un impôt sur le patrimoine non productif, etc. Pour les régimes d'assurance sociale (notamment la santé et les retraites), la pérennité financière doit être assurée en parallèle avec les efforts d'élargissement et d'extension de la couverture sanitaire. Cela nécessitera d'abord d'améliorer le rendement des sources actuelles de financement de l'assurance sociale : meilleur recouvrement des dettes sociales, déclaration des salariés par les employeurs, accélération de l'intégration des populations à capacité contributive notamment parmi les travailleurs non-salariés. La convergence à terme des caisses d'assurance vers deux caisses uniques (une pour la santé et l'autre pour les retraites) vise également à améliorer l'efficience et la pérennité financière du système en mutualisant les efforts, les recettes et les risques. Dans cette perspective de convergence, les règles de cotisation devront être harmonisées à terme pour assurer l'équité du système et les déficits historiques de certaines caisses devront être résorbés sans en faire porter la charge aux autres caisses.





# PROJET

## « Maroc Inclusion »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

L'offre publique de protection sociale, hors régimes d'assurances, ne répond pas aux besoins de la population et souffre de plusieurs limites : faible qualité des services offerts, faible niveau d'innovation et impact mitigé, faible niveau de couverture des populations, ciblage inefficace, etc. Ce constat concerne à la fois les établissements de protection sociale et les filets sociaux (notamment les aides monétaires).

Par ailleurs, plusieurs acteurs (agences, initiatives, fonds, départements ministériels) sont impliqués dans des programmes sociaux sans réelle coordination entre eux. Il en résulte une perte d'échelle et un usage peu efficace des ressources publiques destinées à la solidarité sociale.

Le projet « Maroc Inclusion » vise à transformer le système public de solidarité sociale pour qu'il soit plus inclusif, plus efficace et plus efficace. En particulier, ce projet ambitionne de **mettre en place un mécanisme institutionnel** pour le pilotage intégré et coordonné des programmes et filets sociaux et des établissements de protection sociale (Composante 1). Il ambitionne **d'instaurer un revenu minimum de dignité** pour les ménages pauvres et les catégories spécifiques de vulnérabilité, et de **généraliser les allocations familiales à l'ensemble des familles marocaines** (Composante 2). Enfin, ce projet comprend des propositions de nature à stabiliser **les sources de financement de la solidarité sociale** (Composante 3).

### Objectifs

- **Généraliser les allocations familiales** comme appui aux familles et comme incitation à la scolarisation des enfants ;
- **Mettre en place un revenu minimum de dignité** à destination des populations pauvres et de catégories spécifiques de vulnérabilité ;
- **Promouvoir la qualité, favoriser l'innovation, et inciter à la performance** dans la conception et la mise en œuvre des programmes et filets sociaux ;
- **Réformer en profondeur la gouvernance du système public de solidarité sociale** pour en améliorer l'efficacité et l'efficace, dans le cadre d'une vision intégrée et d'une architecture institutionnelle renouvelée ;
- **Stabiliser et garantir la disponibilité des ressources de financement** des programmes et filets sociaux et en renforcer la visibilité à moyen-long terme ;
- **Améliorer le ciblage des bénéficiaires** pour assurer une couverture large et équitable du système de solidarité sociale.

## Articulation du projet

Le projet « Maroc Inclusion » apporte des ruptures majeures au système public de solidarité sociale sur les plans institutionnel, programmatique et financier. Ces ruptures visent à maximiser l'impact des programmes sociaux sur les populations bénéficiaires, à assurer la disponibilité de ressources financières suffisantes pour la solidarité sociale et l'utilisation efficiente et ciblée de celles-ci, et à aligner l'ensemble des acteurs publics opérant dans le champ de la protection sociale autour d'une vision commune et articuler leurs actions selon un mode de gouvernance qui évite les double-emplois et renforce la coopération et la coordination des actions. Les trois composantes du projet répondent à ces ruptures institutionnelles (Composante 1), programmatiques (Composante 2) et financières (Composante 3).

### Préalable – Stratégie intégrée de la protection sociale

Le préalable de ce projet est l'élaboration par le comité interministériel sur la protection sociale d'une vision stratégique intégrée de la protection sociale en phase avec les priorités définies dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement. Cette vision devra porter notamment sur l'articulation générale de l'action de l'État dans le domaine de la protection sociale et du développement humain en précisant clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs publics qui interviennent dans ce domaine (départements ministériels, agences, initiatives et programmes ad hoc) et les modalités de leur coopération.

- **Composante 1 – Mécanisme institutionnel de pilotage intégré de l'action sociale**

L'objectif est d'aboutir à une structure publique unique « Maroc Inclusion » pour la conception et le déploiement de programmes et filets sociaux et la gestion des établissements de protection sociale, en cohérence avec la stratégie intégrée de la protection sociale.

Cela suppose de :

- **Mettre en place un organe interministériel de pilotage et de coordination de l'action sociale.** Un sous-groupe du comité interministériel de la protection sociale, reportant au Chef du Gouvernement, pourra jouer ce rôle et fournir un cadre propice au suivi de la mise en œuvre de la vision, à sa mise à jour, et à la coordination des interventions des acteurs impliqués.
- **Déléguer la gestion des programmes et des filets sociaux à une structure unique et moderne « Maroc Inclusion » et enclencher un processus de convergence des établissements existants vers cette structure.** « Maroc Inclusion » sera l'organe chargé de mettre en œuvre la politique publique liée à l'action sociale définie par le Gouvernement, notamment la conception opérationnelle et le déploiement des programmes et des filets sociaux et la gestion des établissements de protection sociale. Les organes existants de l'action sociale (Entraide Nationale, Agence de Développement Social, etc.) auraient vocation à être intégrés dans cette structure nouvelle. Dans ses modes d'action, « Maroc Inclusion » reposera autant que possible sur le partenariat avec le secteur privé et la société civile, notamment les acteurs de l'économie sociale et solidaire, dans un cadre qui responsabilise,



assure la qualité, incite à performance, et laisse place à l'innovation. La structure « Maroc Inclusion » pourra avoir la responsabilité, en collaboration avec l'Agence Nationale des Registres, de gérer en toute sécurité l'utilisation de l'information sociale de la population à des fins de conception et de déploiement de programmes sociaux.

- **Doter la structure « Maroc Inclusion » de la capacité et de l'expertise technique nécessaires en matière d'innovation et d'impact social.** En tant qu'organe de conception, de mise en œuvre, et de gestion d'interventions sociales, « Maroc Inclusion » doit reposer sur une expertise technique interne en matière d'innovation sociale, de design centré sur les bénéficiaires, de suivi et d'évaluation d'impact.
- **Restructurer le portefeuille existant de programmes et filets sociaux et l'offre de services des établissements de protection sociale.** Une rationalisation des programmes existants portés par différents départements et agences devra être conduite. Une feuille de route concernant les établissements de protection sociale devra également être établie (objectifs programmatiques, cibles de couverture géographique, bénéficiaires cibles, etc.).
- **Composante 2 – Revenu minimum et allocation familiale universelle**

Un des apports majeurs du Nouveau Modèle de Développement dans le domaine social est la mise en place d'un revenu minimum de dignité à destination des familles pauvres et des catégories spécifiques de vulnérabilité (personnes en situation de handicap) et, en lien avec les Orientations Royales, la généralisation des allocations familiales à tous les enfants de moins de 18 ans.

Ainsi, il est proposé de :

- **Mettre en place un mécanisme solidaire d'allocation familiale pour les enfants dont les parents sont en situation de vulnérabilité.** Cette allocation familiale serait financée par l'État et gérée par la structure « Maroc Inclusion ». Complétée par les allocations familiales gérées par les caisses d'assurance sociale et destinées aux parents ayant un emploi formel, elle permettrait de généraliser les allocations familiales à l'ensemble des enfants. Les allocations familiales auraient alors un caractère universel. Il est proposé de verser cette allocation familiale aux mères et de la conditionner à la scolarisation des enfants.
- **Mettre en place un revenu minimum de dignité** ciblant des ménages qui répondent à des critères multidimensionnels de pauvreté, ou des individus faisant face à des vulnérabilités spécifiques (par exemple, personnes en situation de handicap). Le revenu minimum peut être cumulé, pour les bénéficiaires ayant des enfants à leur charge, avec l'allocation familiale. Il serait financé par l'État et géré, lui aussi, par la structure « Maroc Inclusion ».

Le revenu minimum et l'allocation familiale universelle remplaceraient l'ensemble des transferts monétaires directs ou indirects existants (par exemple, compensation). L'identification des bénéficiaires du revenu minimum et de l'allocation familiale se ferait sur la base du Registre Social Unifié. En vue de favoriser l'inclusion financière des bénéficiaires de ces transferts monétaires et faciliter leur déploiement, il est proposé de les déployer à travers des services de monnaie digitale.





- **Composante 3 – Financement du système de solidarité sociale**

L'objectif est d'identifier et de stabiliser les sources de financement des programmes et des filets sociaux, en dehors de ceux qui peuvent être directement financés par le budget des départements ministériels. Cela suppose de :

- **Mette en place un fonds unique pour le financement de la solidarité sociale.** Ce fonds regrouperait l'ensemble des fonds existants dédiés au financement des filets sociaux comme le fonds d'appui à la cohésion sociale, le fonds d'entraide familiale, le fonds de soutien des prix de certains produits alimentaires, et les autres fonds alloués à la compensation. Le fonds serait alimenté par des recettes fiscales dédiées et, éventuellement, des dotations budgétaires complémentaires. Le fonds servirait à financer, selon une répartition des recettes à définir, la composante solidaire de la couverture sanitaire universelle, le revenu minimum, et la composante solidaire de l'allocation familiale universelle.
- **Définir les sources fiscales du financement de la solidarité sociale à allouer au fonds.** Dans ce sens, la Commission propose ce qui suit :
  - Allouer une partie des recettes de la TVA au financement de la couverture sanitaire universelle et des filets sociaux (revenu minimum et allocations familiales), en allouant une part précise des recettes de la TVA, à son niveau actuel, au financement de la couverture sanitaire universelle et des filets sociaux (TVA sociale). Il est également proposé de lier toute augmentation de la TVA, notamment pour des produits de luxe, à l'allocation des recettes générées par cette augmentation à la protection sociale ;
  - Mettre en place un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif. La notion de patrimoine non productif est à définir. Les recettes générées seraient exclusivement allouées au financement solidaire de la protection sociale (couverture sanitaire universelle et allocations familiales) ;
  - Réinstaurer les contributions sociales de solidarité sur les hauts bénéficiaires et sur les hauts salaires de manière provisoire le temps de mettre en place l'impôt de solidarité sur le patrimoine non productif ;
  - Considérer le renforcement des taxes intérieures de consommation sur certains produits nocifs à la santé (par exemple, tabac, alcool) et l'allocation de leurs recettes au financement de la couverture sanitaire universelle.
- **Parachever la réforme de la caisse de compensation** et affecter les économies au système de solidarité sociale.
- **Renforcer le mode de financement des établissements de protection sociale.** Pour rappel, il est proposé que la structure « Maroc Inclusion » soit en charge du pilotage de ces établissements. Le budget alloué à la gestion des établissements (animation, services fournis, etc.) et au déploiement de nouveaux établissements doit être renforcé notamment à travers des allocations budgétaires des départements ministériels (notamment ceux de la Jeunesse, des Affaires Sociales, et de la Santé).



## Ancrage institutionnel

Le comité interministériel de la protection sociale, sous l'autorité du Chef du Gouvernement, définit la stratégie intégrée de la protection sociale et, en particulier, celle des programmes et filets sociaux. Le comité (ou un sous-groupe focalisé sur l'action sociale) est chargé de la restructuration du portefeuille public de programmes sociaux et d'établissements de protection sociale, et du processus de fusion de certaines agences et institutions (notamment Agence de Développement Social, Entraide Nationale) en une structure unique et moderne « Maroc Inclusion ». Le ministère des Affaires Sociales, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation Nationale, et le ministère de l'Intérieur feraient partie du sous-groupe.

La structure « Maroc Inclusion » pourra avoir le statut d'une agence dont le conseil d'administration inclut les ministères concernés et veille à la cohérence des programmes avec la stratégie de protection sociale et le mandat octroyé.

## Partenaires

L'INDH, grâce notamment à sa présence territoriale, sera un partenaire de choix pour la structure « Maroc Inclusion ». Les deux institutions pourront coordonner leurs efforts dans certains domaines ou dans certains territoires. « Maroc Inclusion » devra également travailler étroitement avec l'Agence Nationale des Registres sur les questions relatives au ciblage des programmes et filets sociaux.

La société civile et les acteurs de l'économie sociale et solidaire seront également des partenaires essentiels pour « Maroc Inclusion » pour la conception et la mise en œuvre de programmes sociaux dans une logique de « faire faire ».

Enfin, « Maroc Inclusion » pourra bénéficier de l'expertise technique de partenaires internationaux spécialisés dans l'innovation sociale et l'évaluation d'impact, et pourra nouer des partenariats avec des universités et laboratoires de recherche nationaux pour développer cette expertise localement.

## Horizon de temps

La restructuration proposée de l'architecture institutionnelle de l'action sociale pourra être menée en ~9 mois. Une durée similaire (~12 mois) sera nécessaire pour la conception et le déploiement progressif de l'allocation familiale universelle et le revenu minimum.





## Estimation préliminaire du coût

Le revenu minimum et l'allocation familiale sont les principales sources de coût du projet « Maroc Inclusion ». Le coût exact dépendra du nombre de bénéficiaires (partant de la définition des conditions socioéconomiques d'éligibilité) et du niveau choisi pour ces transferts monétaires. A titre purement indicatif, une allocation familiale mensuelle de 200 dirhams par enfant éligible<sup>40</sup>, un revenu minimum mensuel de 400 dirhams pour les personnes en situation de handicap (incapacité totale) et les ménages les plus pauvres nécessiteraient une enveloppe budgétaire moyenne de 17 milliards annuels.<sup>41</sup> Pour rappel, le coût de la compensation s'est situé entre 13,5 et 17,1 milliards de dirhams sur 2015-2019; les transferts monétaires existants (Tayssir et aide aux veuves) représentaient pour leur part 1,3 milliard.

## Mitigation des risques

Les réorganisations institutionnelles sont des exercices difficiles qui nécessitent une démarche de coopération, une maîtrise rigoureuse du calendrier de convergence, et un leadership fort pour trancher certains sujets et mener la restructuration à son terme. L'organe interministériel de pilotage et de coordination de l'action sociale, sous l'autorité du Chef du Gouvernement, devra veiller à cette réorganisation en vue de mettre en place la structure « Maroc Inclusion ».

---

40 Estimation pour la composante solidaire des allocations familiales ; les allocations familiales financées par la cotisation dans le cadre de l'assurance sociale garderaient leur niveau (300 dirhams par enfant actuellement).

41 Hypothèses retenues : (a) En moyenne, sur 2021-2035, on considère 2,7 millions de ménages éligibles aux allocations familiales financées par la solidarité avec, en moyenne, 2 enfants par ménage ; (b) On considère un taux d'incapacité totale de 1.2% sur la population totale, soit 460.000 personnes en situation de handicap bénéficiaires du revenu minimum de dignité ; (c) On considère une moyenne annuelle de 400.000 ménages pauvres bénéficiaires du revenu minimum de dignité.

---

**AXE 4**

**DES TERRITOIRES RESILIENTS,  
LIEUX D'ANCRAGE DU  
DEVELOPPEMENT**



## REGIONALISATION AVANCEE

La régionalisation avancée est l'un des chantiers majeurs initiés par le Maroc pour impulser son développement territorial. Le Nouveau Modèle de Développement cristallise ce choix et prône un « Maroc des Régions », porté par une réorganisation territoriale de l'Etat. Cette réforme vise à accélérer le processus de déconcentration et de décentralisation, dans une optique de libération des énergies des acteurs locaux et de mobilisation de leurs synergies pour rehausser la capacité des territoires à créer davantage de richesses.

### ETAT DES LIEUX

Depuis le discours de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI du 6 novembre 2008, dans lequel Sa Majesté a appelé à un modèle de régionalisation adapté aux spécificités marocaines, et à l'issue des réformes structurantes envisagées en ligne avec les dispositions de la Constitution de 2011<sup>42</sup>, plusieurs textes de lois et décrets sur la décentralisation et la déconcentration ont été adoptés pour renforcer les capacités et les moyens d'action des collectivités territoriales. L'arsenal juridique a été enrichi par l'adoption de lois relatives aux Régions (N° 111.14), aux Préfectures et Provinces (N° 112.14) et aux Communes (N°113.14) ainsi que par l'élaboration d'une charte de déconcentration administrative en 2018. Dans le même sillage, une réforme importante a été déployée pour renforcer le rôle des Centres Régionaux d'Investissement (CRI). En décembre 2019, un cadre d'orientation relatif aux compétences propres et partagées des Conseils régionaux a été signé entre les Régions et le ministère de tutelle lors des premières assises nationales de la régionalisation avancée.

**A la veille de la fin du premier mandat des conseils régionaux sous leur nouvelle forme, force est de constater que l'opérationnalisation effective de la régionalisation avancée, malgré quelques avancées encourageantes, bute encore sur plusieurs contraintes.** En effet, si sur le plan politique le processus a connu un succès matérialisé par les élections de 2015 et l'installation de l'ensemble des conseils régionaux, le rôle de ces derniers en matière de développement économique et humain peine à s'affirmer. Les attributions et les responsabilités étendues qui leur ont été dévolues par la Constitution de 2011 et traduites par les lois organiques de 2015 restent souvent mal coordonnées et dotées de ressources limitées. Le processus de mise en œuvre de la charte de déconcentration demeure très lent.

En matière de financement des Régions, deux Fonds ont été lancés en 2018. Il s'agit du Fond de mise à niveau sociale, à la disposition des Régions pour réduire les déficits en services publics de proximité, ainsi que le Fonds de solidarité inter-régionale qui cible les régions les moins développées avec pour objectif de réduire les disparités régionales en matière économique, sociale et d'infrastructures.

42 Constitution de 2011. Titre IX. Des régions et des collectivités territoriales : articles 135 à 146.

Malgré les chantiers de réformes jusque-là déployés, les résultats demeurent peu conséquents, et les Conseils Régionaux peinent à exercer pleinement leurs prérogatives telles que conférées dans la Constitution. Ces réformes n'ont pas permis de réduire les disparités de développement entre régions et à l'intérieur d'une même région, et de relever les défis en termes de dynamisation de la croissance, de création d'emplois, de compétitivité des territoires et de préservation de l'environnement. Seules trois régions sur douze comptent pour près de 60 % du PIB en 2018 tandis que huit régions sur douze continuent d'afficher un PIB nominal par habitant inférieur à la moyenne nationale<sup>43</sup>.

## DIAGNOSTIC

La régionalisation est par essence un processus long, qui requiert de profondes transformations dans la répartition des responsabilités, les modes d'action et de coordination entre acteurs centraux et locaux, administratifs et élus, et dans la répartition des ressources humaines et financières. Près de 10 ans après son initiation, la régionalisation avancée pâtit de contraintes multiples qui ralentissent son déploiement à un rythme satisfaisant. Les facteurs de blocage identifiés renvoient à quatre principales contraintes :

**Gouvernance territoriale : Le modèle actuel de gouvernance territoriale ne répond pas encore à l'objectif de refonte de la réorganisation territoriale de l'État.** Faire émerger les territoires comme acteur du développement interpelle les leviers de gouvernance et les réalités de l'approche participative, qui demeurent faibles à plusieurs égards. La culture politique du « centralisme » freine encore l'engagement pour une déconcentration réelle donnant sens et résonance à la réforme territoriale de l'État. De plus, la mise en œuvre de la charte de déconcentration administrative adoptée en octobre 2018<sup>44</sup> et des schémas directeurs de déconcentration souffre d'une lenteur de transferts effectifs des pouvoirs et des moyens qui se limitent souvent à de simples délégations de signature.

Le projet de déconcentration place le Wali de Région au cœur du processus de coordination, de mise en cohérence des politiques publiques et de l'organisation de l'action de l'État au niveau régional. Néanmoins, les rapports entre le Wali et les Présidents de Région, d'une part, et entre le Wali et les représentants des services extérieurs, d'autre part, ne sont pas clairement définis, ce qui contribue à rendre la chaîne de responsabilités complexe et illisible.

**Dotation des Régions en ressources financières et humaines nécessaires :** la lenteur observée en matière d'implémentation de la régionalisation avancée pourrait s'expliquer en grande partie par les déficits dont souffrent les collectivités territoriales, y compris les conseils régionaux, en termes de compétences humaines en effectifs et en qualité suffisantes. En outre, les collectivités territoriales ne disposent pas d'une indépendance financière leur permettant de mener à bien leurs prérogatives tant elles demeurent tributaires du concours financier de l'État. La répartition de la masse salariale de l'administration centrale comparativement à celle destinée

43 Cf. HCP « Comptes régionaux 2018 ».

44 La charte avait prévu un délai de trois ans pour que l'administration publique soit totalement déconcentrée.



aux collectivités territoriales reflète cette situation. En 2018, la masse salariale relative au secteur des administrations publiques était de 90% pour l'administration centrale contre 10 % pour les collectivités territoriales.

**Développement économique des régions** : Les stratégies sectorielles restent pour certaines élaborées exclusivement au niveau central, faiblement déclinées au niveau régional, et ne favorisent pas l'édification de régions compétitives et prospères. Il en résulte que les régions ne parviennent pas à diversifier les ressorts de la croissance des territoires, à exploiter leurs potentialités, et à impulser la création de la richesse. En outre, dans leurs premières moutures de 2017-2018, les Plans de Développement Régionaux (PDR), n'ont pas pu constituer une base stratégique solide pour le développement des régions. Ils ont souvent été préparés sans coordination avec les institutions compétentes et sans priorisation ni budgétisation adéquate tenant compte des ressources disponibles, ce qui a limité de fait leur crédibilité et leur mise en œuvre.

**Capacité d'exécution des Régions** : L'Agence Régionale d'Exécution des Projets (AREP), instituée par la loi organique relative aux Régions, a pour vocation de servir comme instrument d'accompagnement des Régions dans le déploiement des projets qu'elles proposent. La mise en place des AREP au niveau de onze Régions sur douze n'a pas encore permis de renforcer pleinement la capacité des Régions pour la programmation et de mise en œuvre des projets de développement économique et social. Les AREP n'interviennent pas dans les prises de décision au niveau du Conseil Régional et leur rôle peine à être consolidé.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est de donner un vrai sens et un nouvel élan à la régionalisation avancée, pour asseoir la Région en tant qu'échelon privilégié d'intégration des politiques sectorielles et de synergie entre l'ensemble des acteurs (politiques, économiques, sociaux) agissant sur le territoire. Il s'agit d'utiliser pleinement le cadre institutionnel qu'elle offre<sup>45</sup> pour une mise en œuvre efficace et intégrée de politiques publiques, qui soient mieux territorialisées et adaptées aux spécificités régionales et locales et qui permettent la fourniture de services publics performants, la dynamisation de l'économie, et l'investissement dans le développement humain.

Les objectifs attendus portent essentiellement sur :

- L'accélération du transfert de compétences et pouvoirs aux maillons territoriaux
- La mise en place d'outils et mécanismes d'animation économique portés par les territoires
- Le renforcement des ressources propres des collectivités territoriales, notamment à travers la diversification des sources de financement et une optimisation de la fiscalité locale ;
- L'amélioration de la dotation des collectivités territoriales en ressources humaines qualifiées.

---

45 Notamment à travers le programme de développement régional (PDR) et le schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT).



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

### **Consolider la place de la Région pour garantir une gouvernance territoriale efficiente**

L'objectif est de déplacer le centre de gravité de l'État vers les territoires à travers un réel transfert des pouvoirs de décision, des ressources et des moyens au périmètre régional. Parvenir à cet objectif nécessite en premier lieu d'accélérer la mise en œuvre des schémas directeurs de déconcentration. La clarification des responsabilités (compétences, prérogatives et missions) des collectivités territoriales est incontournable pour encadrer les actions structurantes autour desquelles les provinces et les communes sont appelées à s'associer.

Ainsi, une refonte des rapports décisionnels entre le central et le territorial s'impose comme un préalable pour donner à la déconcentration toutes les chances de réussite. Cette refonte appelle à clarifier le rôle des Walis (conformément à l'esprit du nouveau concept d'autorité, défini par Sa Majesté Le Roi dès 2002) en matière de coordination des services extérieurs de l'Etat, pour en faire de véritables partenaires de la Région élue. Il semble judicieux à ce stade de lever les résistances de l'appareil exécutif et administratif afin d'inscrire la répartition des compétences entre ces deux niveaux dans des logiques de transferts de pouvoirs, au-delà des délégations de signature. Les structures déconcentrées de l'État au niveau régional doivent bénéficier de réels pouvoirs décisionnels et d'un élargissement substantiel de leurs marges de manœuvre. Dans cette perspective, le cadre contractuel État-Région devrait être simplifié pour optimiser les moyens et les procédures et ainsi responsabiliser les acteurs. Cela passe par l'ouverture d'un débat avec les élus ainsi que l'élaboration d'un cadre référentiel précisant les modalités de cette contractualisation et les obligations de l'État et celles des collectivités territoriales.

Afin de garantir un développement territorial intégré et durable, les politiques nationales d'aménagement du territoire devraient être pensées par les régions. De même, l'aménagement territorial serait de plus en plus réfléchi en concertation avec les collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux ainsi qu'avec les citoyens. L'objectif étant de promouvoir de nouveaux pôles urbains économiquement viables et socialement attractifs pour réduire la pression sur les pôles actuels.

### **Diversifier les ressources financières des collectivités territoriales et des structures déconcentrées et en renforcer la pérennité**

L'aboutissement de la régionalisation avancée nécessitera une consolidation des ressources financières des collectivités territoriales, leur diversification, et leur mutualisation au niveau intercommunal. Les ressources financières pourront être renforcées par le relèvement des transferts effectués par l'Etat, partiellement indexés sur les recettes fiscales générées au niveau de chaque région, et par l'accroissement des ressources propres des collectivités territoriales, moyennant la simplification et l'optimisation de la fiscalité locale et la responsabilisation des collectivités dans la dynamisation de l'économie locale, en cohérence avec leurs prérogatives. Cela passera également par un recours plus systématique à l'intercommunalité pour mutualiser les moyens et pour assurer des services de qualité avec l'appui des départements techniques de l'Etat. La carte intercommunale doit être réinventée à travers des incitations fiscales et un



mécanisme de compétitivité entre les communes. La régionalisation des services d'infrastructure pourrait être envisagée ainsi que le recours aux partenariats publics-privés pour appuyer la mise en œuvre des projets de développement régionaux qui se prêtent à ce mode de financement. La Région peut aussi s'appuyer sur un Fond d'Équipement Communal renforcé, pour l'accompagner aussi bien dans le financement des grands projets que dans leur conception et leur déclinaison technique.

La déconcentration budgétaire est également un prérequis au transfert de la prise de décision, à la conduite du changement et à la réduction du poids des entités centrales sur les territoires. Les structures déconcentrées doivent être renforcées en bénéficiant d'une visibilité budgétaire et des moyens financiers adossés afin de mener à bien leurs programmes.

### Renforcer les compétences humaines au niveau des collectivités locales

Une action forte devra être déployée en termes de mobilisation de ressources humaines qualifiées pour permettre aux collectivités territoriales d'accomplir leurs missions. Cette mobilisation pourra emprunter deux voies, complémentaires : (1) des mécanismes fluides de réallocation des ressources humaines à partir du niveau central, permettant un transfert de compétences et de savoir-faire vers les territoires et, (2) le recours à la contractualisation et le recrutement direct des compétences dont les collectivités territoriales ont besoin.

S'agissant de la réallocation des ressources humaines au profit des territoires, les écarts en matière d'attractivité territoriale appellent à prévoir des mécanismes incitatifs, qui ne sont pas nécessairement d'ordre indemnitaires, pour atténuer les réticences et le désintérêt des agents de la fonction publique pour la mobilité géographique, interministérielle et fonctionnelle. En particulier, cette mobilité devrait être mieux valorisée dans le processus d'évolution et d'avancement de carrière, notamment pour l'accès à de hautes fonctions.

A cet effet, l'élaboration d'un statut de la fonction publique territoriale, adapté aux réalités et spécificités régionales, sera opportune pour apporter des réponses de fond à la problématique de l'allocation des ressources humaines au profit des échelons territoriaux. Axé sur des outils de prévision et de gestion de compétences, ce nouveau statut offrira la possibilité d'anticiper les besoins et les métiers territoriaux et d'y répondre de manière efficace et efficiente.

### Doter les Régions d'outils d'animation économique et financière

Il est proposé aux Régions de mettre en place divers outils pouvant contribuer à la dynamisation économique de leurs territoires. En premier lieu, les Régions pourraient créer des **fonds de soutien et d'incitation à l'activité économique régionale**, visant à promouvoir l'investissement et l'entrepreneuriat dans des secteurs ou zones cibles, en fonction des priorités régionales et en complémentarité avec les outils d'incitation, de financement et de garantie de portée nationale. Le développement économique des Régions passera également par la mise en place de projets de développement d'envergure, autour de l'exploitation d'une aire ou d'une ressource particulière. Afin de maximiser les chances de réussite de ce type de projets qui nécessitent une forte convergence d'action, il est conseillé d'expérimenter leur portage par des « **Autorités Régionales de Développement** » (ARD). Parallèlement à ces outils, le **tiers secteur et l'économie sociale** devront être encouragés afin d'alimenter la dynamique économique régionale dans une logique de



synergie entre acteurs économiques régionaux, universités, centres de formation et de recherche-développement. De même, les **Société de Développement Régional et Local** peuvent être incitées à établir des conventions de financement avec les Régions tout en améliorant leur contribution financière à travers la réalisation de projets propres ou de projets en partenariat.

Il est également préconisé que les Régions développent des **zones d'activités économiques qui soient intégrées dans un véritable projet de territoire, et pleinement articulées avec le tissu urbain existant et les modes de transport**, et répondant aux besoins des entreprises. La conception de telles infrastructures doit intégrer les enseignements tirés des zones ou des villes nouvelles dont la valorisation a été compromise par une connexion insuffisante entre les pôles de demande économique et les bassins d'emploi. Cela passera par la mise en place de zones reposant sur des pôles industriels et de services proches d'un tissu urbain viable, avec une offre foncière attractive pour les entreprises et le renforcement des infrastructures logistiques (accessibilité et mobilité). La conception initiale des zones d'activités économiques doit être confiée à un acteur régional capable d'assurer la définition des besoins en coordination avec la multiplicité d'acteurs concernés (pouvoirs publics, nationaux et/ou locaux, des entreprises, des aménageurs, des promoteurs, des investisseurs, des associations...). La réalisation et gestion effective s'appuieraient sur le partenariat public-privé, pour être confiées à des opérateurs sélectionnés selon une procédure ouverte d'appel à projets et sur la base d'un cahier des charges exigeant une qualité de service élevée au sein des zones.

**Les Régions ont également un rôle à jouer dans le développement d'infrastructures sectorielles et logistiques propres, comme les marchés de gros, les abattoirs et les halles aux poissons.** En matière de promotion de marchés de gros régionaux, l'objectif est de sortir de la situation actuelle marquée par la dégradation des marchés de gros gérés au niveau des municipalités, en vue d'assurer la qualité et la traçabilité de la production, renforcer la transparence sur les prix et les mécanismes d'intermédiation. Dans les régions abritant des bassins agricoles, il convient de renforcer et de mutualiser les efforts des différents acteurs territoriaux autour d'une vision concertée pour l'optimisation du circuit de commercialisation, la valorisation des bassins de production, la modernisation des structures et leur mode de fonctionnement. Dans ce sens, l'implantation de marchés de gros régionaux nécessite d'encourager le concours et l'implication de toutes les communes avec la région dont elles relèvent, à travers la création d'un groupement des collectivités territoriales, qui pourrait lui-même créer une société de développement régional dédiée au développement et gestion de l'infrastructure et des services, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. Cette même approche pourrait s'appliquer à la modernisation et gestion des abattoirs régionaux et halles aux poissons, possiblement avec une unique société régionale en charge de la gestion des trois types d'infrastructures agro-alimentaires.

**Accélérer le transfert aux Régions des outils relatifs à leurs compétences propres, partagées et transférées : exemples de la formation professionnelle (compétence propre) et de l'enseignement (compétence transférée)**

**La formation professionnelle fait partie des compétences propres des Régions.** Dans ce sens, elles doivent jouer un rôle majeur dans la mise en place d'un système de formation professionnelle apte à répondre aux besoins du marché de l'emploi, en adéquation avec les activités



économiques au niveau régional et en phase avec les objectifs des diverses stratégies sectorielles dans le territoire. Dans ce cadre, la nouvelle architecture de la formation professionnelle, en projet, prévoit de doter chaque région d'une « cité des métiers et des compétences », dédiée à la formation professionnelle, avec comme objectif de favoriser la proximité avec le monde du travail et d'offrir des formations adaptées aux spécificités et potentialités de chaque région. Il y a lieu de souligner, à ce niveau, la nécessité de permettre aux régions de jouer un rôle central dans cette nouvelle vision, à travers leur participation au Conseil d'administration des structures qui auront un statut de S.A. filiale de l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT). Pour sa part, la Région est appelée à mettre en place un observatoire régional assurant la veille sur les besoins du marché de l'emploi et permettant le pilotage de l'offre de formation pour assurer son adéquation aux besoins.

**S'agissant de l'enseignement, il est essentiel de doter les académies régionales d'éducation et de formation de véritables pouvoirs de décision et d'une réelle autonomie dans le cadre d'une déconcentration affirmée**, à même de leur assurer un meilleur ancrage dans leur territoire d'intervention et une prise en compte des spécificités locales dans les politiques d'enseignement. En effet, une gestion intégrée de l'enseignement qui tienne compte des réalités territoriales et qui donne aux régions la possibilité de participer à la prise de décision et à son exécution assurera de meilleures performances et une plus grande réactivité face pour corriger les dysfonctionnements. La qualité de l'enseignement sera améliorée par une gouvernance de proximité qui tient compte des besoins exprimés et des attentes des citoyens.

Cette autonomie peut être étendue à la formation du corps enseignant, pour qu'elle prenne davantage en considération les besoins spécifiques de chaque région, et à la conception de la carte scolaire, avec un accent particulier sur le préscolaire et l'enseignement des enfants à besoins spécifiques. A terme, les académies régionales d'éducation et de formation peuvent être transférées aux régions, en cohérence avec l'article 94 de la loi organique relative aux régions<sup>46</sup>. Les collectivités territoriales doivent également être davantage impliquées dans le traitement de l'abandon scolaire et de la scolarisation des filles notamment, afin d'assurer des solutions adéquates et spécifiques, conçues en proximité avec les citoyens.

---

46 L'article 94 de la loi organique relative aux régions a classé le domaine de l'enseignement parmi les domaines de compétence pouvant être transférés de l'Etat à la région suivant les principes de la progressivité et de la différenciation.





## URBANISATION

Le NMD promeut un mode d'urbanisation qui assure un cadre de vie favorable au bien-être des populations, dans tous types d'agglomérations. Il s'agit d'inscrire la planification urbaine dans une logique de développement territorial intégré, moyennant une approche différenciée selon la taille des villes et de lier la dynamique d'urbanisation à un impératif de cohésion territoriale, notamment avec le monde rural. Le NMD appelle à un service public de transport urbain de qualité, comme levier principal d'accès aux opportunités, et à un cadre de vie sain en milieu urbain, en particulier dans les métropoles. Le NMD appelle également à une politique de l'habitat qui favorise la mixité et contribue à l'inclusion socioéconomique et au bien-être des citoyens.

### ETAT DES LIEUX

**L'urbanisation au Maroc connaît une forte progression et les villes sont devenues le lieu de vie de la majorité de la population, avec un taux d'urbanisation passé de 53% en 2014 à près de 63% en 2019. Elle serait amenée à atteindre 69% en 2035<sup>47</sup>.** Moyennant un processus d'urbanisation convenablement planifié et accompagné, les villes dans leur diversité (métropoles, grandes villes, villes moyennes, petites villes à mi-chemin entre urbain et rural) pourront représenter des opportunités de développement alliant création de richesses et d'emplois, prestation efficiente de services, épanouissement individuel, et cohésion territoriale.

**Aujourd'hui, l'opportunité urbaine est insuffisamment exploitée au service du développement inclusif et durable.** Les modes de planification actuels ont atteint leurs limites et peinent à contribuer au développement et à répondre aux besoins des populations. Au sein des aires métropolitaines, le phénomène d'étalement urbain, non planifié et non maîtrisé, a pour conséquences d'aggraver les déficits en infrastructures, équipements et services dans les périphéries, de réduire la mixité sociale, d'amplifier les inégalités et les polarisations spatiales, et d'augmenter les coûts de la gestion urbaine. Le processus d'urbanisation, peu maîtrisé, soulève également des défis environnementaux, dont la pollution, la destruction d'habitats naturels (forêts, littoral maritime, canaux et bassins), et la mobilisation de terres agricoles potentiellement fertiles.

**Les villes marocaines favorisent peu le bien-être de leurs populations, la mixité sociale et le vivre-ensemble.** Le potentiel de création de richesses et d'emplois est faiblement mobilisé dans les petites et moyennes villes, l'activité économique restant concentrée autour des métropoles les plus attractives. Malgré l'adoption et la mise en œuvre depuis 2008 d'une Stratégie Nationale des Déplacements Urbains, pilotée par le Ministère de l'Intérieur, la plupart des villes restent marquées par la faiblesse de moyens de transport publics sûrs et abordables, ce qui accentue les contraintes à l'inclusion économique (notamment pour les femmes et les personnes vivant dans les périphéries, au regard du coût, de la qualité, et du niveau de sécurité du transport public) et

47 Haut-Commissariat au Plan (projections sur la base des données du RGPH-2014).

favorise l'accélération des modes de transport individuels, avec des impacts en termes de coût pour les ménages, de pollution, et de pression sur les infrastructures routières. Par ailleurs, malgré des efforts récents pour le développement de parcs et de terrains de proximité dans certaines villes dans plusieurs villes, la faible mixité fonctionnelle des espaces et le manque d'espaces verts de proximité, d'activités et d'infrastructures sportives et socioculturelles demeurent problématiques pour la majorité des villes marocaines et de leurs habitants. De plus, l'aménagement urbain est peu propice à la mixité sociale des espaces résidentiels et l'espace public est insuffisamment investi de son rôle de lien social et communautaire ; au contraire, il est parfois source d'insécurité (harcèlement des femmes, délinquance, dégradation de biens publics). Enfin, la pauvreté et la vulnérabilité urbaines persistent et les villes sont peu impliquées dans l'effort de protection sociale de leurs populations.

**La crise de la Covid-19 est venue rappeler l'importance du logement décent et du cadre de vie pour le bien-être des citoyens.** En effet, les périodes de confinement ont amené ces derniers à passer davantage de temps chez eux, y compris pour y exercer leur travail, et à restreindre leurs déplacements à leur voisinage proche. Cette période a levé le voile sur la précarité et le caractère peu fonctionnel et inadapté de certaines formes de logement et a permis de souligner la nécessité que chaque ménage marocain ait accès à un logement décent et adapté à ses besoins et à un cadre de vie favorisant, entre autres, l'accès à des services de proximité.

**Certaines de ces problématiques sont particulièrement prononcées au sein des petites villes<sup>48</sup> qui ont pourtant un rôle crucial à jouer pour un développement territorial inclusif,** notamment comme premier maillon pour l'entraînement et la connectivité du milieu rural dans lequel elles maintiennent un ancrage fort. Les services publics de base (eau potable, électricité, assainissement liquide, éducation et santé, transport) y sont insuffisants ou de qualité variable ; l'activité économique est peu développée ou diversifiée et il en résulte un niveau de chômage élevé ; le cadre de vie y est moins attractif que dans les grandes villes et il en résulte une faible incitation pour l'activité privée et les employés du secteur public à s'y installer. Cela alimente un mécontentement social qui a conduit dans les dernières années à plusieurs mouvements de contestation.

## DIAGNOSTIC

L'écosystème du développement et de l'aménagement urbain connaît plusieurs dysfonctionnements qui expliquent l'essoufflement des approches actuelles et aboutit à une urbanisation subie plutôt qu'anticipée, qui ne répond pas aux besoins, et appréhende faiblement les enjeux, les risques et les opportunités de l'urbanisation.

**La planification urbaine n'est pas maîtrisée et n'obéit pas à une vision globale en faveur d'un développement de l'espace qui soit agréable et sain pour les citoyens, attractif et compétitif pour les entreprises, et respectueux de l'environnement.** Il n'y a pas de vision intégrée et cohérente pour le développement urbain. Celui-ci s'opère aujourd'hui à travers un

48 Moins de 50 000 habitants.



ensemble d'outils de planification de nature essentiellement technique ou réglementaire, qui sont peu coordonnés et peu adaptés aux enjeux de l'urbanisation.<sup>49</sup> Cette approche de la planification urbaine n'intègre pas suffisamment les dimensions de création de richesses et d'emplois, de prestation de services publics centrés sur le citoyen (le périmètre du service public minimum au sein des villes n'est d'ailleurs pas défini), de mixité sociale et de mixité fonctionnelle des espaces, de cadre de vie favorable au bien-être, et d'épanouissement des citoyens. La dimension environnementale et écologique est insuffisamment intégrée (préservation des espaces naturels avoisinants, gestion durable des ressources et des déchets, etc.). Elle ne différencie pas non plus suffisamment ses modalités d'intervention selon le type de ville (aires métropolitaines, grandes villes, villes moyennes, petites villes, etc.)<sup>50</sup> malgré la diversité des réalités et des besoins qui les sous-tendent. En particulier, les petites villes se retrouvent souvent exclues du champ du développement territorial, noyées dans une représentation dichotomique du territoire entre urbain, d'une part, et rural, de l'autre – comme en témoigne le flou sur leur statut administratif.

**En pratique, l'urbanisation est peu planifiée et obéit à une approche de dérogation et d'urbanisme par projets ou « par lotissements », qui est largement sous-optimale autant pour la collectivité que pour les citoyens.** Dans les faits, la planification urbaine échappe au cadre prescriptif des plans et des schémas. Face aux difficultés de la planification qui exige une coordination entre plusieurs acteurs (voir paragraphe suivant), la planification a fini par reposer, au niveau local, sur une approche de dérogation et d'urbanisme par projets ou par lotissements, et, au niveau central, sur des déclinaisons de politiques sectorielles et grands projets de portée nationale qui s'y superposent sans mise en cohérence au niveau des villes. Si la logique de dérogations a été introduite initialement pour apporter une marge de flexibilité face à une planification complexe à coordonner, elle a fini par s'imposer comme premier outil d'aménagement de l'espace, avec des effets néfastes en termes de coût des équipements pour la collectivité, de quasi-ségrégation sociale, ainsi que des dérives liées à la spéculation et à la corruption donnant lieu au développement de rentes foncières et immobilières.

**Il n'existe pas de pilotage clair et intégré du développement urbain. Les logiques d'intervention de l'État au niveau local connaissent plusieurs limites, dont la dispersion entre multiples acteurs.** La planification urbaine est fortement centralisée : les SDAU et les PA sont développés par les agences urbaines, établissements sous la tutelle du département de l'urbanisme au sein du ministère de l'Aménagement du Territoire. Les communes n'ont qu'un avis consultatif sur ces plans et sont sous l'obligation de les exécuter. Les politiques de développement urbain (Villes Sans Bidonvilles, villes nouvelles, etc.) et les politiques sectorielles, menées au niveau central par les différents ministères, sont déployées en silos, sans coordination, et sans réflexion systématique sur leur territorialisation – et ne permettent pas de faire émerger les villes comme des moteurs de développement. Par exemple, la politique du logement a fait l'économie d'une réflexion sur les services de proximité, les lieux de vie, les espaces verts et les transports publics. Au niveau des petites villes, plusieurs acteurs institutionnels interviennent, chacun selon

49 Il s'agit notamment des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), des schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), des plans de déplacements urbains (PDU) et des plans d'aménagement (PA).

50 7 métropoles de plus de 500,000 habitants (~41% de la population urbaine) ; 29 grandes villes entre 100,000 et 500,000 habitants (~28%) ; 35 villes moyennes entre 50,000 et 100,000 habitants (~12%) ; 299 petites villes de moins de 50,000 habitants (~20%) selon HCP.



ses priorités et logiques propres. La multiplicité d'acteurs et l'absence de cadre institutionnel de définition des responsabilités et de coordination au niveau local réduisent la capacité à piloter le développement urbain de manière efficace. Par exemple, à part Rabat et Casablanca, les autres villes ne disposent pas d'entités ayant la responsabilité de la planification et de la gestion du transport urbain.

**Le secteur du transport urbain public connaît des difficultés persistantes, qui empêchent le développement d'une offre de qualité.** Mis à part les investissements portés par l'État pour des projets d'envergure (tramways, bus à haut niveau de service), généralement portés par des SDL, le niveau d'investissement dans les infrastructures et systèmes de transports urbains publics demeure faible au regard des besoins. Plusieurs opérateurs publics et privés ont connu des difficultés financières sur les 10 dernières années, en lien avec une tarification faible jointe à l'obligation de desserte de trajets non rentables et la concurrence déloyale du secteur informel. Au niveau local, les villes manquent de compétences et d'expertise technique pour le pilotage de stratégies de transport urbain et pour la conduite et suivi de contrats de gestion déléguée. Le ministère de l'Intérieur, à travers la Division des Déplacements urbains et des Transports de la DGCL qui vient d'être créée, dispose de compétences techniques et managériales pour le développement de plans de déplacements urbains, qu'il convient de renforcer au regard des besoins. La coordination intercommunale en matière de mobilité est insuffisante, voire absente.

**Si la politique du logement a permis de résorber, en partie, le besoin en logement social des populations à bas revenus et de lutter contre l'habitat insalubre, elle connaît cependant des dysfonctionnements notamment sur le ciblage des bénéficiaires, le coût, et la qualité des projets de logement et leur impact sur les citoyens.** En effet, l'offre développée n'a pas toujours été adaptée aux besoins des populations les plus vulnérables ou celles aux plus bas revenus. Les projets de logement sociaux ont souvent été développés en périphérie des villes, par dérogation, sans qu'il n'y ait une réflexion systématique sur l'extension des services de transport public et la disponibilité en proximité de services sociaux. Enfin, la gouvernance du secteur du logement social n'a pas permis d'assurer la qualité de l'offre (par exemple, densité maximum, espaces verts, etc.).

**Au niveau local, plusieurs obstacles entravent la capacité des acteurs à participer efficacement au développement urbain.** Les communes ont un périmètre d'action limité et les modalités de mise en œuvre par celles-ci des plans élaborés au niveau central sont toujours à définir. Elles ne disposent pas toujours des capacités techniques et humaines nécessaires pour assurer l'efficacité de l'action locale comme en témoigne la faible qualité des services urbains (transport public, gestion des ordures et des encombrements, éclairage et signalétique, voirie et espaces verts, mobilier urbain...). Les communes peinent à faire émerger des élus locaux capables d'assumer leur rôle de leaders. Ces derniers accordent peu d'intérêt à la planification stratégique et à la coopération intercommunale. Par ailleurs, les citoyens et la société civile sont insuffisamment associés à la planification, à la prise de décision et au portage d'initiatives (en dehors des canaux classiques au sein des conseils communaux).

**Les financements disponibles pour le développement urbain sont insuffisants au regard des besoins.** Les besoins d'investissement en infrastructures et équipements urbains sont estimés à 320 milliards de dirhams pour la période 2017-2027. Les volumes actuels de financement



sont insuffisants pour y répondre (~4.5 milliards par an en moyenne d'investissement par les municipalités)<sup>51</sup>. Les communes dépendent des transferts de l'État pour leur financement et le potentiel fiscal local est insuffisamment mobilisé en raison de la complexité de la fiscalité locale et de la multiplicité des acteurs impliqués. L'utilisation du foncier public comme moyen de financement, en l'absence de plans d'urbanisme, a conduit au phénomène d'étalement spatial peu intégré, à l'origine de plusieurs dysfonctionnements du développement urbain.

**Le foncier demeure une réelle contrainte au développement urbain.** La complexité et la lourdeur des dispositions juridiques liées au foncier, la multiplicité des régimes, la faible proportion de biens immatriculés et la non-actualisation de la carte foncière limitent la capacité à mobiliser les terrains urbains pour l'aménagement et l'organisation d'activités économiques.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est celle de « **villes résilientes, inclusives, attractives, génératrices de richesses, renforçant le lien social, répondant aux besoins des citoyens, offrant un cadre de vie qui préserve le bien-être et la dignité, et maintenant un lien positif avec leur environnement territorial et naturel** ».

Cibles à l'horizon 2035 :

- Rabat et Casablanca dans le top 80 du classement « Mercer Quality of Living »<sup>52</sup>; introduction de deux autres grandes villes marocaines dans le classement ;
- Atteindre un minimum de 55 (sur 100) sur l'indice de la prospérité des villes (« City Prosperity Index ») de l'ONU-Habitat pour l'ensemble des villes marocaines <sup>53</sup>;
- Villes dotées de moyens de transport collectifs modernes réduisant le temps de déplacement moyen entre le lieu de résidence et le lieu de travail à 30 minutes ;
- Villes offrant au minimum 10m<sup>2</sup> d'espaces verts (accessibles à proximité du lieu de logement) par habitant ;
- Villes capables de recycler au moins 50% des déchets ménagers.

---

51 Direction Générale des Collectivités Locales (2017) ; Banque mondiale (2018).

52 Actuellement aux positions 114 et 124 respectivement.

53 Actuellement 48 pour Casablanca et Marrakech, les deux seules villes pour lesquels l'indice est mesuré.



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Ces objectifs pourront être atteints à travers les orientations suivantes et toute initiative qui s’y inscrit.

**Développer une vision anticipative, intégrée et cohérente pour le développement urbain, à la hauteur des enjeux.** La planification urbaine et les interventions des parties prenantes doivent être articulées autour d’une vision claire, qui puisse les orienter vers des objectifs communs, chacun selon ses compétences et prérogatives. Cette vision pourra prendre la forme d’un cadre de référence (par exemple, « stratégie nationale de développement urbain ») qui indique les composantes du développement urbain et précise les responsabilités des différents acteurs, notamment publics (communes, régions, autorités et acteurs déconcentrés, administrations centrales) et les modalités de coopération et d’interaction entre eux. Le cadre de référence devra également placer la planification urbaine dans le paysage plus large des politiques publiques et indiquer les modalités de concertation et de déclinaison territoriale au niveau des villes. Sur le plan opérationnel, le cadre de référence devra préciser des outils techniques de la planification urbaine qui soient adaptés aux enjeux (en rationalisant les documents et instruments de planification existants : SDAU, PA, PDU, chartes architecturales...), et les inscrire dans un processus plus large de planification et de développement qui soit fluide, agile et coordonné, en particulier au niveau local.

**Ancrer la vision dans une doctrine de développement inclusif et durable, centrée sur le citoyen.** Le cadre de référence devrait consacrer certains principes et bonnes pratiques visant à encadrer l’exercice de planification et de gestion urbaines. Parmi ces principes : i) rompre avec les modes de planification par dérogation et par projet et inscrire la gestion du foncier urbain dans une démarche planifiée et rationalisée visant à exploiter le foncier déjà ouvert à l’urbanisation en vue de réduire l’étalement non maîtrisé et de favoriser la concentration ; ii) orienter la planification et la réglementation vers une logique de répartition de l’espace au sol en faveur de la mixité des usages et d’un cadre de vie de qualité pour les citoyens, à travers l’obligation pour les villes de fournir des espaces verts et des infrastructures socioculturelles et sportives ; iii) favoriser la mixité sociale au sein des villes à travers le transport public (permettant à tous les citoyens d’accéder aux espaces et services disponibles dans leurs villes) et une politique d’accès au logement au sein des villes plutôt qu’en périphérie (permettant aux ménages aux revenus modestes de se loger plus près des centres-villes).

**Développer des services de transport public urbain de qualité dans toutes les villes.** Le transport public urbain et interurbain est l’une des composantes fondamentales de ce service public et son développement (en termes de réseau et de fréquence) doit aller de pair avec la demande créée par la croissance urbaine. Il est nécessaire de consacrer le transport collectif, organisé par les collectivités territoriales avec un appui de l’État, comme service public et d’en assurer la qualité et l’accessibilité avec pour objectif d’en faire le moyen principal de transport au sein des villes. Le cadre de référence devrait préciser le périmètre du service public urbain et indiquer son cadre de financement. La gouvernance de la mobilité urbaine doit être renforcée en s’appuyant sur les compétences et expériences et sur les structures d’accompagnement mises en place récemment au niveau du Ministère de l’intérieur pour assurer le pilotage stratégique, la



réglementation et la standardisation de ces services. Au vu des transformations urbaines rapides, il est également nécessaire que les contrats de gestion déléguée aux opérateurs de transports assurent un minimum de rentabilité, moyennant appui de fonds publics si nécessaire, et soient flexibles et ajustables à l'évolution des besoins, de sorte à faciliter le maintien et l'extension d'un service de qualité. Les services de transports doivent en outre être anticipés et organisés dès l'ouverture à urbanisation de nouvelles zones. Le projet « Mobilité urbaine » détaille les propositions pour assurer un système public de transport de qualité, à travers un cadre de financement qui assure la disponibilité de moyens suffisants (mobilisation du Fonds d'accompagnement à la réforme du transport urbain et interurbain), et une gouvernance qui assure la disponibilité des capacités techniques de planification et d'exécution des projets de mobilité urbaine.

**Améliorer l'accès au logement et adopter une politique de l'habitat qui favorise la mixité sociale, contribue à la mobilité et l'inclusion socioéconomique et à un meilleur cadre de vie, et assure un usage efficient des ressources publiques.** La politique de l'habitat ne devrait plus se limiter à une logique d'offre de logements à bas coût ; elle devrait permettre aux ménages, notamment à faibles revenus, d'avoir accès à un cadre de vie décent, résilient et durable, donnant accès à des services publics en proximité, et des moyens de transport adaptés à leurs besoins. Pour cela, il est proposé d'assurer une meilleure régulation du secteur du logement social à travers, par exemple, la mise en place d'un régulateur indépendant en charge d'identifier les besoins de manière rigoureuse au niveau des différentes collectivités, d'assurer l'adéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux à la fois en nombre et en type de produits, de définir les normes et les spécifications, de veiller à leur respect, de mieux encadrer les entreprises du secteur, de veiller à la transparence des procédures de partenariat entre le secteur public et les promoteurs immobiliers, et d'assurer la soutenabilité et l'efficacité des ressources publiques (foncier et financement) mobilisées pour la promotion du logement social.

Il est également recommandé de structurer une offre de logement social au sein même des villes. Cela implique d'identifier et de mieux exploiter le foncier disponible en zone urbaine à travers, par exemple, la création de « *land banks* » territorialisés et d'appuyer le développement de projets de logements sociaux à l'intérieur des villes. Cela implique aussi d'infléchir la politique d'incitation et d'aide financière de l'État d'une logique basée quasi-exclusivement sur les incitations fiscales et la mise à disposition du foncier public aux promoteurs vers une logique orientée davantage vers l'aide financière directe ciblée pour les ménages éligibles permettant ainsi de solvabiliser la demande, d'appuyer l'acquisition de logements à l'intérieur des villes, et d'assurer un usage efficient et ciblé des ressources publiques de l'État. Dans ce sens, il est aussi important d'agir sur le parc de logements existant au sein des villes pour veiller à sa rénovation ou sa réhabilitation (quartiers des anciennes médinas, logements menaçant ruine, centres-villes historiques, etc.). Cet effort de réhabilitation pourra également être accompagné d'actions visant à valoriser le patrimoine architectural et urbanistique riche des villes marocaines.

La Commission propose également de dynamiser le marché de la location, notamment pour les ménages et individus à bas revenus, pour favoriser la mobilité des citoyens (notamment les plus jeunes) au sein du Royaume et appuyer un accès équitable aux opportunités, à la fois au niveau de l'offre, qui demeure aujourd'hui insuffisante, et de la demande en développant, par exemple, des mécanismes de garantie de l'État pour les locataires les plus modestes.



Enfin, il est important de faire évoluer les métiers et le secteur du bâtiment et de la promotion immobilière pour prendre en compte les évolutions démographiques et sociales qui font émerger de nouveaux besoins (par exemple, personnes âgées, personnes en situation de handicap, jeunes célibataires, etc.) ainsi que les contraintes environnementales notamment pour assurer l'efficacité énergétique des bâtiments. Il est également important d'œuvrer à davantage de professionnalisation et à la formalisation des acteurs de l'habitat afin d'assurer la qualité et la sécurité des logements construits et leur adéquation à la doctrine et aux normes d'urbanisation.

**Développer des approches différenciées du développement urbain selon les tailles des villes**, en particulier pour les métropoles. Le cadre de référence devrait inviter à des considérations différentes selon les spécificités des villes et leurs vocations. Par exemple, les petites villes sont des lieux de provision de services publics de proximité et de développement des territoires ruraux qui les entourent, ainsi que des lieux privilégiés de l'économie sociale et solidaire. Les grandes métropoles qui vont se multiplier à l'avenir, sont pour leur part des leviers de compétitivité et d'attractivité internationale au regard des effets d'agglomération économique qui s'y produisent, et des leviers de développement territorial plus large, et sont confrontées à des enjeux particuliers d'équilibres économique et social au regard de leur étendue et densité. Pour cela, il sera particulièrement important d'assurer des modalités de gestion et de financement adaptées à la complexité des aires métropolitaines et aux besoins élevés de coordination entre acteurs et d'intégration que leur développement requiert. Un développement territorial intégré et équilibré nécessite également une bonne gestion des espaces en bordure extérieure de l'aire métropolitaine, constitués généralement de communes rurales faiblement dotées en moyens. Cela pourrait passer par l'union des collectivités concernées dans une entité intercommunale ayant la personnalité morale et ayant des attributions transférées et des ressources affectées permettant une gestion intégrée et plus optimale.

**Améliorer la gouvernance à tous les niveaux et pour tous les aspects du développement urbain.** Cela nécessite de définir le portage institutionnel et les mécanismes de l'action collective pour le développement urbain dans ses dimensions stratégique, opérationnelle et financière. **Au niveau central**, il s'agit d'assigner la vision intégrée du développement urbain à un comité interministériel présidé par le Chef du Gouvernement au sein duquel sont assurées la cohérence et la coordination des politiques sectorielles dans le milieu urbain, par une équipe dédiée compétente en la matière. **Au niveau central-local**, il s'agit de mettre en œuvre la charte de la déconcentration et de préciser les prérogatives respectives et les modalités de concertation et de coopération entre les collectivités territoriales, les acteurs déconcentrés (par exemple, agences urbaines) et les autorités territoriales. Il faudra aussi préciser l'articulation entre les plans de développement communaux, les plans de développement régionaux, et les politiques sectorielles. **Au niveau local**, il sera important de développer les capacités techniques et humaines des communes en tant qu'interlocuteur local privilégié de l'administration pour la conception et la déclinaison territoriale des politiques publiques, en tant que gestionnaire du service public de proximité et maître d'ouvrage de la planification urbaine, et en tant qu'acteur de dynamisation de la démocratie locale par la participation citoyenne et de la société civile dans les prises de décisions et le portage d'initiatives locales (par exemple, budget citoyen). La responsabilisation de l'action locale pourra passer par la labellisation de la bonne gouvernance locale sur la base de critères liés au niveau de développement urbain (par exemple, qualité de l'air, niveau de sécurité,



satisfaction des citoyens...). Enfin, la coopération intercommunale devra être renforcée au sein des aires métropolitaines pour réduire les inégalités territoriales, en assurant un financement plus important aux périphéries au vu de leurs besoins, et la gestion optimale et coordonnée des services publics d'envergure métropolitaine notamment le transport.

**Développer et déployer les outils et les capacités techniques nécessaires pour la planification urbaine, avec des approches systémiques et multidimensionnelles.** La nouvelle vision du développement urbain nécessite de nouvelles compétences et de nouveaux outils pour « penser » et « faire » l'urbain. Il s'agit de doter les administrations d'ingénieurs, architectes, urbanistes, paysagistes, écologistes, sociologues en nombre suffisant, de favoriser la multidisciplinarité dans leur formation pour sensibiliser à la réflexion systémique (durabilité, approche genre) et à la conception centrée sur les usagers. Il s'agit également de mieux définir les critères de caractérisation statistique et administrative des aires urbaines, notamment les aires métropolitaines et les petites villes, et d'ajuster leurs statuts administratifs lorsque c'est nécessaire. Les outils techniques de la gestion quotidienne des villes (mobilité, sécurité, ressources naturelles, mobilier urbain) doivent être améliorés. La gestion foncière doit, elle aussi, être améliorée (à travers la digitalisation notamment) en accélérant l'immatriculation dans les zones urbaines et périurbaines, en assurant la qualité, l'accessibilité et la transparence de l'information sur le foncier, en développant des cartes de vocation des sols pour éviter le risque d'empiètement sur les terres fertiles. Il est également important de renforcer la capacité des villes à réglementer et organiser l'ensemble des acteurs qui participent à l'urbanisation (promoteurs immobiliers, acteurs du transport urbain).

**Déployer la digitalisation comme outil important pour la planification urbaine et la gestion des villes.** Celles-ci devront adopter les outils digitaux (collecte et analyse des données, outils d'aide à la décision et de suivi, transparence et communication avec les citoyens, services publics dématérialisés) pour améliorer la capacité de planification et de gestion, renforcer la compréhension des besoins et des usages, appuyer la gestion en temps réel en vue de services publics de meilleure qualité, et favoriser l'écoute et la participation citoyenne.

**Assurer des financements suffisants pour le développement urbain au regard de l'ampleur des besoins.** La vision et la gouvernance nouvelles du développement urbain rendent nécessaire de préciser les sources et les modalités de financement des villes ; et l'ambition requiert d'en augmenter les volumes. Cela nécessitera de définir le cadre institutionnel du financement et les responsabilités respectives des communes, des régions et de l'État. Par exemple, pour le transport, cela pourrait passer par l'institutionnalisation du Fonds d'accompagnement des réformes de transport (FART) comme mécanisme de financement hybride (État-communes) pour le transport urbain public. Cette forme de financement pourra être élargie à d'autres types d'investissements. En parallèle, la capacité des villes à s'autofinancer doit être renforcée à travers une fiscalité locale plus performante et davantage de recours à la dette pour les investissements. L'optimisation du coût du développement urbain doit également être maîtrisée à travers un aménagement urbain qui limite l'étalement et une plus grande transparence dans la gestion des budgets locaux.

**Orienter la politique du logement social vers un appui direct aux acquéreurs et une gouvernance plus efficace du secteur du logement social permettant d'en assurer la qualité pour les habitants.** Pour cela, il sera nécessaire de responsabiliser les promoteurs immobiliers





sur la qualité des projets à travers une contractualisation programmatique avec l'État portée exclusivement sur du foncier déjà ouvert à l'urbanisme (arrêt du système de dérogation) et une régulation plus efficace de la filière de promotion immobilière. En particulier, la contractualisation doit favoriser un cadre de vie convenable aux citoyens avec une mixité fonctionnelle des espaces assurant la disponibilité d'espaces verts, socioculturels et sportifs à proximité du lieu de logement. Cela permettra de faire évoluer la politique publique vers une perspective intégrée d'habitat plutôt qu'une perspective limitée à la question du logement. Il est également proposé de supprimer les dépenses fiscales allouées au secteur au profit d'aides financières ciblées aux ménages pour l'acquisition ou l'auto-construction d'un logement social ; cela permettra d'orienter la politique du logement social vers une politique de la demande donnant aux citoyens un pouvoir de choix sur le lieu de résidence (favorisant ainsi la mixité sociale au sein des villes) et sur la qualité du logement.

# PROJET

## « Mobilité urbaine et métropolitaine »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du modèle

Le service public de transport urbain est un levier majeur pour faciliter l'accès équitable des citoyens aux opportunités économiques et aux services publics et pour favoriser la mixité sociale au sein des villes. Or, le système actuel de transport urbain souffre de plusieurs dysfonctionnements qui l'empêchent de jouer ce rôle. Les transports publics sont, de manière générale, de mauvaise qualité, peu ponctuels et peu fiables, et présentent des risques pour la sécurité des usagers, notamment des femmes. Cela explique la faible part des transports publics dans la mobilité urbaine au profit des voitures individuelles qui, elles, connaissent une forte croissance. Cela explique également le recours à des alternatives comme les taxis et les grands taxis, et d'autres moyens de transport collectif parfois informels. Ces dysfonctionnements sont des facteurs d'exclusion pour certains citoyens et de détérioration de la qualité du cadre de vie au sein des villes en raison de la congestion, de l'allongement des durées de trajet, et de la pollution de l'air.

**L'objectif de ce projet est de transformer l'écosystème de la mobilité urbaine au Maroc pour qu'il soit plus inclusif, plus durable, et plus efficace.** En particulier, le projet vise à augmenter significativement la part des transports collectifs, notamment les bus, parmi les modes de déplacement urbains, et à en assurer la qualité, l'accessibilité et la sécurité pour les usagers. Pour cela, le projet vise à renforcer le transport collectif en tant que service public, au même titre que l'éducation et la santé, et d'y adosser une gouvernance et des modalités de financement qui permettent d'en assurer la qualité et la viabilité économique.

Par ailleurs, dans un contexte où la dynamique de métropolisation s'est accélérée, il n'y a pas eu de solution durable et intégrée pour la mobilité au sein des aires métropolitaines permettant de relier les périphéries à la métropole-centre. Cela rend difficile pour les populations vivant en périphérie d'accéder aux opportunités économiques et à certains services publics. **Ce projet vise à encourager le développement de solutions intégrées, efficaces et pérennes de mobilité métropolitaine** (par exemple, le rail) via des modalités claires de planification, de coopération, et de financement.

Enfin, le projet vise à **positionner le Maroc comme « usine verte de la mobilité électrique et hybride »** en lien avec les objectifs de diversification et de montée en gamme de l'économie.

## Objectifs

- **Consacrer les transports en commun, notamment le bus, en tant que services publics de proximité au sein des villes**, nécessitant un engagement financier de l'État et des collectivités territoriales ;
- **Promouvoir la qualité, l'inclusion et la sécurité du service public de transport urbain** à travers une gouvernance efficace, une planification maîtrisée, et des logiques de partenariat avec le secteur privé qui responsabilisent les prestataires de service sur la satisfaction des usagers ;
- **Orienter la mobilité urbaine vers des usages responsables vis-à-vis de l'environnement** en renforçant l'offre de transport en commun et en promouvant à grande échelle la mobilité électrique et hybride ;
- **Développer une offre intégrée et pérenne de mobilité métropolitaine** qui répond aux besoins des populations en termes de déplacements périphérie-centre ;
- **Développer une filière marocaine de la mobilité verte** autour de services d'ingénierie et d'activités industrielles liées à la mobilité électrique et hybride.

## Articulation du projet

- **Composante 1 – Développer une stratégie nationale ambitieuse pour la mobilité urbaine et métropolitaine**

Cette stratégie doit servir de référence à l'ensemble des parties prenantes (État, collectivités territoriales, secteur privé) pour le développement de solutions de mobilité urbaine adaptées aux différents types de villes. Elle doit définir la notion de service public de transport urbain et les responsabilités qui incombent à chaque partie pour en assurer la disponibilité et la qualité, en lien avec les besoins des citoyens, ainsi que les modalités de coopération entre ces acteurs (notamment, pour le partenariat public-privé entre les collectivités territoriales et les opérateurs). Les Composantes 2 et 3 de ce projet détaillent les propositions de la Commission concernant la gouvernance et le financement de la mobilité urbaine.

Cette stratégie doit définir une doctrine de la mobilité urbaine à déployer sur les territoires, tout en tenant compte de leurs spécificités. Cette doctrine doit consacrer les transports collectifs comme modalités principales et privilégiées de déplacement au sein des villes. En particulier, les transports collectifs en site propre (tramways, bus à haut niveau de service) doivent constituer l'armature du système de transport urbain notamment dans les grandes villes, et les bus conventionnels doivent en constituer la ramification principale. Cette doctrine doit également inviter à développer un environnement propice à un usage plus important du vélo (par exemple : mise en place de pistes cyclables) et à la marche à travers un aménagement urbain favorable aux piétons (par exemple : trottoirs répondant aux normes, passages piétons, maîtrise de la circulation, éclairage des rues, etc.).

Cette stratégie doit également définir les principes devant présider aux politiques publiques



de déplacement urbain et aux projets de mobilité urbaine. Ces principes devraient inclure : la durabilité environnementale, la péréquation, l'inclusion et la mixité sociale, la soutenabilité du modèle économique, la complémentarité des réseaux et l'intermodalité, l'incitation à la qualité au service du confort et de la sécurité des usagers.

Enfin, cette stratégie doit définir un cadre pour le développement de solutions de mobilité adaptées aux aires métropolitaines, visant à connecter efficacement les périphéries et les métropoles-centres. La Composante 4 présente les propositions de la Commission pour la mobilité métropolitaine.

- **Composante 2 – Mettre en place une gouvernance efficace de la mobilité urbaine et métropolitaine**

Cette composante vise à clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs impliqués dans la mobilité urbaine, à renforcer la coopération entre eux, et à développer leurs capacités dans l'exercice de leurs fonctions.

**Au niveau central**, il est proposé de renforcer l'organe de pilotage stratégique, de réglementation, et de standardisation du secteur de la mobilité urbaine, créé au niveau du ministère de l'intérieur. Cet organe pourra impliquer les autres départements ministériels concernés, notamment le ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, et le ministère de l'Équipement et des Transports. Cet organe pourra être en charge du pilotage, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la mobilité urbaine en étroite collaboration avec les collectivités territoriales. Il devra être doté des compétences techniques nécessaires pour ce pilotage.

Le Fonds d'accompagnement des réformes du transport urbain et interurbain (FART) pourra être adossé à cet organe et servir de mécanisme de financement et d'accompagnement technique des projets de mobilité urbaine portés par les collectivités territoriales (voir composante 3).

**Au niveau local**, il est proposé de clarifier les prérogatives des différents acteurs publics impliqués :

- **Les collectivités locales** ont pour rôle d'élaborer et d'adopter des politiques publiques locales liées à la mobilité, chacune selon son périmètre d'action : les communes et les établissements de coopération intercommunale (ECI) pour l'échelle de l'agglomération, la région pour l'échelle de l'aire métropolitaine. Les plans d'aménagement (PA), les plans de déplacements urbains (PDU) et les plans de développement régional (PDR) sont les outils techniques de cette planification. Elles ont également pour rôle de monter des projets de mobilité urbaine, de réguler le secteur au niveau local (maîtrise de la circulation, politique de stationnement, transparence et maîtrise de l'attribution d'agrément de taxis) et d'assurer la qualité des services de transport (délégation de services aux opérateurs privés sur la base d'une contractualisation qui incite à la qualité).
- **Les agences urbaines** sont les partenaires techniques locaux des collectivités locales pour le déploiement territorial de la stratégie nationale de la mobilité urbaine et métropolitaine. Elles développent et actualisent les PDU, s'assurent de leur cohérence avec les plans



d'aménagement urbain et les plans de développement local, et appuient la structuration de projets de mobilité urbaine. Il est recommandé de renforcer leurs capacités techniques et humaines pour être un moteur de projets de mobilité efficaces et viables.

- **Les sociétés de développement local (SDL)** sont des agences intercommunales en charge du pilotage opérationnel de projets de mobilité urbaine complexes (notamment ceux requérant des investissements lourds, comme pour les transports en commun à haut niveau de service). Elles reçoivent le financement du FART et des porteurs de projet (collectivités locales et sponsors privés) pour financer les investissements et contractualisent l'opérationnalisation du projet à des opérateurs privés avec des conditions de performance et de qualité liées, entre autres, à la ponctualité, à la sécurité des usagers.
- **Composante 3 – Renforcer le financement public et privé de la mobilité urbaine et métropolitaine**

Le modèle économique des transports publics doit reposer sur des financements et des subventions publiques, au niveau national et local (en complément des tarifs payés par les usagers), ainsi que sur des contrats de délégation de services qui soient solvables pour les opérateurs privés et adaptables à l'évolution constante des besoins, en contrepartie de la qualité du service, et qui peuvent pour certains modes de transport séparer l'investissement et l'exploitation.

Le FART, fort de son expérience en matière de mobilité urbaine, doit être renforcé dans sa fonction de partenaire financier et technique des collectivités pour la conception et le financement des projets de mobilité verte (transports collectifs en site propre, pistes cyclables, rail métropolitain, systèmes d'information et digitalisation des services, stations de recharge électrique, etc.). Le FART, à travers son comité d'investissement comprenant des représentants du ministère de l'Économie et des Finances et de l'organe central de pilotage de la mobilité urbaine, sélectionne parmi les projets soumis par les collectivités territoriales lesquels accompagner sur la base de critères liés à leur impact social, économique et environnemental et au modèle économique sous-jacent. Pour les projets sélectionnés, le FART fournit une assistance technique et des financements (conditionnés à un engagement financier des collectivités territoriales) à même d'attirer des financements privés, notamment des banques commerciales.

Pour cela, la capacité technique et financière du FART doit être renforcée. En particulier, le budget annuel doit être augmenté, en lien avec les besoins importants de financement des projets de mobilité urbaine, notamment pour la couverture des déficits d'exploitation au cours des premières années d'opération. Des recettes fiscales peuvent lui être allouées (par exemple, une partie des recettes de la taxe carbone dont la mise en place est préconisée par la Commission). Les collectivités territoriales doivent également s'engager à financer les projets de mobilité urbaine qu'elles portent et à en solvabiliser le modèle économique en couvrant les déficits d'exploitation, notamment à travers des fonds propres en complément du financement du FART lors de l'investissement initial ou alors à travers des subventions aux délégataires de service ou directement aux usagers ciblés.



- **Composante 4 – Encourager le développement du rail comme solution de mobilité au sein des aires métropolitaines**

Cette composante vise à assurer le déploiement de solutions de mobilité adaptées aux aires métropolitaines, notamment le besoin de relier les périphéries à la métropole-centre pour assurer l'accès équitable aux opportunités économiques et à certains services publics qui ne sont pas disponibles en proximité. Cette problématique se pose notamment pour la métropole du Grand Casablanca mais également pour d'autres centres urbains qui ont connu une forte expansion de leurs périphéries comme Tanger, Marrakech, Rabat-Salé et Fès.

La mobilité au sein des aires métropolitaines représente un enjeu de développement national au vu du poids économique des métropoles : trois d'entre elles concentrent une part importante du PIB national. Pour cela, il est proposé de mettre en place un cadre de réflexion stratégique porté, d'une part, par l'organe central de pilotage de la mobilité urbaine et métropolitaine et, d'autre part, par les régions où ces métropoles sont situées. L'objectif de ce cadre de réflexion stratégique est d'identifier les besoins de mobilité métropolitaine, de développer un pipeline de projets régionaux répondant à ces besoins (notamment des projets de rail métropolitain), d'en étudier la faisabilité technique et économique à travers une expertise interne à l'organe de pilotage ou externe à celui-ci, et de monter les projets en vue de leur financement.

Le cadre de gouvernance et de financement proposé pour les projets de mobilité métropolitaine est similaire à celui des projets de mobilité urbaine, à quelques différences près. Dans le cas de la mobilité métropolitaine, ce sont les Régions et l'État, en concertation, qui planifient et identifient les projets de mobilité urbaine. Leur financement repose sur les ressources propres des régions, un financement du FART, et du financement privé (par exemple, de la dette commerciale) dédié au projet. La maîtrise d'ouvrage de ces projets pourra être adossée à des sociétés de développement régional dédiées qui mobilisent ces financements pour les investissements nécessaires, et contractualisent l'opérationnalisation du service à des sociétés d'exploitation. L'ONCF pourra être un partenaire de choix des sociétés de développement régional pour la construction, la mise en service et l'opérationnalisation de ces lignes, dans le cadre d'une contractualisation qui responsabilise sur la qualité et qui assure la rentabilité économique pour l'ONCF. Toutefois, d'autres opérateurs privés peuvent également être considérés.

- **Composante 5 – Développer un cluster de mobilité verte**

Cette composante vise à positionner le Maroc comme plateforme de choix pour la production de biens et de services liés à la mobilité verte pour répondre à la demande locale et cibler le marché international. Il s'agit notamment de se positionner comme acteur majeur dans la chaîne de valeur du véhicule électrique ou hybride.

Dans ce sens, il est recommandé de structurer l'écosystème national d'innovation et de production lié à la mobilité verte. Cela nécessitera notamment d'attirer des centres de R&D spécialisés en partenariat avec les universités marocaines, de structurer une offre de formation académique et professionnelle liée aux technologies et aux métiers de la mobilité verte, et d'attirer des lignes de production dans cette chaîne de valeur. Cela nécessitera, en particulier, d'identifier un positionnement stratégique sur cette chaîne de valeur (par exemple, batteries électriques,





petites pièces) et d'attirer des constructeurs internationaux sur cette filière en synergie avec la chaîne de valeur automobile locale. La production par le groupe PSA de voitures électriques pour Barid-Al Maghrib est une première étape dans ce sens.

Le développement du cluster de mobilité verte devra se faire en coordination avec les investissements du pari stratégique « énergie verte et compétitive » notamment le redimensionnement des infrastructures de production d'électricité, le déploiement de réseaux de recharge électrique et, éventuellement, le développement de la filière hydrogène.

## Ancrage institutionnel

- **Composante 1** : organe central de pilotage stratégique de la mobilité urbaine et interurbaine regroupant les ministères concernés (ministère de l'Intérieur, ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, ministère de l'Équipement et des Transports).
- **Composante 2** : organe central de pilotage stratégique de la mobilité urbaine et interurbaine ; mécanisme central de financement (FART) ; collectivités locales, agences urbaines, sociétés de développement local, opérateurs privés.
- **Composante 3** : FART géré par le ministère de l'Intérieur et par l'organe central de pilotage.
- **Composante 4** : régions ; sociétés de développement régional ; ONCF ; FART ; organe central de pilotage stratégique de la mobilité urbaine et interurbaine.
- **Composante 5** : ministère de l'Industrie, ministère de l'Économie et des Finances, ministère de l'Énergie, entreprises et établissements publics du pôle « énergie et mobilité verte » comme MASEN.

## Partenaires

Ce projet pourra reposer dans sa mise en œuvre sur l'implication d'un ensemble de partenaires : les banques locales, les universités, les acteurs locaux de la filière automobile, les investisseurs internationaux, ainsi que les fonds nationaux dédiés à l'investissement stratégique et à la diversification.



## Horizon de temps

*Composante 1 : 3-6 mois*

*Composantes 2 à 4 :*

- Six mois pour la mise en place des structures de gouvernance proposées, dotées des compétences techniques nécessaires pour l'exercice de leurs rôles ;
- Douze mois d'accompagnement et de concertation avec les collectivités locales (fin 2021) pour la constitution d'une banque de projets de mobilité urbaine et métropolitaine en phase d'étude technique et financière ; ainsi qu'un calendrier provisoire pour leur mise en œuvre sur des périodes allant de 1 à 5 ans ;
- L'identification et la réalisation des projets pourront s'étaler sur 2021-2030, en fonction de leur caractère prioritaire et du volume de ressources disponibles pour les financer.

*Composante 5 :*

- Douze mois pour la mise en place d'un noyau dur incluant une offre de formation, un centre de R&D, un cadre réglementaire abouti, et l'initiation de discussions avec des groupes industriels pour l'installation de ligne de production ;
- La croissance du cluster dépendra d'un effort continu, notamment sur les 3-5 premières années, à adapter l'offre de services disponibles aux acteurs du cluster et l'attraction de nouveaux acteurs.

## Estimation préliminaire du coût

Le budget annuel du FART pourra être porté progressivement de 3 milliards de dirhams actuellement (2020) à 8 milliards à horizon 2030 et modulés par la suite en fonction des besoins de financement identifiés. Cette augmentation du budget annuel du FART pourrait mobiliser ~60 milliards de dirhams au total sur la période 2021-2030. Pour rappel, les besoins de financement estimés pour la mise en place de transports en commun en site propre sont de 30 milliards à horizon 2025. Cette estimation ne comprend pas les besoins de financement pour d'autres types de projets de mobilité urbaine, ni pour des projets éventuels de rail métropolitain.

La structuration du cluster de mobilité verte pourra nécessiter 1 à 2 milliards sur la période 2020-2025 d'investissement public. Cette enveloppe est à moduler en fonction de l'ambition retenue pour le cluster en termes de nombre d'acteurs installés, de positionnement retenu pour le cluster sur la chaîne de valeur de la mobilité verte, d'objectifs pour la production et l'exportation de biens et services liés à la mobilité verte.





## Mitigation des risques

Le renforcement des capacités techniques et financières du FART doit aller de pair avec le renforcement des capacités techniques des acteurs locaux, notamment les agences urbaines pour assurer que celles-ci sont capables de monter des projets viables de mobilité urbaine pouvant recevoir les financements du FART.

La réussite de toute politique publique de développement de la mobilité urbaine repose sur des définitions claires des prérogatives des acteurs impliqués (notamment les communes, les groupements de communes, les régions, et les agences urbaines) et des modalités de leur coopération.

Enfin, le développement du cluster sur la mobilité urbaine nécessite un travail minutieux d'identification des partenaires internationaux à cibler pour l'implantation locale et la structuration de la chaîne de valeur. Cela nécessite également d'assurer, en parallèle de l'attraction des investissements étrangers, le déploiement d'une offre adéquate de formation.

# DES TERRITOIRES RURAUX PRODUCTEURS DE RICHESSES, CONNECTES ET RESILIENTS

Le monde rural, qui abrite 40 % de la population du Royaume<sup>54</sup>, regorge de potentialités économiques inexploitées, et constitue le lieu indiqué de préservation et de valorisation des ressources naturelles, et de renforcement de liens socioculturels. Le Nouveau Modèle de Développement vise à mobiliser le potentiel de développement du monde rural, à travers le développement d'activités économiques diversifiées, inscrites dans la durabilité et dans la préservation des ressources naturelles, tout en veillant à l'amélioration de la qualité de vie des populations rurales à travers un relèvement conséquent de la qualité des services publics.

## ETAT DES LIEUX

### Des mondes ruraux variés faisant face à des défis énormes

L'un des constats qui prévaut au sujet du monde rural marocain est qu'il est traité de façon homogène et souvent pensé comme strictement agricole. Plusieurs défis interpellent la situation du monde rural et expliquent, en partie, les freins à son émergence : faible diversification de l'économie rurale, accentuation du stress hydrique, sous l'effet du changement climatique et d'une surexploitation des ressources disponibles, accès difficile aux financements ainsi que l'exode des jeunes.

### Des populations rurales qui souffrent de déficits d'accès aux services publics

La faible qualité des équipements mis en place, voire leur absence dans certaines zones rurales reculées, explique le faible niveau de développement humain qui caractérise le monde rural. Souvent, ces équipements sont programmés sans prise en compte suffisante des exigences d'accompagnement en termes de ressources humaines nécessaires à leur fonctionnement et parfois de moyens financiers et techniques pour leur pérennisation.

Cette situation contribue à creuser la fracture socioéconomique entre le monde urbain et le monde rural, comme il ressort de plusieurs indicateurs socioéconomiques liés au niveau de pauvreté et de précarité ainsi que celui de scolarisation et de santé où les écarts sont en passe de devenir insoutenables.

<sup>54</sup> Le monde rural abrite 40% de la population marocaine (13 millions de personnes) répartie sur près de 90% du territoire.

Le système éducatif et de formation demeure inégalitaire entre les populations rurales et urbaines. Selon les dernières données disponibles, le taux d'analphabétisme est de 47,5 % en milieu rural contre 22,6 % en milieu urbain pour la population âgée de 10 ans et plus (60,1 % pour les femmes contre 31 % pour les hommes)<sup>55</sup>. L'abandon scolaire demeure plus élevé en milieu rural, en particulier pour les filles.

Les avancées enregistrées par le Maroc dans le domaine de la santé n'ont pas bénéficié dans les mêmes proportions au rural et à l'urbain. L'état de santé de la population marocaine a connu des avancées, matérialisées par un gain de 28.7 années sur l'indicateur de l'espérance de vie à la naissance depuis 1962. Néanmoins, les indicateurs de santé en milieu rural demeurent préoccupants. En outre, près de 31 % de la population rurale se trouve à un rayon supérieur à 10 km d'une structure de soins en raison de sa dispersion géographique. La situation des femmes demeure préoccupante, puisque seuls 74 % d'accouchements dans le rural sont assistés par un personnel qualifié contre 97 % en milieu urbain. Enfin, la mortalité maternelle se situe à 148 pour 100 000 naissances en zone rurale contre 73 pour 100 000 naissances en milieu urbain.<sup>56</sup>

En matière d'accès à l'eau et à l'électricité, des insuffisances persistent malgré les efforts consacrés par le Programme d'Electrification Rurale Global (PERG) et le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER). En particulier, l'accès à l'eau potable se fait par bornes fontaines pour près de 20 % des foyers bénéficiant de l'accès à l'eau courante. La situation est davantage exacerbée par la rareté des ressources régulières en eau et par la dispersion de l'habitat.

Enfin, la connectivité des zones rurales et périurbaines demeure problématique à plusieurs égards. D'une part, la mobilité dans les territoires ruraux ainsi que leurs interdépendances avec les centres urbains auxquels ils sont connectés demeure problématique et peine à être résorbée. Selon les statistiques disponibles, le transport informel constitue le mode dominant avec 3 280 autorisations de transport, dont plus de 61 % des agréments qui ne sont pas exploités<sup>57</sup>. D'autre part, de fortes disparités régionales en matière de couverture, de connectivité et d'accès à internet et aux nouvelles technologies de l'information persistent entre le rural et l'urbain.

### Un développement agricole aux impacts différenciés

Le développement de l'agriculture marocaine s'est renforcé avec la mise en œuvre du Plan Maroc Vert (PMV) dès 2008, notamment à travers le pilier 1, qui a impulsé la modernisation de l'agriculture marocaine et a favorisé sa reconversion graduelle en faveur des filières à forte valeur ajoutée et résilientes aux aléas climatiques. En revanche, le pilier 2 du PMV relatif à l'agriculture solidaire n'a pas atteint les résultats escomptés. Il n'a pas bénéficié de la même importance au vu de l'impact relativement limité sur les revenus des petits agriculteurs bénéficiaires. Pourtant, ce pilier concentre l'essentiel des problématiques du secteur agricole et nécessite un besoin de modernisation et d'accompagnement à la hauteur des défis.

55 Haut-Commissariat au Plan.

56 Stratégie de coopération OMS – Maroc, 2017-2021.

57 Targa Aide.



## DIAGNOSTIC

---

Le Maroc a entrepris des efforts encourageants pour relever le niveau de vie des citoyens ruraux. Dès 1994, le Maroc a mis en place un Fonds de Développement Rural et des Zones de Montagnes (FDRZM) destiné à appuyer financièrement les projets de développement en milieu rural. Depuis, le pays a déployé trois stratégies pour apporter des réponses aux défis de développement humain qui persistent en milieu rural. Il s'agit de : « La stratégie 2020 de développement rural » lancée en 1999 ; « La stratégie nationale du développement rural » enclenchée en 2009 suivie de « La stratégie nationale du développement des zones de montagne ». Des stratégies visant le développement du secteur agricole ont également été mises en place, à l'instar du Plan Maroc Vert (PMV) cité précédemment ou plus récemment de la stratégie « Green Generation 2020-2030 », qui a remplacé le PMV.

Néanmoins, ces efforts n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés en termes de relèvement du niveau de développement économique et social au sein des zones rurales. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation, dont il convient de citer :

### **Multiplication des programmes et des stratégies peu coordonnées**

L'absence de coordination et de mise en cohérence des actions n'a pas permis d'apporter une réponse unifiée et cohérente aux problématiques auxquelles le monde rural se trouve confronté. Dans le cas du FDRZM, les difficultés rencontrées en matière de dotation de ce fonds des ressources nécessaires ne l'ont rendu réellement effectif qu'à partir de 2008. De plus, la répartition de ces ressources entre plusieurs départements, en l'absence d'une mise en cohérence des interventions, n'a pas permis de maximiser les retombées des différents projets déployés en milieu rural.

En outre, la nature de certaines politiques publiques développées au niveau central, peu coordonnées et insuffisamment adaptées à la spécificité et à la diversité du monde rural, affaiblit la cohérence des interventions et en limite l'impact sur les populations locales. Par ailleurs, ces politiques sont aussi affaiblies par l'effectif limité des ressources humaines affectées aux territoires ruraux qui sont pour la plupart démotivées et insuffisamment qualifiées.

### **Dispersion des lieux de résidence en milieu rural qui rend la desserte des services publics coûteuse et difficile**

La variété des formes d'habiter le rural, et des systèmes de production agricoles et pastoraux largement extensifs, constitue un obstacle pour une couverture appropriée en services publics, compte tenu des coûts qui augmentent excessivement en passant des zones de plaine desservies par le réseau routier et avec habitat groupé, à des zones de montagne ou d'élevage pastorale de type nomade ou semi nomade. De plus, les politiques publiques déclinées à l'échelle des territoires ruraux ne prennent pas en compte le douar comme cible des politiques publiques ce qui accentue les disparités à l'intérieur des communes qui constituent le niveau administratif d'allocation des ressources. En effet, les douars qui abritent le principal lieu de vie des populations rurales, souffrent pour la plupart d'un éloignement des centres urbains avoisinant. Cette réalité se fait ressentir davantage en raison de la faiblesse, voire de l'absence, des infrastructures reliant les douars à ces centres urbains.



### Faible valorisation de l'agriculture familiale

L'agriculture, en particulier familiale, qui constitue la principale source de revenus pour les populations rurales, n'a pas fait l'objet jusque-là de politiques publiques intégrées. Le secteur agricole présente une forte dichotomie entre d'une part, une agriculture traditionnelle de subsistance et d'autre part, une agriculture commerciale et hautement compétitive. Le plan « Génération Green » ambitionne d'apporter des réponses à cette problématique qui n'a pas été résolue par les stratégies antérieures, malgré des solutions novatrices dans ce sens, comme l'approche d'agrégation promue dans le cadre du Plan Maroc vert. Par conséquent, l'agriculture familiale peine à se moderniser pour accroître sa productivité. Elle éprouve également des difficultés persistantes pour permettre aux petits exploitants d'augmenter leurs revenus et d'accéder à de nouveaux marchés de commercialisation.

### Des contraintes de mobilité persistantes qui entravent le développement économique des zones rurales

L'enclavement et le manque d'entretien du réseau des voies de communication et des ouvrages d'art, ainsi que l'absence d'une politique locale de mobilité participent à l'augmentation des coûts de transport qui pénalise l'économie des territoires ruraux et réduit le niveau de leur intégration économique et sociale dans l'ensemble national. Ces contraintes de mobilité participent pour beaucoup à l'absence de diversification des activités économiques en dehors de l'agriculture malgré l'existence d'un potentiel important de création de richesses.

## AMBITION

L'ambition consiste à accélérer l'édification de : « territoires ruraux résilients sur le plan économique, social et environnemental, générateurs de richesses et fortement connectés aux zones urbaines de proximité et offrant un cadre de vie qui répond aux attentes des populations rurales ».

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

### Reconnaître le douar comme unité territoriale et renforcer la participation des populations à ce niveau

Le Programme de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales amorce une reconnaissance des douars en concertation avec les acteurs locaux concernés. Il sera utile de s'appuyer sur cette reconnaissance pour faire des douars une unité territoriale permettant de rapprocher les populations locales des politiques publiques les concernant. A ce titre, il sera judicieux de mettre en place un système d'information localisé et mis à jour régulièrement, à travers la création d'observatoire dédié à la collecte de l'information au niveau de chaque douar permettant de disposer de données fiables à même d'éclairer les choix de politiques publiques au niveau local.



Il sera également opportun de mettre en place des commissions au niveau de la commune qui accueillent des représentants des différents douars. Cette action permettra de créer une articulation dynamique entre les lieux de vie et les échelons de décentralisation administrative tout en assurant la percolation de bas en haut. Ce faisant, les bases de la démocratie participative à l'échelle des territoires ruraux en seront confortées et rehaussées. De plus, cela constituera une incitation dynamique pour encourager l'identification et le développement, par la société civile locale, d'émergences qui répondent aux principaux défis territoriaux.

### **Accompagner l'aménagement du monde rural par des outils adéquats**

Les outils d'aménagement devront désormais tenir compte, dans leur déploiement, des spécificités du monde rural en veillant à la préservation des terres agricoles, à la sécurité des habitants, à la salubrité des habitations, et à la prise en considération de la fonction de bâtiments d'exploitations agricoles et d'élevage et assimilées, ainsi que de nouvelles infrastructures d'écotourisme.

L'application de la réglementation de l'urbanisme dans le milieu rural, à travers l'acte de construire et de lotir, est aujourd'hui décriée au sein du Parlement. Il convient de considérer une refonte des textes en un code unique et clair, qui définit la fonction d'agriculteur et assimilés, qui accompagne l'urbanisation plutôt que de la réprimer ou s'accrocher au regroupement de la population.

Plus encore, il est nécessaire de repenser l'urbanisation du monde rural de façon intégrée avec les villes petites et moyennes. Cela supposerait de consentir des efforts additionnels pour connecter les lieux de vie ruraux à ces centres émergents, favorisant ainsi la création d'opportunités économiques au niveau des zones rurales. Dans ce sens, il est recommandé de repenser la desserte des services publics dans le monde rural en capitalisant sur le « cercle » en tant qu'échelon intermédiaire entre la commune et la province (Cf. Projet relatif aux Cercles).

### **Développer plus fortement l'agriculture familiale par le biais d'un système d'appui et d'incitation approprié**

Dans une optique de résilience et durabilité du monde rural, l'agriculture solidaire et familiale doit être davantage accompagnée et développée. Tout en insistant sur la reconversion rapide de l'agriculture marocaine en faveur des cultures résilientes aux aléas climatiques et celles essentielles à la sécurité alimentaire, la Commission souligne l'importance d'entretenir et de développer l'agriculture familiale à grande échelle. En effet, l'agriculture familiale joue un rôle important en termes de cohésion sociale en milieu rural, de maintien des tissus sociaux, de contribution à la sécurité alimentaire du pays et de génération de revenus pour les populations locales. Cela appelle notamment à améliorer l'efficacité du dispositif d'appui et de subventions du fonds de développement agricole, pour l'orienter principalement vers cette catégorie d'agriculteurs, et en faveur de la résorption des contraintes d'ordre technique, financier et assurantiel auxquelles ils sont confrontés. Les formes de production et de commercialisation coopératives permettant des économies d'échelle pour les petits producteurs doivent continuer à être fortement encouragées, en tirant les enseignements des expériences récentes dans ce domaine. Les aides et l'accompagnement doivent être accessibles à tous types de cultures y compris dans les zones d'agriculture pluviale. Ces mesures peuvent cibler en particulier les populations rurales jeunes, pour assurer le maintien et la transmission des activités tout en améliorant leur résilience, productivité et rentabilité.





De même, une attention particulière doit être portée à une meilleure valorisation de la production à travers des plateformes logistiques alimentaires (marché de gros, abattoirs, chaîne de froid et de transport, stockage, emballage...) performantes et à travers le développement et l'intégration avale des chaînes de valeur agroindustrielles, vers davantage de transformations sur toutes les filières qui s'y prêtent. Enfin, il demeure important de simplifier les statuts régissant le foncier rural dans une logique de préservation du patrimoine foncier. Dans ce sens, il est recommandé de remédier au morcellement des terres agricoles en encourageant un remembrement à travers des incitations dédiées.

### **Assurer un maillage numérique pour le monde rural comme levier d'inclusion**

Compte tenu de la fracture numérique qui caractérise le monde rural et urbain, il est essentiel de résorber les « zones blanches » en déployant des infrastructures appropriées permettant d'assurer une connexion à haut débit à tous les citoyens. L'amélioration de la desserte du milieu rural en services publics et en services administratifs ne pourra se faire sans une connectivité nettement améliorée au numérique, permettant de déployer les outils innovants de provision des services éducatifs et de santé. Les citoyens résidant en milieu rural devront avoir pleinement accès aux plateformes de services publics Etat-Citoyen, qui sont des leviers majeurs de transformation du Nouveau Modèle de Développement.

En outre, l'implémentation des dispositifs numériques peut être mise à profit afin de renforcer les mécanismes de démocratie participative au niveau local, avec une accessibilité nettement améliorée pour les citoyens. La généralisation de la couverture numérique en milieu rural permettra de renforcer la croissance des zones rurales, en soutenant l'inclusion économique et financière de la population, en leur donnant accès à l'information ainsi qu'à des méthodes et plateformes de commercialisation permettant une juste répartition de valeur aujourd'hui largement capturée par les intermédiaires. (Cf. Pari Numérique comme Levier de Transformation).

# PROJET

## « Services Publics Ruraux autour des Petites Villes (Cercles) »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du Nouveau Modèle

Le constat qui prévaut aujourd'hui est que les services publics sont faiblement assurés en milieu rural et souffrent d'une faible qualité. L'organisation territoriale telle qu'elle existe ne permet pas une desserte efficace pour couvrir le last-mile. Par ailleurs, l'échelon communal semble être une unité territoriale trop petite pour assurer une desserte efficace des services publics, tandis que l'échelon provincial apparaît comme relativement large pour garantir une coordination efficiente de ces services publics.

Le Nouveau Modèle de Développement ambitionne de mener une réorganisation territoriale innovante, mettant le citoyen au centre des politiques publiques, à travers de meilleures conditions d'offre de services publics aux citoyens. Cette réorganisation pourra être articulée autour du cercle, érigé comme maillon entre le rural et l'urbain.

### Objectifs du projet

L'objectif de ce projet est de remédier au déficit de services publics destinés au monde rural et aux petits centres urbains et d'améliorer leur qualité. Il vise également à promouvoir le fonctionnement efficace de l'intercommunalité, à impulser la démocratie participative et sa bonne articulation avec les collectivités territoriales.

Par conséquent, ce projet ambitionne de :

- Réactiver le cercle, échelon territorial entre la province et la commune, en repensant son mandat et sa gouvernance ;
- Faire du cercle le niveau de conception et de mise en œuvre des politiques de développement territoriales ;
- Eriger le cercle en unité de coordination des services publics sectoriels ;
- Encourager une intercommunalité proactive autour des cercles susceptible d'optimiser les coûts des services et des infrastructures.

Le cercle permettra en outre une articulation entre villes, petites villes, centres émergents et communes afin de garantir un développement intégré, inclusif et durable. Il sera la jonction entre le monde rural et urbain à travers les chefs-lieux de cercle qui sont souvent des petites villes. Ces dernières constitueront des têtes de réseau pour garantir l'efficacité des services publics destinés au monde rural, et en même temps des espaces de vie urbaine attractifs.

## Articulation du projet

Ce projet s'articule autour de trois composantes essentielles, détaillées ci-dessous.

### **1. Une gouvernance territoriale à travers le cercle comme maillon administratif de proximité**

La gouvernance au niveau des cercles peut être pensée à travers une structure opérationnelle qui regroupe les présidents des communes et les principaux responsables des administrations en charge de déployer des services aux citoyens. Ainsi, il sera question de mettre en place un pilotage intégré sous la houlette (1) d'une instance délibérative composée des présidents des communes et des représentants de la société civile et (2) d'une instance d'exécution et de mise en œuvre composée des principaux responsables en charge des services publics sous la houlette d'un chef de cercle doté de moyens humains et matériels lui permettant de tenir à jour la base de données territoriale et de faire converger les actions de développement et de faire le suivi de la qualité du service au citoyen.

### **2. Un renouveau des services publics à travers les équipements existants au niveau des cercles**

Il s'agira de capitaliser sur les équipements existants au niveau des 206 chefs-lieux de cercles et requalifier la fonction de ces chefs-lieux en termes de fourniture de service aux populations rurales et d'alternative résidentielle aux citoyens. Ainsi, chacun des cercles disposerait d'un lycée, d'un dispensaire de catégorie 2 et d'un centre de travaux et de formation professionnelle aux métiers ruraux. Concernant la santé en particulier, le cercle servirait d'échelon de proximité pour assurer, à travers des centres médicaux de proximité (CMP), les soins essentiels (y compris hospitaliers) prévus dans le panier de base. Il est estimé que l'aire de desserte du CMP dans le cercle pour le monde rural serait entre 50,000 à 100,000 habitants.

Le cercle offre également l'opportunité de donner un cadre à l'organisation de l'intercommunalité et à la mutualisation des moyens des communes pour planifier et organiser la mobilité des populations rurales sur le territoire et permettre la réalisation d'équipements communs aux communes (abattoirs, internats, maison d'accueils des familles des malades, etc.).

Cette intercommunalité devra être encouragée à travers des incitations qui seront accordées selon des modalités prédéfinies. Ces incitations pourraient prendre la forme d'aides de l'Etat, octroyées sur la base de projets ou de services publics réalisés en intercommunalité. Ces projets et ces services devraient répondre directement aux besoins spécifiques des citoyens.

### **3. Faire du cercle le lieu d'expression de la démocratie participative et de son articulation avec la démocratie représentative**

Il s'agit de garantir l'inclusion des populations rurales à travers la démocratie participative en favorisant l'émergence d'associations spécialisées organisées en réseau, servant de relais aux demandes spécifiques des populations, et suffisamment habilitées pour prendre en charge la gestion de certaines activités de proximité.



Une implication renforcée des citoyens dans la conception et le suivi des projets les concernant pourra être assurée à travers la mise en place d'une plateforme numérique de participation citoyenne régionale, qui pourra également fournir des informations actualisées sur l'avancement des projets. Les projets initiés au niveau des cercles, émanation d'une forte implication citoyenne, s'inscriront en cohérence avec les Plans d'Action des Communes (PAC) et renforceront, de ce fait, l'appropriation des objectifs définis dans les Plans de Développement Régionaux (PDR) par les différentes parties prenantes.

## Ancrage institutionnel

**Pilotage** : Le pilotage de ce projet pourrait être assuré par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCT).

Le déploiement opérationnel de ce projet pourrait être assuré par une task force ad-hoc opérationnelle munie d'une lettre de mission. Elle serait assistée par un comité de pilotage technique à même de déployer ce projet de manière efficiente.

Il serait recommandé de démarrer par une expérimentation progressive autour de services publics à fort impact pour les citoyens avant de généraliser le projet à l'échelle du Royaume.

**Partenaires** : L'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) ; Ministère de l'agriculture (Fond de développement rural) ; Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration ; Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville ; Programme d'accompagnement à l'établissement du Plan d'Action Intégré pour la Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales (PAILDST) ; Conseils Régionaux.

## Horizon de temps

Ce projet pourrait être soumis à une expérimentation pilote qui pourrait s'étendre sur deux années (entre 2021 et 2022). Cette expérimentation pourrait cibler dans un premier temps les zones souffrant le plus des contraintes d'accès aux services publics de base.

La généralisation de ce projet pourrait intervenir sur un horizon entre 2022 à 2027.

## Estimation de coût

L'opérationnalisation de ce projet ne devrait pas occasionner de dépenses conséquentes. Les coûts additionnels à prévoir porteront d'une part, sur la réhabilitation des équipements existants et d'autre part, sur les coûts liés aux ressources humaines.

Les dépenses en ressources humaines pourraient être adossées sur les budgets existants des collectivités locales ou absorbés par le redéploiement des ressources humaines du niveau central.





# RESSOURCES NATURELLES ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La question des ressources naturelles occupe une place centrale dans le Nouveau Modèle de Développement. Leur valorisation et leur préservation pour les générations actuelles et futures sont une nécessité pour gérer leur rareté et pour s'adapter et anticiper les effets irréversibles du changement climatique.

## ETAT DES LIEUX

La préservation des ressources naturelles et leur valorisation revêt une grande importance pour le développement du Maroc. Marginale il y a une dizaine d'années, cette question a été hissée au rang de priorité nationale, sous l'impulsion de Sa Majesté Le Roi. A l'échelle internationale, le Maroc a pu réitérer son engagement en faveur de la durabilité climatique et environnementale, en accueillant en novembre 2016 à Marrakech la COP22 et en étant à l'origine de plusieurs initiatives visant à développer les capacités d'adaptation de l'Afrique au changement climatique. L'examen de la situation des ressources naturelles au Maroc permet de faire ressortir les constats suivants :

### **De fortes pressions baissières sur les ressources en eau, qui nécessitent une action urgente**

Le Maroc se trouve dans une situation de stress hydrique systémique qui s'est accélérée au cours des vingt dernières années comme en témoigne la forte pression sur les ressources hydriques du pays<sup>58</sup>. Malgré l'augmentation, dès les années 1960, des infrastructures destinées à la mobilisation des ressources en eau, la disponibilité des ressources hydriques est demeurée sous pression, en raison du caractère erratique des précipitations, ainsi que de la surexploitation de ces ressources, en particulier par le secteur agricole qui consomme plus de 85 % des ressources disponibles. La non-systématisation de la récupération des eaux de pluie et de la réutilisation des eaux usées ne permet pas de compenser les pressions sur les ressources en eau conventionnelles.

Pour apporter des éléments de réponse à cette problématique, plusieurs réformes et programmes nationaux ont été mis en œuvre. Outre le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER) lancé en 1995, le Maroc a adopté récemment, un Programme Prioritaire National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Irrigation 2020-2027, visant l'amélioration de l'offre et de la gestion de la demande ainsi que la sensibilisation autour d'un usage rationnel des ressources en eau. Dans ce sillage, un projet de Plan national de l'eau

<sup>58</sup> Le potentiel hydrique s'établit à 650m<sup>3</sup>/hab actuellement, ce qui est en deçà du seuil de stress hydrique fixé à 1000m<sup>3</sup>/hab (CESE, septembre 2020).



(PNE) 2020-2050 dont le coût financier est estimé à 383 milliards de dirhams, a été présenté devant Sa Majesté Le Roi. Le PNE vise à améliorer l'offre en eau tout en mettant l'accent sur la nécessité de préserver cette ressource.

### **Un secteur agricole confronté aux enjeux de la modernisation et de la sécurité alimentaire**

En dépit des efforts déployés pour impulser le développement du secteur agricole, celui-ci demeure confronté à plusieurs défis ayant trait, entre autres, à : i) l'optimisation des ressources hydriques dans un contexte marqué par l'accentuation des effets du changement climatique ; ii) l'intégration amont-aval pour une meilleure valorisation de la production agricole ; iii) l'équilibre des échanges commerciaux agroalimentaires ; iv) l'adaptation de l'offre exportable à la reconfiguration des marchés agroalimentaires à l'échelle mondiale. Conscient de ces défis, le Maroc s'est doté d'une nouvelle stratégie de développement agricole, baptisée "Génération Green 2020-2030". Tout en renforçant la valeur ajoutée du secteur agricole, cette stratégie vise à améliorer les conditions de vie des populations rurales, à travers des créations d'emplois durables, et l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs, socle d'une classe moyenne élargie en milieu rural.

### **Un patrimoine forestier qui fait face à de nombreux défis**

La forêt représente au Maroc 13 % de la superficie du territoire national. Elle fournit des services écosystémiques variés et assure une fonction économique et sociale pour les populations rurales qui en dépendent pour en tirer des revenus et mener leurs activités d'élevage<sup>59</sup>.

Néanmoins, les forêts marocaines souffrent d'un équilibre fragile. Les aléas climatiques restreignent les efforts de reboisement et transforment les forêts, durant les périodes de sécheresse, en espaces de pâturages ou lieux d'usages communautaires divers. Cette situation est aggravée par l'exploitation accrue des ressources forestières, en particulier pour la production de bois et de liège<sup>60</sup>.

Au vu de l'importance des écosystèmes forestiers et leur nécessaire restauration, le Maroc a mis en place la stratégie « Forêts du Maroc 2020-2030 » qui vise à repenser le développement forestier en impliquant les populations locales concernées.

### **Des ressources minières importantes consacrées par de grands gisements de phosphates**

Le sous-sol national recèle des richesses en phosphates, représentant les trois quarts des réserves mondiales et qui contiennent, également, une ressource uranifère prometteuse. Le reste est composé notamment d'argent, de plomb, de zinc et de barytine.

La production des phosphates et dérivés, qui représente en volume plus de 90 % de la production minière, est passée de 25,2 millions de tonnes à près de 44 millions de tonnes entre

59 Il est estimé que près de 7 Millions de personnes dépendent de la forêt en tant qu'espace de vie et de production. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime.

60 Le Maroc abrite 15% de la superficie mondiale de chêne liège, mais cette superficie ne cesse de diminuer, passant de 1,8 Million d'Ha au début du siècle à moins de 377 000 Ha actuellement, à cause notamment du défrichement illégal, aussi bien à Maamora que dans le Nord du pays.



1998 et 2018. Le Maroc est, ainsi, le 3ème producteur mondial et le 1er exportateur de cette substance. Premier exportateur mondial d'acide phosphorique, avec une part de 50 % du marché international, le Maroc se positionne davantage sur le marché international des engrais, avec une percée commerciale en Afrique.

Le secteur des phosphates n'échappe pas aux défis environnementaux qui sont posés par l'extraction des ressources minières ni aux enjeux de la volatilité des prix sur les marchés internationaux. La vision stratégique de l'OCP anticipe largement ces problématiques, et doit continuer à être appuyée dans ce sens.

### **Le littoral marocain : Des richesses halieutiques fortement menacées et faiblement valorisées**

Le littoral du pays représente un espace géostratégique qui s'étend sur près de 3500 km et qui recèle un patrimoine écologique varié. Le Maroc dispose, également, d'une richesse importante et diversifiée en ressources halieutiques avec un secteur dynamique de la pêche qui compte pour près de 3 % du PIB et emploie près de 670 000 personnes (emplois directs et indirects).

Néanmoins, l'évolution fragile de la « santé » des fonds marins combinée à une surexploitation des ressources halieutiques affecte la soutenabilité des ressources. Les côtes littorales sont menacées d'érosion et de pollution ce qui met en péril l'environnement littoral. De plus, l'aquaculture, considérée comme un secteur clé pour assurer la sécurité alimentaire du pays, demeure faiblement valorisée eu égard au potentiel dont il recèle.

Face à ces défis, un cadre réglementaire a été mis en place, assorti de stratégies nationales pour assurer une préservation adéquate des espaces littoraux. Il s'agit notamment de la Loi 81-12 relative au littoral, du « Plan national du littoral » (PNL) adopté en 2019 par la « Commission Nationale du Littoral » ou encore du Plan Halieutis<sup>61</sup> lancé en 2009 pour valoriser les richesses halieutiques tout en assurant leur pérennité.

### **Une biodiversité riche, mais menacée d'extinction**

Grâce à la diversité de ses bioclimats, à la variété de ses écosystèmes naturels, en particulier forestiers, et aux cortèges floristiques et faunistiques qui leur sont liés, le Maroc occupe une place privilégiée dans le Bassin Méditerranéen. La biodiversité nationale revêt une importance écologique particulière, avec plus de 24 000 espèces animales et de 7 000 espèces végétales et un taux d'endémisme global de 11 % pour la faune et de 25 % pour les plantes vasculaires, taux presque sans égal, comparativement à tout le bassin méditerranéen.

La conservation de la biodiversité a fait l'objet de politiques dédiées, notamment dans le cadre du Plan Directeur des Aires Protégées (145 Sites d'Intérêt Biologique et Ecologique), avec la mise en place de trois réserves de biosphère (Réserve de Biosphère de l'Arganeraie, Réserve de Biosphère des Oasis du sud du Maroc, Réserve de la Biosphère Intercontinentale de la Méditerranée).

---

61 Le Plan Halieutis est la stratégie de développement et de modernisation du secteur de la pêche maritime nationale. Il vise à valoriser les ressources halieutiques, renforcer les infrastructures et les produits de la pêche tout en mettant l'accent sur le volet social du secteur.





Cependant, ces efforts demeurent insuffisants pour stopper l'érosion de la biodiversité marocaine. La fragmentation et les pertes d'habitats, la surexploitation des ressources naturelles et la pollution laissent entrevoir le risque de disparition de près de 22 % de la biodiversité nationale à l'horizon 2050 ce qui nécessite des mesures urgentes de préservation.

### **Le changement climatique : un facteur aggravant, mettant sous pression la soutenabilité des ressources naturelles**

Le Maroc figure parmi les pays dont le niveau de vulnérabilité au changement climatique est le plus élevé, comme en témoignent les effets déjà induits par ce phénomène planétaire. Les vulnérabilités du Maroc face au changement climatique sont perceptibles à plusieurs niveaux :

- Hausse des températures et diminution des précipitations, avec une hausse de la température d'environ 1 à 1,8°C et une baisse de la pluviométrie entre 3 à 30 % selon l'année depuis 1960 et une diminution du débit des rivières de plus de 30 % à horizon 2050 ;
- Accentuation des phénomènes climatiques extrêmes qui s'illustre par la fréquence et l'intensité des inondations et de la sécheresse : coûts humain et économique liés aux catastrophes naturelles ; fréquence des jours de sécheresse de +25 % entre 1976 et 2005 ;
- Montée prévisible du niveau de la mer de +0,44 mètre qui risque de mettre en péril la sécurité des citoyens vivant tout au long du littoral et qui englobe l'essentiel des activités humaines et des infrastructures économiques critiques du Maroc (unités industrielles et touristiques).

Outre les effets du changement climatique, les activités humaines, en lien avec la dynamique démographique et l'urbanisation croissante, suscitent des pressions sur les ressources aux effets dommageables sur les équilibres environnementaux.

En vue de faire face à ces enjeux, le Maroc a initié plusieurs réformes et programmes visant autant à apporter des réponses appropriées aux contraintes environnementales actuelles qu'à renforcer les capacités du pays pour mieux faire face aux évolutions climatiques futures. Afin de contribuer à l'effort mondial de lutte contre les changements climatiques, le Maroc a ratifié l'Accord de Paris et a adopté sa stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD2030).

Par ailleurs, plusieurs avancées ont été réalisées sur le plan juridique avec la promulgation des textes de lois qui couvrent presque tous les aspects relatifs au droit de l'environnement, notamment la loi-cadre n°99-12 portant la charte nationale de l'environnement et du développement durable, la loi n°12-03 sur les études d'impact sur l'environnement, la loi 36-15 relative à l'eau, la loi n°13-03 sur la lutte contre la pollution de l'air, la loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination, la loi n°15-58 relative aux énergies renouvelable modifiant la loi n°13-09 et la loi 49-17 sur les évaluations environnementales.



## DIAGNOSTIC

---

La politique environnementale très ambitieuse dans la théorie et appuyée par un arsenal réglementaire assez élaboré a été confrontée à des contraintes qui entravent son implémentation effective.

### **Une gouvernance du développement durable et des ressources naturelles menée en silos, et qui peine à être implémentée**

La gouvernance relative au développement durable est fragilisée par un enchevêtrement des compétences, et par un système de surveillance et de contrôle peu performant, qui contribuent à diluer les responsabilités entre différents acteurs. De plus, la non-effectivité et la non-application systématique des procédures des évaluations environnementales stratégiques en amont de la mise en œuvre des politiques publiques exposent le pays à l'adversité des changements climatiques.

La Stratégie Nationale de Développement Durable 2030 (SNDD) est l'une des stratégies qui peine à être concrétisée malgré l'existence d'un plan définissant les actions prioritaires nationales autour des modalités, des échéances, des intervenants à cause de sa non prise en compte systématique dans les autres politiques et stratégies sectorielles.

La politique agricole quant à elle a davantage privilégié la productivité et l'exportation au détriment de la durabilité. Pour le moins, la transformation des cultures et l'augmentation des surfaces irriguées telles qu'encouragées par le « Plan Maroc Vert » (PMV), puisant en partie dans les nappes, interpellent sur les capacités disponibles en eau pour satisfaire cette augmentation.

### **Une gouvernance et un financement du secteur de l'eau souffrent de défaillances structurelles**

La gouvernance du secteur de l'eau souffre d'un enchevêtrement des compétences et de la pluralité des acteurs impliqués, qui rend difficile la régulation efficiente de ce secteur. L'essentiel des décisions liées au secteur de l'eau est pris au niveau central laissant une faible place à toute politique territorialisée en la matière. Ce constat se vérifie notamment par la faible autonomie décisionnelle des ABH et par l'insuffisance des moyens financiers et humains qui leur sont dédiés.

Les ressources en eau demeurent surexploitées en lien avec une tarification de l'eau qui ne reflète ni le coût de mobilisation de la ressource et encore moins sa rareté. Les tarifs très bas actuels de l'eau d'irrigation, qui n'intègrent ni le coût des infrastructures ni le coût des services de mobilisation, en ont fait un droit acquis pour les agriculteurs, rendant difficile les réformes visant un accroissement des tarifs. De même, l'extension des périmètres d'irrigation qui ne tient pas compte du potentiel de mobilisation de ressources hydriques à long terme contribue à l'assèchement des nappes souterraines. Bien que les technologies propices à l'économie d'eau se soient fortement développées, appuyées notamment par les subventions élevées de l'Etat pour l'acquisition d'équipements de goutte à goutte, l'extension significative des périmètres irrigués ainsi que les autorisations de forages de puits à grande profondeur (200m) conduisent à un épuisement drastique des ressources en eau collectées et souterraines, qui dépassent les capacités de renouvellement des nappes. Cette situation est exacerbée par un faible contrôle du pompage d'eau pour l'irrigation.





Faute d'une tarification permettant de couvrir les coûts réels des services et infrastructures qu'ils assurent, les établissements publics chargés de la mobilisation, de la distribution et de l'entretien des réseaux sont contraints de recourir au budget général pour obtenir des financements et des subventions d'équilibre. La politique de financement public des infrastructures de mobilisation n'a pas été étendue aux autres sources que sont le dessalement, la réutilisation des eaux usées traitées et les champs captant. Ceci se traduit naturellement par un recours privilégié aux barrages comme source essentielle de la mobilisation.

### **Des capacités limitées pour faire face aux défis du changement climatique**

L'adaptation du Maroc aux conséquences des changements climatiques se heurte à plusieurs contraintes. La faiblesse des systèmes de prévention, de surveillance et de contrôle environnemental entrave les efforts du pays en matière de prévision climatique.

Les capacités financières restent dans l'ensemble limitées, dans un contexte de mobilisation insuffisante du potentiel de la coopération multilatérale et bilatérale. D'ailleurs, les ressources sont dédiées davantage aux politiques d'atténuation plutôt qu'au financement des projets liés à l'adaptation.

La prévention et la faible gestion des risques naturels révèlent la fragilité du Maroc face aux effets des changements climatiques, et les systèmes de surveillance et de contrôle restent extrêmement faibles. Ainsi, le Maroc ne compte qu'un seul Laboratoire de l'Environnement et un Corps de Police de l'Environnement qui sont très faiblement dotés en ressources humaines.

### **Faible mobilisation du potentiel de l'économie verte et bleue**

La consolidation des jalons d'une économie verte dans le contexte marocain fait face à plusieurs contraintes. Parmi elles, l'absence d'une vision globale de développement de nouvelles filières industrielles dans le domaine des technologies vertes (énergies renouvelables, efficacité énergétique, métiers de l'environnement, valorisation des déchets) et la faible intégration des différents programmes verts au niveau régional et local. A cela s'ajoute, le caractère non effectif de la législation environnementale, le manque d'incitations fiscales et l'absence d'un programme national global et structurant de la R&D et de l'innovation consacré à ce créneau porteur.

S'agissant de l'économie bleue, le Maroc dispose d'un potentiel important de développement qui demeure faiblement mobilisé, malgré des stratégies sectorielles dédiées. De plus, le littoral du pays est menacé et l'érosion côtière s'accroît avec la concentration des activités touristiques, portuaires et halieutiques. La surexploitation, souvent clandestine, des sables vient ajouter de la fragilité au littoral. Cette dégradation des zones côtières est largement sous-estimée. Le non-respect des dispositions de la Loi 81-12 relative au littoral et au domaine public maritime affectent la sécurité du littoral.



## AMBITION ET OBJECTIFS

---

« Le droit du citoyen de vivre dans un environnement sain est préservé, à travers une gestion des ressources naturelles rationnelle et climato-sensible ».

Cibles à horizon 2035 :

- Augmenter significativement la part des eaux usées épurées dans le total de l'eau (potable, agricole, industrielle et touristique)
- Augmenter considérablement la part de l'eau dessalée dans le total de l'eau (potable, agricole, industrielle et touristique)
- Accroître la part de l'économie verte et l'économie bleue dans le PIB
- Entretien le patrimoine forestier et élargir les surfaces boisées

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

### **Améliorer la gouvernance des ressources naturelles en assurant la mise en œuvre effective de la SNDD**

Partant de la SNDD 2030, il est préconisé d'accélérer sa mise en œuvre et de mieux l'articuler avec les différentes politiques sectorielles, ainsi qu'avec les engagements du pays à l'international. Pour ce faire, le secteur public pourrait donner le coup d'envoi avec la mise en application du « Pacte de l'exemplarité de l'État » en termes de durabilité. Une approche innovante de gouvernance des ressources naturelles consisterait à se pencher sur les situations de corruption et de rente qui persistent en raison de l'accès dérogatoire de certains acteurs à des ressources naturelles qui constituent des sources de richesses.

La protection du patrimoine naturel, de la biodiversité, des forêts et des ressources halieutiques, appelle à une approche d'adaptation articulée autour de la restauration des écosystèmes et du renforcement de leur résilience. Les efforts de lutte contre l'érosion des sols et de prévention des catastrophes naturelles et climatiques devraient mettre l'accent en particulier sur les territoires vulnérables que sont les forêts, les oasis, les littoraux et les montagnes moyennant des actions d'éducation et de sensibilisation aux bonnes pratiques et des savoirs traditionnels dans des secteurs hautement vulnérables.

La disponibilité de ressources financières et humaines à même d'appuyer des politiques compatibles avec les impératifs de la durabilité constitue un prérequis nécessaire. Il convient de mobiliser suffisamment de ressources capables d'analyser et de réorienter les stratégies en cours pour tenir compte des principes de durabilité en y introduisant les inflexions qui s'imposent.



### Valoriser l'eau en cohérence avec sa rareté

Compte tenu de l'urgence de préservation des ressources en eau, il est recommandé de valoriser la ressource, autant pour les usages agricoles que non-agricoles. Pour y parvenir, il est nécessaire de réformer l'organisation du secteur et de renforcer la transparence sur les coûts de la ressource à chaque étape de sa mobilisation. Cette réforme passera par une réforme des activités de l'ONEE et par la séparation eau-énergie, permettant d'aboutir à une transparence totale sur la comptabilité et le coût de l'eau à chaque étape de sa mobilisation, puis par une tarification reflétant la valeur réelle de la ressource.

En outre, il est préconisé de mobiliser les ressources non-conventionnelles à travers le recours au dessalement d'eau de mer, le traitement et la réutilisation systématiques des eaux usées et des eaux pluviales. De même, la persévérance des ressources souterraines s'impose comme condition supplémentaire pour assurer la pérennité des ressources en eau sur le long terme.

Afin de concrétiser ces recommandations, il est proposé de développer la formation, la sensibilisation et la R&D autour de la question de l'eau à travers le développement de technologies pour l'irrigation localisée ou encore l'utilisation de solutions d'énergies renouvelables.

Enfin, il est proposé de créer une Agence Nationale de Gestion de l'Eau (ANGE) qui remplacerait la Commission Interministérielle de l'Eau. Elle aurait pour mission de faire converger les politiques publiques et sectorielles autour de l'eau selon une approche intégrée. L'ANGE serait chargée de définir l'allocation des ressources en eau conformément aux orientations du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat.

### Réduire les pressions des activités agricoles sur les ressources hydriques

Au regard du poids du secteur agricole dans la consommation de l'eau, la gestion de la rareté de cette ressource ne pourra se faire sans une approche du secteur qui intègre davantage le long terme, visant à un meilleur équilibre entre d'une part la sécurité alimentaire locale et la préservation de l'économie agricole, et d'autre part la préservation de l'eau pour les générations actuelles et futures.

Dans un premier temps, il sera judicieux d'ancrer progressivement chez les agriculteurs une approche d'adaptation dans les pratiques agricoles, et de reconsidérer les pratiques d'irrigation en encourageant la réutilisation des eaux usées épurées dans l'agriculture, en particulier pour des cultures non alimentaires. Dans ce sens, il est essentiel de limiter l'extension des surfaces irriguées afin de la consacrer essentiellement aux cultures assurant la sécurité alimentaire nationale, plutôt qu'aux cultures exportatrices non essentielles dont le coût indirect pour l'Etat et la collectivité est très élevé. A terme, une tarification de l'eau pour usage agricole reflétant la valeur réelle de la ressource, en particulier pour les exploitations à caractère commercial, ainsi qu'une politique effective de quotas par exploitation faciliterait de tels arbitrages économiques, en lien avec la demande locale. Enfin, l'essor de la numérisation permettrait au secteur agricole de passer à une agriculture de précision, répondant aux impératifs de productivité, de compétitivité et aux enjeux d'adaptation au changement climatique.



## Renforcer la politique de lutte contre les changements climatiques et sa déclinaison au niveau des politiques publiques

Il conviendrait de mettre en œuvre un « Plan Climat National » pour l'adaptation des territoires et de l'économie face aux effets néfastes des changements climatiques, et l'atténuation des émissions des gaz à effet de serre (GES).

La lutte contre les changements climatiques devrait être inscrite au niveau de la planification territoriale et des politiques sectorielles. A ce titre, il serait judicieux d'adopter des mécanismes incitatifs permettant d'évoluer d'une régulation marquée par une logique de sanctions vers une logique d'appropriation par les acteurs des questions environnementales.

Cet objectif passe par la mise en place des dispositifs appropriés de surveillance des changements climatiques à travers un réseau d'observations couvrant l'ensemble du territoire national. Dans cette optique, il est nécessaire de développer et de valoriser la R&D, l'expertise et la vigilance dans les domaines du changement climatique.

## Développer l'économie verte et bleue

La reconversion rapide du modèle de développement national sur la base des principes de l'économie verte requiert l'adoption d'une stratégie dédiée, à la fois globale et intégrée. Pour en maximiser l'impact économique et social, cette stratégie devrait être déclinée, sur un plan territorial et étroitement corrélée aux stratégies sectorielles, en privilégiant la logique d'une économie circulaire intégrant les spécificités et les potentialités locales. Une attention particulière devra être accordée au développement des filières industrielles vertes dans les domaines des énergies solaires, éoliennes, d'assainissement liquide et de gestion des déchets et leur adaptation aux potentiels naturels et humains des régions. En vue d'anticiper les besoins futurs en compétences correspondants au développement des filières vertes, il importe de déployer des programmes de formation dédiés aux métiers verts et de promouvoir, à travers des mesures incitatives appropriées, les initiatives de recherche-développement-innovation, portées par les acteurs académiques, industriels et financiers.

S'agissant de l'économie bleue, le Maroc gagnera à mobiliser les gisements d'opportunités de ce créneau porteur, au vu de sa vocation de nation maritime. Ces actions devront porter autant sur les secteurs économiques traditionnels tels que la pêche, le tourisme et les activités portuaires que sur de nouveaux secteurs à fort potentiel comme l'aquaculture, l'algoculture, les bioproduits marins, la construction navale ou encore sur les énergies marines renouvelables. En particulier, le secteur de l'aquaculture nécessite la pleine mise en œuvre des plans de développement spécifiques du secteur, qui devraient s'accompagner de l'adoption du code de l'aquaculture et de l'instauration de mesures incitatives pour faciliter l'accès aux intrants aquacoles et accompagner les investisseurs par un appui technique et financier.

Ces options appellent à accélérer la mise en œuvre des schémas de développement des neuf régions littorales du Maroc. Ces derniers serviront de levier au développement de « clusters côtiers » pour attirer des investissements orientés vers des activités créatrices de richesses et soucieuses de la préservation des littoraux. Ils devront s'appuyer sur un dispositif veillant à la conformité des





produits halieutiques avec les exigences en matière de normes sanitaires et de certification pour assurer le positionnement du pays sur le marché international. Ce dispositif passe également par un renforcement des filières de formation et de recherche et développement.

### **Consolider les efforts de conservation du patrimoine forestier**

Le patrimoine forestier national fait face à plusieurs fragilités, liées d'une part à l'exploitation de ses ressources et d'autre part, aux phénomènes climatiques. Ces deux éléments de fragilité exposent les forêts à des risques de désertification.

Compte tenu des changements climatiques, les forêts marocaines seront amenées à jouer, plus que jamais, un rôle d'amortisseur des contraintes climatiques ce qui les place inéluctablement comme leviers de résilience climatique. Considérant leur importance dans la préservation de la biodiversité, ainsi que dans la protection des bassins versants et la lutte contre l'envasement des barrages, plusieurs efforts ont été déployés pour assurer leur conservation. Il convient de consolider ces efforts à travers l'accélération des programmes de reboisement pour garantir la survie des écosystèmes et de poursuivre l'immatriculation du patrimoine forestier pour assurer sa protection.

En outre, il est essentiel de mettre en place un Programme Forêt, destiné à la restauration des écosystèmes forestiers et qui devra s'appuyer sur une approche territoriale dans laquelle l'écorégion est l'espace des déclinaisons des actions en concomitance spatiale et en agencement chronologique, mais également, sur une approche participative et partenariale. Il est recommandé que ce programme soit conçu en connexion avec la réalité du terrain puisque les forêts assurent des revenus pour les foyers qui vivent en interaction avec l'écosystème forestier. En effet, l'économie sociale et solidaire est la plus outillée pour protéger et préserver les écosystèmes, de façon inclusive et solidaire entre les ayants droit mais également pour entretenir un réseau de développement local à même de générer et diversifier les revenus, aux ayants droit coopérateurs.

Dans ce sens, il est recommandé que l'élaboration de ce programme soit soumise à une approche participative mettant à contribution les associations pastorales, les coopératives forestières ainsi que les petits agriculteurs. A travers cette approche, les efforts de préservation des forêts seraient consolidés étant donné que les populations dont les revenus dépendent des ressources forestières sont les plus à même de participer à leur préservation. L'approche partenariale quant à elle permettra de définir les relations contractuelles et le partage des responsabilités, pour un « prélèvement » des ressources naturelles, compatible avec les niveaux de renouvellement des ressources naturelles. Enfin, ce programme devrait veiller à encourager la formation de terrain et soutenir les actions de recherche et développement qui soient adaptées aux spécificités des différents territoires forestiers.

# PROJET

## « Eau »

### Rationnel et cohérence avec l'ambition du nouveau modèle

L'eau, ressource rare et vitale pour le développement du Maroc, est au cœur de plusieurs problématiques d'ordre institutionnel, économique et social. Le projet traitant de la réforme du secteur de l'eau s'inscrit en cohérence avec l'ambition du nouveau modèle qui prône un usage rationnel des ressources hydriques, qui tient compte de leur rareté, de la nécessité de leur valorisation et de leur préservation pour les générations futures. Ce projet s'inscrit en ligne avec les principes de la Constitution du Royaume, qui consacre dans son article 31, entre autres, l'accès à l'eau en tant que droit fondamental des citoyennes et citoyens.

### Objectifs du projet

L'objectif de ce projet est d'améliorer la sécurité hydrique du pays et de l'asseoir sur des bases solides et pérennes. Il vise à apporter des solutions structurelles à même de résoudre les incohérences qui caractérisent le secteur de l'eau sur le plan de la gouvernance, de la tarification de la ressource eau, de sa valorisation et de son usage rationnel en veillant à :

- Instaurer les bases d'un système intégré de gouvernance de l'eau ;
- Promouvoir une politique de mobilisation efficiente des ressources en eau, sur toute la chaîne de valeur de cette ressource (production, transport, distribution et utilisation) ;
- Résoudre les conflits d'usage des ressources entre l'eau potable et l'eau d'irrigation pour atténuer les tensions récurrentes sur les ressources en eau et les conflits d'usage ;
- Adopter une tarification appropriée de l'eau qui reflète autant le coût de sa mobilisation que sa rareté, en assurant l'accès à l'eau à coût bas pour couches sociales vulnérables.

### Articulation du projet

Le projet de réforme du secteur de l'eau s'articule autour de cinq composantes :

#### 1. Mettre en place une Agence Nationale de Gestion de l'Eau (ANGE)

Elle viendrait remplacer la Commission Interministérielle de l'Eau pour faire converger les politiques publiques et sectorielles avec une déclinaison régionale par bassin hydraulique. L'ANGE serait chargée de traiter la question de l'eau dans une approche intégrée, de l'amont vers l'aval. Elle définirait l'allocation des ressources en eau conformément aux orientations du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat. Elle serait chargée d'établir et d'approuver les tarifs des services des différentes infrastructures dans le cadre de la réforme de leur financement.

Pour ce faire, il est nécessaire de décharger la Commission Interministérielle des Prix de ses fonctions d'arbitrage sur les tarifs de l'eau potable et d'assainissement.

Dans cette perspective, il convient de réactiver le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC), et de renforcer ses prérogatives en tant qu'organe suprême dans le domaine de l'eau, de concertation, d'orientation et d'évaluation de la politique nationale du secteur de l'eau et de l'assainissement. Il convient également de renforcer l'autonomie technique et financière des Agences de Bassin Hydrauliques (ABH) en leur accordant davantage de moyens humains et matériels.

## **2. Réformer le financement des infrastructures de mobilisation**

Cette réforme visera à assurer la rémunération des infrastructures de mobilisation, afin de répondre à l'ampleur des besoins d'investissement<sup>62</sup>, et de réduire les distorsions induites dans la sélection des investissements par la gratuité des services des barrages et d'irrigation.

Cette réforme consiste à rémunérer les services fournis par les infrastructures (stockage de l'eau, écrêtement des crues, hydroélectricité) qui permettront aux gestionnaires de percevoir des revenus, et de couvrir les frais de maintenance et les budgets de réinvestissements.

## **3. Procéder au découplage financier Eau – Energie, grâce à une réforme profonde de l'ONEE**

Cela consiste à rendre indépendantes les deux branches « Eau » et « Electricité », de sorte à défaire la péréquation tarifaire tacite entre le secteur de l'eau et le secteur de l'énergie, et à rendre leur modèle financier plus transparent, en vue de réformes tarifaires indépendantes visant la solvabilité de chacune des branches moyennant un appui clair de l'Etat si nécessaire pour les services aux populations vulnérables. De plus, les innovations technologiques amèneront les usagers à produire localement leur propre énergie ce qui implique une baisse progressive du coût de l'énergie. Par conséquent, la subvention de l'eau par l'électricité ne saurait être soutenable dans le temps puisque les ventes d'électricité de l'ONEE seraient amenées à baisser.

## **4. Adopter une tarification cohérente, qui reflète la valeur réelle de la ressource et incite à la rationalisation des usages**

L'adoption de la réforme citée en second point se traduira mécaniquement par une augmentation du coût pour les offices et les régies de distribution ce qui impactera les tarifs aux usagers de l'eau potable et d'irrigation. Pour cette raison, elle devrait être accompagnée d'une réforme simultanée de la tarification aux usagers pour éviter un accroissement des tarifs sociaux induit par la rémunération des services des infrastructures.

Il est donc essentiel de repenser la tarification de l'eau pour tenir compte de son coût de revient réel et pour rémunérer les services fournis par les infrastructures hydrauliques. Dans ce sens, deux modalités de tarification sont suggérées:

<sup>62</sup> Estimés à plus de 380 milliards de dirhams dans le PNE.



- Il s'agit d'augmenter progressivement les tarifs de l'eau à l'ensemble des usagers, pour assurer une rémunération des services de mobilisation. L'Etat pourrait cesser de subventionner les établissements publics chargés de la distribution et de l'entretien des réseaux et se chargerait directement de la subvention des tranches de consommations « sociales » pour les citoyens à faible revenu<sup>63</sup> et pour les exploitations agricoles familiales en dessous d'une certaine superficie et ayant déjà des droits d'eau ;
- Il convient d'inciter les agriculteurs à optimiser leur usage de l'eau à travers des quotas d'eau d'irrigation proportionnels à leur superficie agricole afin d'optimiser leur usage de l'eau. Ce mécanisme serait accompagné d'une plateforme d'échange de quotas avec un quota spécial réservé à l'Office d'irrigation dont la commercialisation en financerait les charges. Une plateforme d'échange de quotas serait à envisager.

## **5. Préserver les ressources souterraines et mobiliser les ressources non-conventionnelles en recourant particulièrement au dessalement de l'eau de mer**

La mobilisation massive d'eau à partir du dessalement de l'eau de mer est de nature à assurer un complément sûr d'approvisionnement en eau des périmètres et villes côtiers, à libérer des ressources en eau supplémentaires pour les périmètres irrigués et les villes intérieures et à réduire significativement les pertes d'eau importantes. Il est proposé de procéder à la réalisation de dix à vingt stations de dessalement, mobilisant les investissements privés et les PPP. De plus, la réalisation de certaines infrastructures d'interconnexion des systèmes hydrauliques permettrait d'atténuer les conflits d'usage particulièrement pesants.

La préservation des ressources hydriques rend nécessaire de limiter l'usage des eaux souterraines, considérées comme réserves stratégiques. La réforme consiste à mettre en place des quotas de prélèvements par puits et par forage pour maîtriser les volumes prélevés à travers des compteurs connectés. Les règles de gestion de la nappe seraient établies par un contrat de nappe concerté. Cette disposition, une fois étendue à l'échelle du pays, permettrait d'apporter une réponse à la vulnérabilité des oasis, menacées par le tarissement des nappes souterraines. Il pourrait également être envisagé de procéder à des opérations pour recharger artificiellement les nappes phréatiques qui connaissent une baisse drastique de leurs réserves.

Il convient, enfin, de généraliser le traitement et la réutilisation des eaux usées et eaux pluviales, notamment pour combler les usages non-alimentaires. En particulier, il est recommandé de destiner la réutilisation des eaux usées traitées à la satisfaction des périmètres irrigués pour soulager, du moins partiellement, les pressions sur les barrages. Pour ce faire, la mise en place d'un cadre réglementaire approprié serait opportune pour permettre l'intégration effective des eaux traitées dans la planification de l'eau, de définir les responsabilités de prise en charge du traitement et des frais de suivi de la qualité des eaux usées traitées et de fixer les normes de réutilisation sécurisée et saine des eaux usées, conformément aux directives de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

---

<sup>63</sup> Le coût de la prise en charge de cette tranche sociale est estimé à 1.5 à 2 milliards de Dirhams par an, ce qui impliquerait une économie nette de 8 à 9 milliards de dirhams annuellement.





## **Ancrage institutionnel**

**Pilotage** : Agence National de Gestion de l'Eau

**Partenaires** : Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC), Ministère de l'Intérieur, Agences de Bassin Hydrauliques, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Ministère de l'Energie, des Mines et de l'Environnement

## **Horizon de temps**

La création de l'ANGE dès 2021. La réforme de la tarification pourrait avoir lieu à partir de 2022 pour préparer le découplage financier Eau-Energie qui serait effectif à horizon 2025.

## **Estimation du coût**

Le financement de la réforme globale du secteur de l'eau pourra être adossé aux programmes déjà à l'œuvre ou ceux envisagés. Cette réforme est supposée induire des économies budgétaires qui pourront contribuer à assurer la mise en marche des actions programmées.

# ENERGIE

Dépendant quasi-exclusivement de l'extérieur pour son approvisionnement en hydrocarbures, le Maroc subit l'évolution erratique des prix sur le marché international, avec des tensions fortes sur la balance commerciale et sur l'équilibre des finances publiques. Le défi du pays pendant les dix prochaines années sera d'offrir une énergie à la fois verte et compétitive. Le choix d'une énergie propre représente une option incontournable d'alignement sur les exigences nationales et internationales de durabilité, un levier de compétitivité industrielle, et une opportunité de consolider le positionnement international du pays, à travers le rôle fondamental qu'il peut jouer pour l'approvisionnement de pays voisins en énergie propre. En outre, la réforme profonde du secteur énergétique permettant d'aboutir à une énergie compétitive est aujourd'hui une nécessité pour enclencher la transformation structurelle de l'économie.

## ETAT DES LIEUX

### **Une demande énergétique en constante progression et un mix-énergétique polarisé sur les combustibles fossiles**

La consommation énergétique nationale a été multipliée par 1,5 entre 2007 et 2019, pour s'établir à 24,5 millions de tonnes-équivalent-pétrole (Mtep)<sup>64</sup>. Cette consommation a naturellement progressé sous l'effet combiné de la croissance économique et de la progression démographique (moyenne annuelle de 2,5%)<sup>65</sup>.

La consommation finale totale (17,2 Mtep en 2019) est dominée par trois secteurs : le transport (40%), l'industrie (23%) et le résidentiel (20%)<sup>66</sup>. Les produits pétroliers demeurent la source d'énergie dominante en termes de consommation (74%), suivie de l'électricité (17%)<sup>67</sup>. Pour la génération de l'électricité, suivant la compétitivité prix des différentes sources, le charbon constitue toujours le principal intrant, soit plus de la moitié (60%) de la production électrique au niveau national, suivi des énergies renouvelables (22% dont plus de la moitié provenant de l'éolien, avec un repli progressif de la part de l'hydraulique) et enfin du gaz naturel et du fioul<sup>68</sup>.

64 Observatoire Marocain de l'Énergie. Secteur de l'Énergie - Chiffres clés. 2019 et CESE - Données de l'Agence Internationale de l'Énergie (IEA), « Energy Policies Beyond IEA Countries – Morocco », 2019.

65 Ibidem

66 Ibidem

67 Ibidem

68 Données ONEE – 2019 (document interne).

### Une dépendance énergétique qui pèse lourd sur les équilibres macroéconomiques et qui menace la sécurité énergétique du pays

La dynamique des importations énergétiques, impulsée par la croissance de la demande, suscite de fortes tensions sur les équilibres extérieurs du pays, comme en témoigne le montant élevé de la facture énergétique (82 milliards MAD en 2018, dont 80% représentés par la facture pétrolière) qui alimente le creusement du déficit de la balance commerciale (38% du solde commercial de biens en 2018)<sup>69</sup>. Le coût élevé de l'énergie, principalement d'origine fossile, affecte négativement la compétitivité des industries marocaines, tous secteurs confondus. Ce coût est par ailleurs affecté dans une certaine mesure par les capacités limitées de stockage d'hydrocarbures bruts et de raffinage, qui privent le pays d'un levier de pilotage et de réduction de la facture énergétique par la constitution de stocks stratégiques lorsque les cours mondiaux sont au plus bas.

Les dépenses de compensation des produits pétroliers ont connu une tendance haussière, passant de 7,6 milliards de dirhams en 2009 à 48,5 milliards de dirhams en 2012, avant de s'orienter significativement à la baisse, en lien avec la réforme du système de compensation. En 2018, les subventions accordées au secteur de l'énergie portent uniquement sur le gaz butane, avec une enveloppe budgétaire se chiffrant à 12 milliards de dirhams, soit environ 1 % du PIB<sup>70</sup>.

Selon l'Indice du Trilemme Énergétique 2018, le Maroc est classé 96ème rang parmi 125 pays en matière de sécurité énergétique - loin derrière des pays comparables comme la Turquie (67e) ou l'Égypte (87e) - 61e en termes d'équité énergétique et 55e en matière de durabilité environnementale<sup>71</sup>.

### Des réformes ambitieuses mais une transformation inachevée du paysage énergétique national

La stratégie énergétique nationale, adoptée en 2009, a posé les bases du cadre réglementaire actuel, particulièrement favorable aux énergies renouvelables, à l'efficacité énergétique et à la durabilité. Cette stratégie vise à porter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique électrique à 52% à l'horizon 2030 et ce, grâce à des projets structurants d'énergies solaires et éoliennes. Cette stratégie constitue un emblème du volontarisme du Maroc dans des domaines pionniers.

69 Office des Changes (document interne).

70 Ministère de l'Économie et des Finances (document interne).

71 Données de la Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) – 2019 (document interne).



Plusieurs lois et décrets ont vu le jour afin d'encadrer ces réformes (lois 16-08<sup>72</sup>, 13-09<sup>73</sup>, 47-09<sup>74</sup>, 58-15<sup>75</sup>, entre autres)<sup>76</sup>. Le nouveau cadre législatif s'est accompagné d'une réforme institutionnelle, créant divers organes de gouvernance et de gestion, tels que MASEN, l'IRESEN, l'AMEE, la SIE et, notamment, l'Autorité Nationale de Régulation de l'Électricité, créée en juillet 2016, et activée en 2020. La mission de cette dernière est de veiller au bon fonctionnement du marché libre de l'électricité et de réguler l'exploitation, l'entretien et le développement du réseau électrique national de transport. Ces organes, aux poids institutionnels très différents, ont également des niveaux très variables d'aboutissement et d'efficacité.

La portée de ces réformes ambitieuses ne devrait pas occulter quelques insuffisances structurelles. La suppression de la subvention des produits pétroliers en 2015 s'est faite de manière rapide et insuffisamment encadrée et régulée, dans un marché de nature oligopolistique, ce qui a généré un impact élevé sur la facture des ménages et des entreprises. En outre, la mise en œuvre de la législation relative à l'Autorité Nationale de Régulation de l'Électricité a accusé un retard qui a pris quatre ans avant son activation récente. De même, le projet de Code Gazier, lancé dans le cadre du plan gazier national visant à régir le secteur gazier aval est toujours en cours d'élaboration, six ans après son annonce, alors même que cette source énergétique est très compétitive au regard de la tendance baissière des prix à long terme sur les marchés internationaux. Enfin, l'inexistence d'un code de réseau national (gazier et électrique), avec des règles claires d'accès au réseau, de tarification et de régulation, crée des tensions entre les parties prenantes du secteur.

## DIAGNOSTIC

L'examen du fonctionnement du secteur énergétique marocain laisse apparaître des dissonances tant au niveau de la doctrine énergétique nationale, non-évolutive et en silos, qu'au niveau de la gouvernance, trop plurielle pour la taille du marché marocain, qui génère divergence et opacité et décourage l'initiative privée. Le traitement sous-optimal du secteur de l'énergie est consécutif à plusieurs contraintes liées, notamment, aux insuffisances en termes de gouvernance, qui rendent les règles de jeu peu claires et complexifient toute projection en matière de politique énergétique. En réalité, cinq ministères gèrent respectivement la politique publique (MEME), la distribution électrique (MI), la compétitivité des prix et le volet financier (MEFRA), et plus indirectement la stratégie industrielle (MICEVN) et l'infrastructure (METLE). Le secteur électrique, lui, est bicéphale, puisqu'il est, de fait, sous la tutelle de deux ministères (MI et MEME).

72 Loi 16-08 modifiant et complétant le dahir n° 1-63-226 du 14 Rabii I 1383 (5 Août 1963) portant création de l'Office National de l'Électricité, promulguée par Dahir n° 1-08-97 du 20 Chaoual 1429 (20 Octobre 2008), publiée au Bulletin Officiel n° 5684 du 20 Novembre 2008.

73 Loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables, promulguée par Dahir n°1-10-16 du 26 Safar 1431 (11 Février 2010) publiée au Bulletin Officiel n° 5822 du 1er Rabii II 1431 (18 Mars 2010).

74 Loi 47-09 relative à l'efficacité énergétique, promulguée par Dahir n° 1-11-161 du 1er Kaada 1432 (29 Septembre 2011), publiée au Bulletin Officiel n° 5996 du 17 Novembre 2011.

75 Loi n° 58-15 modifiant et complétant la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables, promulguée par Dahir n° 1-16-3 du 1er Rabii II 1437 (12 Janvier 2016), publiée au Bulletin Officiel n° 6436 du 24 Rabii II 1437 (4 Février 2016).

76 Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Environnement.



En particulier, l'**absence d'un régulateur dédié** (englobant le secteur énergétique et pas le secteur de l'électricité uniquement) fort et indépendant, ne permet pas de faire converger les acteurs vers un objectif commun partagé, qui est celui d'une énergie compétitive, accessible et durable. **La pluralité des acteurs**, aux formes juridiques et poids institutionnels différents crée un chevauchement des rôles et des responsabilités, d'énormes pertes de valeur impactant les prix aux consommateurs et la stabilité financière des grands acteurs, des divergences d'intérêts et une fragmentation du marché, l'empêchant d'atteindre une taille critique. Comme mentionné plus haut, le non-aboutissement d'un code de réseau national (électrique et ensuite gazier), relevant dudit régulateur, avec des règles claires d'accès au réseau, crée des tensions entre les divers acteurs publics.

Bien que le Maroc dispose de nombreux atouts compétitifs, l'énergie demeure un **facteur de production relativement cher**<sup>77</sup>, ce qui pénalise l'attractivité du pays auprès des investisseurs étrangers, limite la compétitivité des entreprises marocaines et sanctionne le pouvoir d'achat des ménages. L'énergie représente une part importante des coûts de production dans certains secteurs industriels comme la cimenterie, la mine et l'agro-alimentaire. Pour la sidérurgie, à titre d'exemple, elle représente le deuxième poste de coût après la matière première<sup>78</sup>. La capitalisation sur l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables comme leviers majeurs en vue de réduire la facture énergétique des entreprises, d'accroître leur compétitivité fait encore défaut. L'audit énergétique et la mise en œuvre au sein de l'entreprise d'un système de management de l'énergie ne sont pas utilisés de manière systématique pour atteindre ces objectifs. Les coûts actuels du PV et de l'éolien<sup>79</sup> appellent à un investissement massif dans ces deux secteurs en particulier, porté par le secteur privé et utilisant une énergie bon marché pour attirer les investissements industriels et améliorer la viabilité des entreprises existantes.

La politique volontariste de l'État en matière de **développement des énergies renouvelables**, qui est d'essence visionnaire et recèle une portée emblématique incontestable, a permis de positionner le Maroc comme leader régional (MENA) de la transition énergétique<sup>80</sup>. Cette politique accuse toutefois un certain essoufflement et peine à s'inscrire en totale convergence avec les mutations du contexte international, notamment pour ce qui est des transformations technologiques qui s'opèrent à une vitesse accélérée. Les exemples de **succès technologiques** (éolien, pompage avec le photovoltaïque) sont autant de facteurs encourageants confortant l'engagement opéré par le Royaume en termes de renouvelables. Cependant, le manque de suivi, d'agilité et d'adaptabilité en termes d'implémentation laisse peu de place au développement de contenu local, au secteur privé, à l'accès tiers au réseau, ou à l'accompagnement des opportunités d'avenir du secteur (rooftop PV, stockage, hydrogène...).

77 Le prix de l'électricité, à titre d'exemple, à 0,12 \$/kWh, se situe à un niveau similaire à celui de la France, contre moins de 0,10 \$/kWh pour des pays comme l'Égypte (0,03), la Tunisie (0,07) ou la Turquie (0,09) (données DEPF – Juin 2019).

78 ONEE (document interne).

79 PV entre 0,4 et 0,5 MAD/kWh et éolien entre 0,3 et 0,5 MAD/kWh, selon les estimations du CESE, basées sur un document de MASEN.

80 Selon l'indice « Energy Transition Index » (ETI) (qui combine des critères de « performance du système » énergétique (sécurité, accès...) et de « préparation à la transition énergétique »), le Maroc a été classé 47ème parmi 115 pays et 1er au niveau de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Il a pu devancer, également, des pays plus développés comme la Chine, l'Inde, la Turquie, et la Corée du Sud.



**La paralysie d'analyse** (immobilisme induit par une analyse excessive de certains enjeux énergétiques, entravant la prise de décision), **en lien avec les changements technologiques rapides et la complexité du paysage institutionnel**, apparente sur plusieurs dossiers énergétiques, empêche le Maroc d'embrasser des opportunités. Le meilleur exemple est celui du gaz naturel, hydrocarbure compétitif et bas carbone qui pourrait révolutionner le paysage énergétique national, en améliorant de manière nette et transparente la compétitivité industrielle, à condition de permettre une marge de négociation à ces mêmes industriels, et en palliant les intermittences du renouvelable par exemple.

Sur un autre registre, le développement des activités de raffinage de pétrole et le contrôle des prix des hydrocarbures qui était en vigueur avaient permis au Maroc de sécuriser ses approvisionnements en produits finis et d'assurer un niveau de prix adéquat sur le marché intérieur. Toutefois, l'arrêt de l'activité de raffinage de pétrole depuis 2016 et la gestion peu claire des stocks stratégiques en produits pétroliers raffinés constituent une source de fragilité à la sécurité énergétique du pays. A l'heure où les hydrocarbures demeurent encore la principale source énergétique pour le pays, l'Etat doit conserver des leviers d'action pour maîtriser les stocks stratégiques et pour réguler de manière plus efficace les sociétés actives dans ce secteur et éviter que certaines positions oligopolistiques ne nuisent à la compétitivité de l'économie ou au pouvoir d'achat des citoyens.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est de faire de l'énergie un **levier d'attractivité et de développement**, dans la perspective d'enclencher un véritable **choc de compétitivité, autour de critères de prix et de modes de production bas carbone**. Une telle approche permettra, par ailleurs, de renforcer la sécurité énergétique du pays (en volumes et en prix) et de l'ériger en acteur mondial dans la durabilité et dans le domaine des énergies renouvelables, avec une impulsion forte à la R&D et à l'industrialisation des équipements de production énergétique.

L'atteinte de cette ambition exigera en particulier trois changements majeurs :

- La suppression des pertes de compétitivité, découlant d'inefficacités de gestion et de gouvernance, et la transparence totale des coûts, des tarifs et des prix de transfert, surtout pour ce qui est du système de péréquation et de subventions croisées ;
- La libéralisation maîtrisée et accompagnée du secteur et la corrélation des prix intérieurs aux tendances internationales sur les hydrocarbures, le gaz naturel et graduellement sur les renouvelables et les nouvelles technologies (hydrogène, stockage) ;
- Une politique volontariste, stable mais agile, en cohérence avec les engagements internationaux, sans augmentation des coûts de l'énergie au consommateur, en visant plutôt une diminution de ces mêmes coûts à moyen terme. Cette politique devrait engendrer le regain de confiance des investisseurs locaux et étrangers.



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Tenant compte des éléments du diagnostic et de l'ambition proposée, six orientations stratégiques ont été identifiées dans la perspective d'accélérer le processus de transition énergétique du Maroc et de lui permettre de répondre au mieux à ses besoins en termes de compétitivité économique et de durabilité :

### 1. Mettre en place une nouvelle architecture institutionnelle autour d'un régulateur fort, indépendant et crédible pour l'ensemble du secteur

Pour faciliter un déploiement plus important des énergies bas carbone (renouvelables, gaz naturel, et plus tard hydrogène et stockage et autres technologies appropriées) et favoriser le rôle du secteur privé dans cette dynamique, une redéfinition de l'organisation institutionnelle du secteur de l'énergie s'impose. La situation actuelle crée un véritable cas d'école d'aléa moral, où différents acteurs peuvent s'inscrire ou se retrouver en divergence par rapport à l'intérêt et la vision future du pays. Cette situation doit évoluer vers un modèle où l'organisation est simplifiée et les prérogatives claires, et où les dispositions réglementaires sont pleinement appliquées.

Cette nouvelle organisation doit accompagner l'augmentation de la production décentralisée et de nouveaux entrants et doit encadrer le rôle des acteurs traditionnels dans une logique de libéralisation et d'efficacité. Une telle libéralisation doit être assortie d'incitations et de sanctions par un régulateur fort, indépendant et compétent. Cela exige d'actionner pleinement le rôle du régulateur dans les phases critiques de la chaîne de valeur de l'énergie (production/approvisionnement-transport-distribution/commercialisation). Enfin, la régionalisation de la distribution constitue l'opportunité de modifier les incitations des sociétés de distribution en levant progressivement le monopole sur la moyenne tension et en autorisant le développement de la génération, et ce parallèlement à la restructuration de l'ONEE et son désengagement progressif de la production.

### 2. Mettre en place une politique tarifaire transparente, dynamique et compétitive, reposant sur une séparation claire du rôle des acteurs

Le renchérissement des prix de l'électricité, malgré des prix internationaux de l'énergie historiquement bas, a un impact négatif sur la compétitivité des entreprises et entrave l'attractivité du pays aux IDE dans le secteur industriel. Les objectifs de la politique de tarification de l'énergie doivent être clairement énoncés et doivent favoriser la **transparence** (accès à l'information du régulateur), le **dynamisme** (en accompagnant les changements du marché), et la **concurrence** (garantie des tarifs les plus compétitifs possible). Cela exigera en particulier une réforme profonde de l'ONEE (cf. point suivant).

Pour accompagner une telle politique, il est impératif de compléter les réformes consistant à approfondir le marché de l'électricité et du gaz, en mettant en **concurrence** les sources de **génération** (électrique) et les sources d'**approvisionnement** (gaz) et en dégroupant clairement les activités de service public (transport et distribution) et celles du secteur marchand (production et commercialisation).



**La séparation des rôles de production, transport et distribution pourrait être également accompagnée par un renforcement des acteurs au niveau régional**, la région étant le maillon idoine pour traiter et gérer le défi de la continuité et de la sécurisation de l'approvisionnement en électricité. Ceci pourrait passer par la création d'organismes à caractère régional pour assurer cette gestion et consacrer la solidarité territoriale. Une piste serait d'encourager le concours et l'implication de toutes les communes à travers la création de groupement des collectivités territoriales (article 141 de la loi organique relative aux communes et article 154 de la loi organique relative à la région). Le groupement serait amené à créer, sous forme de sociétés anonymes, une Société de Développement Régional (SDR) dédiée à la distribution de l'énergie, ou participer à son capital, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé, y compris l'ONEE. Ces SDR pourraient également être, dans la perspective d'une restructuration de l'ONEE, des filiales de la branche Distribution de ce dernier, avec une participation des régions. L'office pourrait commencer par une expérience pilote dans la perspective de sa généralisation aux douze régions du pays.

Quant au secteur gazier, le dégroupement des activités impliquerait l'établissement d'un acheteur unique gazier (capitaux privés, industriels, ONEE) ainsi que d'un transporteur gazier.

### **3. Restructurer l'ONEE pour lui permettre d'assurer sa fonction stratégique de modernisation du réseau de transport d'électricité et d'accompagnement de la réforme du secteur**

L'ONEE fait partie des établissements publics mobilisant un soutien permanent de l'État en fonds propres et en garantie afin d'assurer leur pérennité et de mener à bien leur mission de provision de services publics, nécessitant des investissements colossaux en infrastructure. La situation de déséquilibre financier que connaît l'ONEE depuis des années doit être redressée en urgence afin de lui permettre de s'autofinancer pour développer ses projets (production, transport et distribution), rembourser ses dettes, apurer ses relations avec ses fournisseurs, améliorer la qualité de service et le taux de satisfaction des consommateurs, stimuler les activités R&D, et soutenir la croissance nationale. La restructuration de l'ONEE est essentielle pour davantage de transparence sur le coût réel de l'énergie, qui est un préalable nécessaire à la clarification du coût réel pour l'Etat, à la revue de la tarification pour les usagers et à la mise en concurrence entre producteurs sur une base de référence juste et comparable. La mise en œuvre d'une telle stratégie ne pourra se faire qu'à travers :

- **Une phase de restructuration de l'ONEE** : cette étape première de restructuration doit notamment viser : i) le découplage de la péréquation eau-électricité, avec des comptabilités propres et distinctes et des régulateurs indépendants de sorte à défaire la péréquation tarifaire tacite entre le secteur de l'eau et le secteur de l'énergie, et à rendre leurs modèles financiers respectifs plus transparents, comme préalable nécessaire à toute réforme ; ii) la défaisance par voie amiable ou judiciaire des contrats longs d'achat d'énergie non-compétitifs pour l'ONEE, permettant de régler leur surcoût en une fois plutôt que sur toute leur durée afin de permettre à l'ONEE de se restructurer sur des bases saines ; iii) la gestion des caisses de retraite des employés de l'Office ; iv) la mise en place de schémas de subvention transparents pour les tranches de consommation nécessitant un appui de l'Etat.



- **L'établissement d'une autonomie stratégique et financière**, à travers :
  - La consolidation du modèle économique et financier de l'ONEE en se recentrant sur son cœur de métier. Cela se traduit par des choix clairs et volontaristes quant aux activités dont l'ONEE devra se désengager et celles qu'il devra externaliser, et quant aux actifs et participations à céder. Il est préconisé que l'ONEE se focalise à l'avenir sur le transport de l'énergie et qu'il se désengage progressivement de la production pouvant être déléguée à des acteurs privés selon des schémas compétitifs ;
  - La diversification des ressources par le recours à des leviers de financement alternatifs plus innovants tels que la titrisation des actifs et des créances, en promouvant à la fois la participation de capitaux publics (filiales réseaux et monopoles naturels) et privés (filiales marchandes) et en respectant les engagements et le cadre contractuel régissant l'activité des producteurs privés et des gestionnaires délégués.
- **La transformation de l'ONEE en Société Anonyme**, avec une gouvernance permettant une gestion **axée sur la performance et la transparence**, répondant à des règles de fonctionnement claires, alignées sur les meilleures pratiques internationales, et autonome par rapport à la tutelle stratégique et au régulateur.

Au regard des contrats longs liant l'ONEE à MASEN en tant qu'acheteur unique de l'énergie renouvelable, avec des schémas de subvention déconnectés des prix du marché, **une restructuration efficace de l'ONEE et une réforme de la tarification ne pourront faire l'économie également d'une révision des relations contractuelles avec MASEN et des politiques de tarification à l'achat**. L'engagement de l'ONEE à l'achat de l'énergie renouvelable sur des contrats longs, à des prix élevés qui s'expliquent par des choix technologiques qui se sont avérés dans le temps peu compétitifs, génère un surcoût immédiat pour l'Etat, sous forme de subventions et garanties, et in fine pour le consommateur. Ce mécanisme contribue en outre à aggraver les déficits financiers des deux institutions. Par conséquent, cette situation appelle à un arbitrage fort de l'Etat pour se défaire de cette situation qui handicape la compétitivité énergétique et génère des blocages par rapport à de nouveaux choix stratégiques potentiels, et plus largement à engager une réflexion holistique, impliquant tous les acteurs, sur la tarification à l'achat de l'énergie qui soit flexible, qui intègre la diversité des sources et les risques et opportunités liés aux changements technologiques dans un secteur en rapide transformation.

#### **4. Développer la production décentralisée, efficace et intelligente, pour donner un accès à une électricité compétitive dans les territoires**

La production décentralisée, complémentaire aux réformes susmentionnées, permettra de renforcer la fiabilité, la résilience, l'équilibre et la compétitivité du réseau énergétique en accompagnant les nouvelles formes de production par des technologies optimisant les rendements, minimisant les pertes et capitalisant sur les infrastructures existantes. L'installation de smart grids ou d'installations d'autoproduction de sources d'énergie renouvelable dans l'industrie, l'agriculture ou encore le résidentiel permettra de maîtriser la consommation énergétique de l'auto-producteur et d'injecter une partie de l'excédent dans un marché régulé et adaptable. Pour le cas particulier des industriels, un schéma de développement des sources d'approvisionnement permettrait d'obtenir un tarif du kWh plus compétitif en déployant plusieurs sources de production



renouvelable (éolien et PV) et en explorant le développement de projets, non seulement dans le cadre de la loi 13.09, mais aussi dans le cadre de l'autoproduction, avec possibilité d'intégrer au projet un partenaire énergétique tiers, spécialisé dans l'exploitation et la maintenance des installations renouvelables. Il est à noter que la migration à terme vers une production mixte centralisée-décentralisée nécessite la modernisation des réseaux de transport de l'électricité vers un réseau capable de supporter les nouveaux entrants, en plus des investissements dans des compteurs intelligents ou des sous-stations de distribution locales.

**Une vision globale de l'efficacité énergétique doit s'articuler autour d'objectifs précis assortis de mécanismes de suivi-évaluation assurant l'atteinte de ces mêmes objectifs.** L'efficacité énergétique, considérée comme une source d'approvisionnement latente, permet de réduire les coûts énergétiques, de consacrer plus de ressources financières aux autres composantes du développement économique et ainsi faciliter l'évolution vers une tarification favorable au consommateur, reflétant davantage les coûts des services énergétiques. L'adoption volontariste de technologies comme les smart grids et l'IoT ira dans le sens d'une production et d'une consommation intelligentes. L'efficacité énergétique passe également par l'intégration des considérations énergétiques et éco-climatiques dans la planification de l'aménagement du territoire. La déclinaison de toute politique publique et stratégie sectorielle doit répondre aux impératifs de la transition énergétique, notamment à travers l'alignement sur les standards et législations les plus avancés dans les domaines énergivores tels que les transports, le bâtiment, et l'industrie.

## **5. Déplafonner l'accès au gaz naturel pour l'industrie et pour le développement du pays**

Le Maroc devrait recourir au gaz naturel pour la production de l'électricité en complément des unités de production à partir d'énergie solaire ou éolienne, et dans les processus industriels, essentiellement pour produire de la chaleur. L'abondance et l'émergence de nouvelles sources d'approvisionnement, la saturation du marché européen et la baisse des prix sont autant d'éléments justifiant le besoin de développer une filière structurée d'approvisionnement en gaz naturel.

Un nouveau modèle passe par la facilitation du développement d'un **marché gazier national**. Ce développement requiert un choix explicite en faveur de la gestion par les prix et non par plafond de volume, un cadre clair et transparent avec une séparation entre les activités de transport et de distribution et l'établissement d'une société acheteur unique, ou « centrale achat » afin de déplafonner la consommation et assurer une concurrence sur les prix.

La stratégie gazière pourrait, tout en se basant sur les infrastructures de transport existantes et sur les raccordements avec l'Algérie et l'Europe, assurer, dans le futur, la possibilité pour le Maroc de jouer le rôle de hub gazier régional, pour profiter de l'abondance de gaz naturel liquéfié sur les marchés internationaux et de la connexion du pays avec l'Europe.



## 6. Ériger le Maroc en tant que plateforme régionale dans les échanges énergétiques, la R&D et le contenu local

En partant des perspectives énergétiques d'avenir, la consolidation de l'intégration régionale consisterait, principalement, à développer les échanges de gaz et d'électricité avec les pays voisins et à mettre en place un dispositif de planification stratégique régionale, positionnant le Maroc comme une véritable plateforme d'échanges.

Dans ce sens, le Maroc devrait augmenter la **capacité d'échange des interconnexions** avec l'Europe, et conforter sa position en tant que point d'échange principal entre le Maghreb et l'Europe du Sud. Le développement d'échanges d'électricité avec les pays voisins permettrait la création progressive d'un marché maghrébin de l'électricité. Un raccordement du réseau marocain aux pays d'Afrique de l'Ouest serait d'une grande portée stratégique et permettrait de placer le développement et la prospérité, au cœur des discussions géopolitiques dans la région. Capitaliser sur ses avancées dans le domaine du développement des énergies renouvelables permettrait de positionner le Maroc sur le marché africain dans le cadre de projets de coopération.

Le positionnement du Maroc comme hub énergétique ne peut se faire que s'il s'accompagne d'une véritable **intégration industrielle territorialisée**. Ainsi, il est capital, lors du développement et de l'exécution de projets industriels énergétiques d'envergure, de s'assurer de l'appropriation technologique et de permettre l'émergence d'expertise et de contenus locaux, avec une attention particulière aux acteurs spécialisés dans les nouvelles niches (techniques de stockage, batteries, smart grids, etc.). Cela peut passer par des clauses systématiques d'intégration industrielle contractualisée, arrimant l'université et les instituts de recherche, les startups et les entreprises nationales à tout projet énergétique.

Dans une perspective plus longue, le **Power-to-X** représente une piste particulièrement intéressante, dans l'optique du remplacement des combustibles fossiles et de la montée en puissance d'une électricité décarbonée. Au-delà de l'hydrogène, l'ammoniac synthétique représente une opportunité tout aussi prometteuse en raison de l'allègement que pourrait induire la production locale d'ammoniac vert sur la dépendance du pays pour la production d'engrais à base de phosphore. De plus, la mise en place d'une veille technologique pointue dans ce domaine est nécessaire et implique de s'investir davantage dans les activités de **recherche et développement** et d'innovation et de déployer des projets pilotes sur la base de partenariats avec des acteurs expérimentés en s'appuyant sur le socle R&D développé par l'OCP. Les énergies marines renouvelables (énergies hydroliennes, marémotrice, houlomotrice, énergie thermique des mers, éolienne offshore) présentent également un réel potentiel de richesses et de création d'emplois permettant au Maroc d'explorer de nouvelles sources innovantes de production d'énergies propres et de s'ouvrir à de nouveaux marchés, notamment européens, mettant ainsi à profit sa façade maritime.

# PARI ENERGIE COMPETITIVE ET BAS CARBONE

## Rationnel et cohérence avec l'ambition du nouveau modèle

Ce pari consiste à transformer la contrainte énergétique à laquelle le Maroc est confronté en une réelle opportunité de développement. Il capitalise sur le leadership que le Maroc est en train d'édifier dans le domaine des énergies renouvelables (projets solaires, éoliens...) et tient compte du potentiel dont recèlent ces énergies moyennant l'ancrage aux nouvelles solutions technologiques, tel que le Power-to-X.

Il s'agit de mobiliser pleinement le potentiel des énergies renouvelables pour réduire significativement le coût global de l'énergie, en faire un levier de compétitivité des entreprises et réunir les conditions d'une économie sobre en carbone et attractive aux investissements étrangers en quête de délocalisation/relocalisation à fortes valeurs ajoutées.

## Vision du pari

Seule une approche holistique, intégrant les fondamentaux énergétiques marocains et les opportunités qui se dessinent à l'international, peut permettre à l'énergie de jouer son rôle de moteur de compétitivité, et partant, de développement.

Une telle approche gagnerait à être accompagnée d'une double dynamique de transition. La première s'inscrirait dans le cadre des efforts déjà consentis par l'État en termes d'alignement, voire de dépassement, de ses engagements internationaux de durabilité. Au niveau national, elle exige la clarification du rôle de l'État dans le financement, la régulation et l'accès équitable aux services publics. Elle offre ainsi au Maroc l'opportunité de porter haut l'étendard de la transition énergétique, dans son continent et au-delà, et d'en faire bénéficier ses citoyens et son économie. La seconde, mobiliserait les marchés (offre et demande), la technologie et l'innovation et permettrait de dynamiser un secteur qui pâtit aujourd'hui de défis structurels, liés notamment à la gouvernance du secteur. Mener à bien une telle vision ne peut se faire sans une mobilisation de tous les acteurs : État, opérateurs publics et privés, société civile et territoires.

## Objectifs du pari

- Faire du Maroc un **hub régional puis international** d'énergie compétitive et décarbonée ;
- Faire de l'énergie un **levier de compétitivité et d'attractivité**, dans la perspective d'enclencher un véritable choc de compétitivité interne ;
- Renforcer la **sécurité énergétique** du pays et réduire significativement sa dépendance aux importations d'hydrocarbures ;
- Élargir l'accessibilité de **l'offre exportable marocaine** aux marchés porteurs et attirer sur le territoire national l'investissement de partenaires internationaux ;
- Anticiper l'entrée en vigueur de normes environnementales et d'instruments de taxation et mettre en place un **marché attractif** d'énergie propre.

## Articulation du pari

### Condition sine qua none : Un cadre de régulation et de gouvernance approprié du secteur de l'énergie

La multiplication des acteurs et des tutelles représente un frein majeur à l'efficacité des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur énergétique. La refonte de l'architecture institutionnelle du secteur autour d'une agence de régulation indépendante et impartiale s'avère dès lors prioritaire. Dotée de pouvoirs significatifs et d'accès à l'information de manière transparente, notamment sur les coûts et les tarifs, cette agence sera en mesure de superviser et coordonner l'ensemble des activités allant de la production, la gestion des réseaux de transport et de distribution à la relation avec les consommateurs. Elle pourra ainsi assurer la cohérence et la pertinence des politiques publiques à tous les niveaux, tout en créant un environnement favorable pour une concurrence saine et transparente, nécessaire pour attirer les investissements dans le secteur et garantir une énergie durable et compétitive.

- **Composante 1 : Le renforcement des infrastructures d'échange et de la synergie des infrastructures portuaires et logistiques existantes**

En partant des perspectives énergétiques d'avenir, le Maroc doit développer les échanges de gaz et d'électricité avec les pays voisins et mettre en place un dispositif de planification stratégique régionale. Le Maroc ne serait plus un pays de transit uniquement, mais une véritable plateforme d'échanges entre le bassin atlantique et la Méditerranée et entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe, ce qui faciliterait également de nouveaux types d'export.

Pour ce faire, le Maroc doit renforcer ses infrastructures d'échange (pipelines et interconnexions) et mettre en place une réelle synergie entre les infrastructures portuaires et logistiques existantes afin de sécuriser des points d'entrée et de sortie opérationnels et performants de sa production énergétique. À titre d'exemple, l'installation portuaire, plutôt que d'être utilisée exclusivement comme infrastructure individuelle, doit être envisagée comme plateforme de portage de projets à haut potentiel, comme la production, à moyen terme, d'hydrogène à bas coût et sa distribution



via des pipelines aux industriels sur place, ou encore l'expérimentation dans des filières d'avenir comme les carburants durables ou l'éolien offshore. Cela permet de mettre en cohérence la gestion des façades maritimes et des territoires, sous le prisme d'une décentralisation au service de la gestion et de la gouvernance de l'infrastructure portuaire.

Plus précisément, le Maroc devra :

- Augmenter la capacité d'échange des interconnexions avec l'Europe, et conforter la position du Maroc en tant que point d'échange principal entre le Maghreb et l'Europe du Sud ;
- Renforcer son infrastructure gazière (GNL et pipeline) ;
- Porter la création d'un réel marché maghrébin de l'électricité, en développant les échanges de l'électricité avec l'Algérie, et explorer le raccordement du réseau marocain à la Mauritanie et aux pays d'Afrique de l'Ouest. Cette interconnexion du Maroc avec la Mauritanie, à travers ses provinces du sud serait d'une grande portée stratégique et permettrait de placer le développement et la prospérité, au cœur des discussions géopolitiques dans la région.
- Capitaliser sur ses avancées dans le domaine du développement des énergies renouvelables en vue de se positionner sur le marché africain dans le cadre de projets de coopération tripartite. Cela permettra d'insuffler une dynamique positive dans ses efforts de R&D, de contenu local et de veille (hydrogène, stockage électrique...).
- **Composante 2 : Le déploiement d'une R&D de pointe et d'un contenu local à fort potentiel**

À ce titre, l'ouverture du Royaume sur des partenariats internationaux devra s'accompagner d'une **veille technologique permanente** en amont et implique de s'investir davantage dans les activités de recherche et développement (stockage, transport).

Le positionnement du Maroc comme hub énergétique ne peut se faire que s'il s'accompagne d'une véritable intégration industrielle territorialisée. Ainsi, il est nécessaire, lors du développement et de l'exécution de projets industriels énergétiques d'envergure, d'inclure l'appropriation technologique comme préalable et de permettre l'émergence d'expertise et de contenus locaux (produits et services). Cela prendra la forme de **clauses systématiques d'intégration industrielle contractualisée**, arrimant l'université et les instituts de recherche, les startups et les entreprises nationales à tout projet énergétique.

L'intégration industrielle concerne plusieurs filières prometteuses telles que l'**éolien**, les cellules photovoltaïques ou encore le dessalement. L'éolien, secteur avec un taux d'intégration actuel de 60%, pouvant être porté à plus de 80%<sup>81</sup>, devra favoriser des partenariats entre les opérateurs marocains du secteur électrique et les entreprises internationales spécialisées afin de réaliser les sous-systèmes qui manquent à la partie électrique du système éolien (rotor, nacelle, tour). Les **cellules photovoltaïques** peuvent soutenir la montée en puissance de l'industrie nationale naissante, l'attraction de sociétés spécialisées dans le but de fabriquer localement des briques

81 Conseil Économique, Social et Environnemental. « Accélérer la transition énergétique pour installer le Maroc dans la croissance verte », Auto-saisine n°45/2020, Juillet 2020.



technologiques manquantes, la mise en place d'investissement incitatif pour encourager les investisseurs locaux et démultiplier les IDEs et enfin, le développement d'une production avec une masse critique suffisante à même de servir le marché local et ouvrir de nouveaux marchés pour l'export. Le **dessalement**, dont le taux d'intégration actuel est de 20 à 30%<sup>82</sup>, devra créer les conditions de montage de groupements entre opérateurs internationaux et marocains permettant à ces derniers de monter en compétence et d'accéder aux différentes technologies de la chaîne de valeur. Enfin, en tant que 10ème producteur mondial de cobalt, le Maroc présente des atouts pour se positionner sur la **fabrication des batteries** en développant le marché des véhicules électriques, en préparant la filière du recyclage de cobalt et en mettant en place les conditions nécessaires pour attirer les acteurs de référence internationale, tout en garantissant une implication effective des acteurs nationaux.

Un autre exemple permettant d'assurer la production locale, tout en lançant une dynamique de consommation intelligente serait de déployer de manière accélérée des **applications de traçage de la consommation énergétique** et des smart meters dans des régions pilotes (transport, industrie et ménages). Ces technologies 100% marocaines seraient par la suite étendues à d'autres villes et favoriseraient une plus grande transparence, pour le consommateur et le régulateur, des coûts et des données de consommation<sup>83</sup>. Un tel positionnement, en plus de favoriser l'émergence d'un leadership marocain exportable, irait également dans le sens de la production décentralisée encouragée par la loi 13-09 et sa version amendée 58-15, et permettrait une gestion efficace des éventuels excédents.

- **Composante 3 : L'investissement et l'expérimentation dans les filières d'avenir**

En parallèle, des projets pilotes devront être menés sur le terrain, sur la base de partenariats avec des acteurs expérimentés, nationaux et internationaux, à l'image de ce qui se fait sur des filières pionnières comme le Power-to-X ou la mobilité électrique.

Le **Power-to-X**<sup>84</sup> représente un pari en soi dans l'optique de la montée en puissance d'une électricité décarbonée et d'une électrification massive de l'économie et de l'industrie. Afin d'assurer un leadership dans cette filière, le Maroc doit rapidement se doter d'une **feuille de route multi-phase** pour le développement d'une filière dédiée aux produits verts (hydrogène, ammoniacque et autres...), certifiés durables et à coûts compétitifs, au service de l'industrie nationale et facteur d'attractivité à l'international. Le Royaume devra assurer une veille technologique pointue dans

82 Ibidem

83 En acceptant de partager l'information sur leur consommation, les ménages et les services bénéficieraient d'un accès à l'information sur l'horaire où le service est le moins cher (heures creuses, pleines, de pointe). Des solutions de prépaiement faciliteraient la collection de factures, particulièrement pour les ménages les plus modestes et les « mauvais payeurs ». Les zones industrielles pourraient accéder à encore plus d'efficacité énergétique en partageant l'électricité, et à terme la chaleur et le gaz. Si l'achat (de plusieurs fournisseurs) et la vente (à plusieurs acheteurs) sont permis, les transactions pourraient être stockées par des distributed ledgers/blockchain. Pour l'essence et le diesel, les consommateurs auraient également accès en temps réel aux prix des différents fournisseurs, et pourraient avoir une vision claire de leur consommation et de leur facture énergétique globale ainsi que des possibilités d'amélioration.

84 Le power-to-X est le processus qui transforme le surplus d'électricité en d'autres formes d'énergie pour stockage et reconversion. A titre d'exemple, pour l'hydrogène, le power-to-hydrogen est le processus utilisant l'électrolyse afin de séparer le dihydrogène de l'oxygène dans l'eau, et d'obtenir ainsi du dihydrogène qui sera utilisé comme source d'énergie à son tour.



ce domaine et développer des projets pilotes avec des partenaires spécialisés en la matière. Toutefois, pour le déploiement de l'hydrogène à grande échelle, le Maroc gagnerait à observer de près la **maturité technologique** et industrielle des solutions à base d'hydrogène ainsi que leur **viabilité économique**. En effet, pour la production d'hydrogène par électrolyse de l'eau, le coût de l'énergie représente une composante prépondérante, à hauteur de 70%, et sa compétitivité potentielle reste compromise tant que le coût de l'énergie électrique ne baisse pas davantage au Maroc. Un partenariat entre les pouvoirs publics, le secteur privé et le monde de la recherche pourra accélérer ce processus<sup>85</sup>.

Le développement de la **mobilité électrique**, en plus de présenter des opportunités économiques pour le Maroc, constitue une solution technique pouvant contribuer à l'amélioration de la flexibilité du système électrique et à soutenir l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau. En effet, le système de stockage stationnaire par batteries, équipant les véhicules électriques, permet la stabilisation et le lissage de la courbe de charge du réseau électrique, ainsi que l'intégration des énergies renouvelables.

La mise en place d'un cadre propice au développement de la mobilité durable, en préambule à la mobilité électrique, exige une plus grande **synergie** entre les secteurs de l'énergie, de l'équipement et des transports et appelle à la mise en place d'une **feuille de route commune** pour bien anticiper et cadrer l'émergence d'une nouvelle demande importante. Cette feuille de route devra également esquisser une **stratégie industrielle**, menée par l'État, impliquant l'industrie automobile locale, et stimulant l'offre comme la demande. L'offre, en se positionnant sur des segments de la chaîne de valeur comme la fabrication et le recyclage des batteries ou la production de carburants alternatifs, et en élargissant le marché de l'offre locale (importation et production locale). La demande pourra être stimulée par le biais de mesures incitatives (fiscalité avantageuse, bonus à l'achat, aides à l'installation) encourageant l'achat de véhicules électriques (VHR et VEB) plutôt que thermiques, et en densifiant l'infrastructure urbaine et interurbaine de recharge, renforçant ainsi la fiabilité et la praticité de ces véhicules durables.

Comme pour l'hydrogène, l'État ne doit pas faire des choix technologiques prématurés sur la question de la mobilité, ou pire, subventionner ces choix technologiques, mais doit plutôt **offrir le cadre propice pour permettre au secteur privé local et international d'expérimenter les choix les plus pertinents**.

---

<sup>85</sup> Exonération des projets de production d'hydrogène décarboné de taxes ou de coûts de transport, développement de solutions de stockage, utilisation de métaux catalyseurs pour accélérer l'électrolyse.





## Ancrage institutionnel

**Pilotage** : Agence Nationale de Régulation de l'Électricité, qui devra étendre ses prérogatives à tout le secteur énergétique, ainsi qu'être en mesure de proposer, après une période de grâce, une régulation par la performance (RPI-X<sup>86</sup>) à tous les producteurs et distributeurs d'électricité, y compris du renouvelable.

**Partenaires** : Ministères de tutelle (MEME, MI), acteurs institutionnels, opérateurs, prestataires de produits et services technologiques de haut niveau, industriels, centres de recherche et développement, secteur de l'eau, secteur des transports, ménages, partenaires internationaux et régionaux.

## Horizon de temps

2021-2030. Une première étape 2021-2023 se consacrera aux aspects de réforme urgents (gouvernance et ressources humaines, dégroupage des activités, synergies et refontes, restructuration des finances et des dettes, assainissement des structures de coûts et subventions), tout en se penchant sur les activités de partenariats/R&D qui nécessitent une action immédiate pour répondre aux besoins du pari. L'insertion incrémentale dans les marchés internationaux pourra être accélérée une fois ces fondamentaux assurés, dès 2023.

---

<sup>86</sup> RPI-X (formule « Price cap ») où le Retail price inflation (RPI), représente la variation annuelle, exprimée en pourcentage, de l'indice des prix de détail dans l'ensemble de l'économie - expected efficiency improvements (X).

# ECOSYSTEME DU CANNABIS AU MAROC

## ETAT DES LIEUX

La situation du cannabis au Maroc est paradoxale. D'un côté, la production et la consommation de cannabis sont illégales.<sup>87</sup> De l'autre, le pays est, au niveau mondial, le deuxième plus grand producteur et le plus grand exportateur de résine de cannabis. En 2017, la production de plantes de cannabis a totalisé plus de 35 000 tonnes pour plus de 700 tonnes de résine. La culture de la plante de cannabis, dominée par de petites exploitations dans la région du Rif sur une surface totale de ~50 000 hectares, et sa transformation artisanale sont les sources principales de revenus de 100 000 familles environ.

**Cette situation paradoxale est source d'insécurité juridique, de vulnérabilité économique et d'exclusion sociale pour une part importante de citoyens.**

- **Cultivateurs** : La cohabitation de plantations de cannabis, localisées et connues de tous, et d'un cadre légal qui les interdit fait planer sur les cultivateurs le risque de perte de revenus (en raison de leur dépendance économique à cette activité) et d'emprisonnement lié aux contrôles parfois aléatoires et aux sanctions qui en résultent. Les cultivateurs condamnés et en fuite sont estimés à 16 000 personnes. La dissonance entre cadre juridique et réalité donne aussi lieu à des pratiques de pression, de règlements de comptes, et de corruption. Pourtant, les communautés de petits exploitants sont souvent le « maillon faible » de la chaîne de valeur du cannabis, dont les trafiquants sont le moteur principal et les plus grands gagnants. Ces derniers sont moins visibles, moins facilement traçables, et s'accaparent la part la plus importante des profits.
- **Consommateurs** : La prévalence de l'usage du cannabis se situe entre 4% et 5% de la population adulte, soit 700 000 usagers. La consommation est plus importante parmi les jeunes : un lycéen sur 10 a touché au cannabis. Ces consommateurs font face à un contexte juridique particulièrement répressif. La loi en application est celle du 20 mai 1974 dans laquelle la consommation peut donner lieu à un emprisonnement d'un an. Par ailleurs, certains consommateurs sont condamnés comme trafiquants. Dans ce cas, la peine peut aller jusqu'à

<sup>87</sup> **Dahir portant loi (21 mai 1974)** relatif à la répression de la toxicomanie et la prévention des toxicomanes et modifiant dahir (2 décembre 1922) portant règlement sur l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses ainsi que le dahir (24 avril 1954) portant prohibition du chanvre à kif : (Article 2) « Est puni de l'emprisonnement de 5-10 ans et d'une amende de 5 000 à 50 000 dirhams quiconque importe, produit, fabrique, transporte, exporte ou détient, d'une façon illicite, les substances ou plantes classées comme stupéfiants »; (Article 8) « Est puni de l'emprisonnement de 2 mois à 1 an et d'une amende de 500 à 5 000 dirhams ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque a, de manière illicite, fait usage de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants ».

dix ans d'emprisonnement. Ainsi, le cadre légal actuel agit comme un facteur d'exclusion, notamment pour les jeunes, sans qu'il n'ait réussi à réduire la consommation. Les personnes poursuivies pour des crimes liés au cannabis (plus de 70 000 personnes en 2016) représentent 12% du total de personnes suivies dans des affaires pénales. Cette politique contribue à la surpopulation des prisons et coûte très cher à l'État.

**Par ailleurs, le caractère informel et illégal de la production de cannabis constitue un risque et une « opportunité gâchée » pour le développement inclusif et durable de la région.** Sur le plan environnemental, les cultures sont de plus en plus intensives en eau en raison du passage à de nouvelles variétés et au recours croissant à l'irrigation non contrôlée. Elles représentent également un risque de pollution, d'érosion et d'appauvrissement des sols ainsi qu'un risque de déforestation. Sur le plan économique, la production et la transformation sont artisanales et visent principalement le marché illicite des drogues plutôt que des applications légales qui pourraient avoir une plus haute valeur ajoutée (secteur thérapeutique, cosmétique, industriel, etc.). Les recettes sont captées principalement par les trafiquants et ne génèrent pas de richesses pour les collectivités locales. Enfin, le caractère illégal de la culture et de la production de cannabis transforme le capital culturel et patrimonial de la région, associé à des savoir-faire traditionnels, en un facteur de stigmatisation qui ternit l'image de la région et de ses habitants. Valorisé et encadré, ce patrimoine pourrait, au contraire, représenter un levier de développement économique et d'attractivité culturelle.

**Au niveau mondial, la tendance est à la dépénalisation de l'usage récréatif et la légalisation et l'encadrement de la production et de la consommation à but thérapeutique.** Plus de 35 pays ont dépénalisé la consommation de cannabis. Cette tendance découle d'une prise de conscience croissante sur l'ineffectivité de la répression pour réduire la consommation de cannabis. La dépénalisation concerne l'abolition ou la non-application de peines criminelles habituellement infligées pour la consommation ou la possession du cannabis, à des fins personnelles. Par ailleurs, plus de 37 pays dans le monde ont légalisé la production et la consommation encadrée de produits thérapeutiques.

## DIAGNOSTIC

**Le cadre légal sur la culture du cannabis possède plusieurs incohérences qui le rendent inefficace et qui créent de l'insécurité juridique pour les citoyens.** Les lois sur la culture ne sont pas appliquées systématiquement. Les producteurs se retrouvent ainsi dans une zone grise entre tolérance historique de la culture et épisodes de sanction, parfois aléatoires. Par ailleurs, le cadre légal connaît certaines incohérences : il pénalise la production et la fabrication de « façon illicite » sans définir les modalités licites de production. De plus, aux textes de pénalisation de la culture du kif se superposent des textes qui permettent une dérogation à la règle en autorisant la production dans certaines régions. De manière générale, le corpus réglementaire sur la production est anachronique, hérité des années 1970, dans un contexte d'évolution accélérée de la réglementation mondiale à ce sujet.



**Il existe peu d'alternatives économiques viables pour les cultivateurs.** Le coût de transition est élevé en raison de l'expertise technique développée par les producteurs et de l'appui dont ils bénéficient de la part des trafiquants (semences, intrants, irrigation, etc.). S'il existe certaines alternatives économiques potentiellement attractives, notamment autour des plantes aromatiques et médicinales, le niveau de recherche et de transformation industrielle de ces plantes demeure très limité et ne permet pas d'en tirer une valeur économique suffisamment attrayante. Quelques initiatives de diversification (notamment autour de l'arboriculture) portées par des acteurs publics ont eu lieu ; mais n'ont pas réussi à changer la donne faute d'échelle suffisante, de moyens, d'accompagnement technique et financier des cultivateurs.

**L'intervention de l'État est insuffisamment volontariste et ne vise pas une valorisation ambitieuse et durable du cannabis.** L'intervention est principalement axée sur la répression, et intègre peu les aspects de valorisation économique, de développement local, et de préservation des ressources naturelles. L'écosystème d'innovation et de valorisation du cannabis (par exemple, pour des usages thérapeutiques ou semi-thérapeutiques) est insuffisamment structuré. Sur le plan de la recherche scientifique, des initiatives existent au sein de certaines universités marocaines (Faculté Semlalya à l'Université Cadi Ayyad ; Université Abdelmalik Essaadi) mais elles demeurent isolées, à petite échelle, déconnectées de l'écosystème de valorisation, et peu valorisées. Sur le plan économique, l'État n'est pas impliqué dans l'accompagnement technique, l'agrégation et l'organisation des cultivateurs, ni dans l'organisation d'un marché pour certaines applications du cannabis.

**Il n'y a pas de coordination efficace des acteurs publics ni de portage institutionnel fort.** La question de la valorisation et de l'organisation de la production de cannabis ne génère pas de mobilisation politique au niveau national, ce qui ne permet pas d'apporter les inflexions nécessaires, notamment au niveau législatif, ni de coordonner les efforts des intervenants publics sur ce sujet (ministère de l'Agriculture, ministère de l'Industrie, ministère de l'Intérieur, Région).

**L'approche vis-à-vis de la consommation est principalement répressive et n'intègre pas suffisamment la prévention et les soins comme axes d'intervention.** La répression de la consommation ne distingue pas les différents types d'usage du cannabis (thérapeutique, récréatif occasionnel, récréatif addictif) qui nécessitent des traitements différenciés. Cette répression agit comme un facteur d'exclusion sociale notamment pour les jeunes à la marge, et se révèle inefficace pour réduire la prévalence de la consommation. Par ailleurs, si l'article 8 du dahir 1954 mentionne la possibilité d'abandonner les poursuites pénales à condition de suivre une cure de désintoxication ainsi que la possibilité de traiter certains cas (comme les mineurs) dans un cadre familial, ces possibilités sont peu appliquées aujourd'hui. De plus, l'approche « santé » de prévention de la consommation, de réduction des risques liés aux usages problématiques et d'accompagnement professionnel de personnes usagères est insuffisante et, parfois, inadaptée. Enfin, l'offre de soins pour la réhabilitation et l'accompagnement de personnes à usage problématique est insuffisante, bien que des efforts importants aient été investis notamment à travers le déploiement de centres d'addictologie opérés par des associations, par le ministère de la Santé et financés par la fondation Mohammed V et plus récemment par l'INDH.



## AMBITION

L'ambition est double et consiste à :

- Développer une filière légale de production et de transformation du cannabis ou du chanvre dans la région du Rif, basée sur une recherche scientifique de qualité, sur la préservation et la valorisation du patrimoine naturel et culturel, tout en assurant une sécurité juridique pour les cultivateurs ;
- Transformer la réponse de l'État face à la consommation du cannabis d'une approche principalement punitive basée sur la pénalisation, facteur d'exclusion, à une approche inclusive basée sur la prévention, les soins pour les usages problématiques, et la réinsertion.

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

- **Orientations relatives à la culture et la valorisation du cannabis**

### **Réduire le gap entre la loi et la réalité concernant la culture du cannabis en adoptant un cadre légal clair, cohérent et adapté qui encadre et organise la production**

Aujourd'hui, la loi interdit toute forme de culture ou de production de la plante de cannabis, sauf pour certaines zones historiques. La loi doit évoluer pour légaliser, réglementer, encadrer et organiser la production et la transformation du cannabis dans des conditions et modalités à préciser. En particulier, la loi pourra déterminer : les zones géographiques où la culture du cannabis est autorisée, les variétés autorisées (notamment en fonction de la teneur en THC), les usages et applications pour lesquels la culture est destinée (par exemple, thérapeutique, cosmétique ou industriel), ainsi que les modalités technologiques autorisées (par exemple, culture hydroponique) pour répondre aux exigences environnementales, etc. La loi pourra également donner des indications sur l'organisation de la production (par exemple, formation de coopératives ou d'associations de cultivateurs) et de l'agrégation.

### **Promouvoir la recherche scientifique sur le cannabis et étudier les voies d'une valorisation du patrimoine naturel et culturel lié à la culture de cannabis**

Différentes pistes de valorisation du cannabis existent : usage thérapeutique et semi-thérapeutique (« wellness »), usage cosmétique, usage agroalimentaire, usage industriel, etc. Certaines de ces pistes pourraient représenter une opportunité économique pour les régions de culture du cannabis au Maroc, bien qu'avec des perspectives de rendement variables, et sous certaines conditions d'évolution des modes actuels de culture et de transformation. Toute tentative de valorisation du cannabis devrait reposer sur l'expérimentation.

La recherche scientifique peut être un axe majeur d'une démarche expérimentale autour de la valorisation du cannabis (en tant que patrimoine naturel et culturel). Il s'agirait de doter les acteurs nationaux de la recherche scientifique (laboratoires et universités) des moyens techniques et financiers pour : i) faire l'état des lieux de la flore du cannabis au Maroc, et : ii) mener une



réflexion autour de la faisabilité de différentes pistes de valorisation. Les acteurs de la recherche scientifique pourront fédérer d'autres acteurs locaux et internationaux sur l'effort de réflexion sur la valorisation du cannabis : les cultivateurs, des laboratoires internationaux de recherche, et des entreprises internationales.

### **Promouvoir des alternatives économiques attractives et viables pour les communautés d'exploitants**

Parallèlement à la valorisation du cannabis, l'État peut appuyer le développement de filières alternatives notamment autour d'autres variétés de la plante (comme le chanvre) ou pour d'autres types de culture (plantes aromatiques et médicinales, arboriculture, etc.). Le potentiel de l'écotourisme dans les régions du Nord, impliquant les communautés locales y compris les cultivateurs actuels, peut, lui aussi, être développé comme alternative économique. Cette voie devrait prendre pour appui les apprentissages du travail de l'Agence du Nord sur le « développement alternatif et participatif », notamment l'importance de la participation des populations de cultivateurs dans la démarche de développement d'alternatives.

### **Recueillir et actualiser les données relatives à la culture et la transformation de cannabis**

Les orientations préconisées pour la valorisation de la culture de cannabis nécessitent une connaissance actualisée de la chaîne de valeur actuelle du cannabis (culture, transformation, transport). Pour cela, il sera important d'actualiser les données sur les superficies cultivées, zones de culture, taille de la population impliquée dans la culture et la production, etc. en s'appuyant sur les technologies et les partenaires nécessaires pour conduire ce travail de collecte et d'analyse. Les universités de la région et leurs laboratoires, en coopération avec les autorités compétentes (locales et centrales) peuvent contribuer à cet effort.

- **Orientations relatives à la consommation du cannabis**

Plusieurs signaux encourageants vont dans le sens d'un changement du cadre légal et d'une évolution des modalités d'intervention de l'Etat sur la question de la consommation du cannabis : demande d'abrogation de la loi de 1974 formulée par le CNDH en 2018 et 2020 ; affirmation par l'Ambassadeur du Royaume à Vienne du choix par le Maroc d'une approche de santé publique en matière de drogues en 2019 ; propositions de loi déposés par deux formations politiques ; débats dans les médias sur la dépénalisation ; décision de la Commission des stupéfiants des Nations Unies<sup>88</sup>, votée par le Maroc, qui ouvre la voie à l'utilisation du cannabis à des fins médicales.

### **Adopter une approche préventive plus efficace et développer une offre de soins et de réinsertion sociale pour les consommateurs problématiques de cannabis**

Les conventions internationales signées par le Maroc appellent à élaborer des stratégies de prévention de l'usage de drogues ainsi que des mécanismes de prise en charge de la dépendance prévoyant des services de traitement, de réadaptation, de suivi et de réinsertion sociale. Dans ce sens, une politique intelligente de prévention, de sensibilisation et d'éducation doit être mise

---

88 L'ONU DC a retiré, en décembre 2020, le cannabis des listes de contrôle les plus strictes- où il avait figuré pendant 59 ans.



en œuvre avec la différenciation nécessaire entre les différents types de drogues et les différents types d’usages et de consommation. Une offre de soins adaptée aux besoins des personnes présentant un usage problématique du cannabis doit être déployée avec pour objectif d’assurer un accompagnement qui permet de réduire la dépendance et de faciliter la réinsertion, en complément au réseau de centres d’addictologie présents dans plusieurs villes du Royaume, soutenus par la Fondation Mohammed V. Pour cela, il faudra renforcer la capacité des autorités et des acteurs de la santé à identifier les usages problématiques, renforcer les capacités d’accueil des structures sanitaires spécialisées et développer une offre de services portée par la société civile et les structures publiques pour la réinsertion sociale et professionnelle de personnes faisant un usage problématique du cannabis.

### **Supprimer les peines de prison et mettre en place des peines alternatives pour la consommation illicite du cannabis**

Les conventions dont le Maroc est signataire appellent à adopter, face aux infractions supposément liées à la drogue des mesures humaines, proportionnées et fondées sur le respect de la dignité humaine, la présomption d’innocence et la primauté du droit, et examiner avec toute l’attention voulue les mesures susceptibles de remplacer une condamnation ou une sanction pénale, en particulier dans les cas appropriés d’infractions de caractère mineur.

La tendance mondiale va dans le sens d’une suppression des peines de prison pour la détention et la consommation de petites quantités de cannabis et de la mise en place de sanctions administratives (avertissements, amendes, travaux d’intérêt général, etc.). Le Maroc devrait, lui aussi, emprunter cette voie en adaptant l’arsenal juridique lié à la consommation de cannabis. En particulier, il s’agit de supprimer les peines de prison liées à la consommation illicite de cannabis et de mettre en place des peines alternatives. Par ailleurs, le périmètre de la consommation illicite doit être défini (quantités, lieux, usages) de manière plus précise. Par exemple, si le Maroc décide de développer une filière du cannabis thérapeutique, la consommation encadrée (sous prescription) de cannabis (éventuellement dans des canaux de distribution dédiés) pourra être autorisée. Le projet de réforme du Code pénal est une bonne occasion pour apporter ces changements.

### **Poursuivre la lutte contre les réseaux de trafic**

Les autorités doivent poursuivre l’effort d’identification et de démantèlement des réseaux de trafic (du cannabis) qui chercheront à s’étendre sur de nouvelles exploitations ou à encourager des cultures interdites en offrant, par exemple, une rémunération plus avantageuse. En effet, malgré la mise en place d’un monopole d’État, une production illégale pourra persister et nécessitera de maintenir une approche vigilante. En plus de la mobilisation de moyens sécuritaires et de coopération internationale pour l’identification et le démantèlement de ces réseaux de trafic, il sera également important de lutter contre la corruption qui permet à ce trafic de prospérer.

---

## PARTIE II

### THEMES TRANSVERSES

- REFERENTIEL DE DÉVELOPPEMENT, DOCTRINE ORGANISATIONNELLE, CADRE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITE
- LEVIERS DE CHANGEMENT
- FINANCEMENTS ET PARTENARIATS



---

**REFERENTIEL DE  
DEVELOPPEMENT,  
DOCTRINE  
ORGANISATIONNELLE,  
CADRE DE CONFIANCE  
ET DE RESPONSABILITE**



---

# ROLE DE L'ETAT

## ETAT DES LIEUX

---

**Le rôle de l'État et sa relation aux citoyens et à l'économie ont connu, dans le contexte marocain, des évolutions significatives au cours des dernières décennies.** La Constitution de 2011 a réaffirmé le rôle de l'État en matière de libertés, de capacités et sécurité, fondé sur le principe de confiance dans la relation entre les pouvoirs publics, la société et les acteurs économiques, sur la base de l'obligation de participation et de responsabilité.

**La situation de la Covid-19, et sa gestion par l'État dans ses différentes composantes, a mis en évidence le(s) rôle(s) multiples que celui-ci peut et doit jouer** en lien avec les objectifs de développement, de régulation de l'économie, de protection des citoyens notamment des plus vulnérables, et de conception et de pilotage des choix stratégiques pour le pays.

**La perception de l'action de l'État et de sa relation avec les acteurs de la société et de l'économie continue d'être marquée par un délitement de la confiance.** Ce délitement de confiance provient de la perception d'un État qui peine à honorer ses engagements en termes de régulation économique, de développement humain et de protection sociale. La faible efficacité de l'action publique contribue, elle aussi, à amplifier cette perception. Par conséquent, le niveau de participation, de la part de la société et de l'économie, demeure en deçà de leur potentiel de contribution au développement. En particulier, la participation du capital privé national, en dehors des secteurs économiques protégés ou bénéficiant de mesures incitatives fiscales et non-fiscales, reste insuffisante. La participation de la société civile et plus largement du tiers secteur reste également limitée.

## DIAGNOSTIC

---

**La capacité d'anticipation, de planification stratégique, et de conception et suivi des politiques publiques de l'État demeure insuffisante et pâtit de plusieurs incohérences et inefficacités.**

L'exercice de planification est insuffisamment anticipatif et prospectif sur les nouvelles donnes et opportunités, les tendances de long terme et les risques systémiques, de différentes échelles et natures. Il est souvent en déphasage avec la complexité et l'imprévisibilité croissantes des problématiques et de leurs déterminants.

Si la Constitution fournit les principes devant présider aux responsabilités respectives des pouvoirs dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre, l'impulsion et le contrôle des chantiers stratégiques, la délimitation précise des champs de responsabilité et les modalités pratiques de leur application et de la coordination des acteurs ne sont pas suffisamment clarifiées.

Les modalités de planification stratégique ne répondent pas à une vision systémique cohérente. L'État a mis en œuvre plusieurs stratégies sectorielles et transversales, avec des résultats mitigés. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation dont notamment l'absence d'une conception systémique et intégrée des stratégies sectorielles et leur faible convergence et mise en cohérence avec les objectifs de développement humain et durable ainsi que le déficit en matière de pilotage, portage, conduite, évaluation et réajustement des stratégies sectorielles et des programmes publics.

Les politiques publiques ne sont pas assez territorialisées ni participatives dans leur conception, mise en œuvre et évaluation. Elles répondent souvent à une logique de conception technique centralisée qui laisse peu de place à la concertation citoyenne et à l'appropriation effective par les territoires au sein desquels elles se déploient.

L'État est insuffisamment réflexif sur ses propres choix et interventions. Le suivi et l'évaluation d'impacts ne sont pas ancrés dans les modes de faire de l'État, ce qui réduit le potentiel de responsabilisation des acteurs publics, limite la capacité d'apprentissage et d'adaptation de l'État, et réduit l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Les outils et capacités techniques requis pour la conception de politiques publiques efficaces sont parfois insuffisants, inadaptés ou incohérents. Les départements et institutions (ministère de l'Économie et des Finances, Bank Al-Maghrib, HCP, ONDH) utilisent des outils et des méthodes de planification différents et n'intègrent pas suffisamment la composante quantitative et économique des dimensions plus qualitatives liées au développement humain, inclusif et durable. Par ailleurs, le Parlement n'est pas suffisamment pourvu en compétences techniques lui permettant de jouer pleinement son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques.

**Les modes de régulation, institutionnels et réglementaires, de l'économie ne parviennent pas à assurer une concurrence saine et loyale ni un engagement productif des agents économiques au service du développement.** Si la Constitution érige le Conseil de la concurrence en institution indépendante de régulation chargée « d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, notamment à travers l'analyse et la régulation de la concurrence sur les marchés, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques déloyales et des opérations de concentration économique et monopole », l'effectivité des prérogatives qui lui sont dévolues est encore faible au vu de la persistance des comportements de rente, de passe-droits, de conflits d'intérêts, d'abus de position dominante, d'ententes illicites sur les prix, et de situations oligopolistiques. Par ailleurs, des pans de l'économie demeurent non régulés (c'est le cas du secteur informel, notamment le gros informel) ou mal régulés (c'est le cas des industries de réseaux et des plateformes multi-faces).

**L'investissement public a un impact limité en termes de développement humain, d'inclusion sociale et de croissance économique, et répond à une vision verticale et descendante.** Depuis deux décennies, une stratégie volontariste d'investissements massifs dans les infrastructures a été engagée (réseau portuaire, réseau routier et autoroutier, ligne à grande



vitesse, énergies renouvelables...). Cependant, ces choix d'investissement n'ont pas produit tous les résultats qui en étaient attendus en termes d'inclusion sociale et territoriale. L'investissement public, dans ses différentes formes, ne fait pas l'objet d'une priorisation sélective, ni d'une coordination entre différents projets pour renforcer les synergies, ni d'une évaluation systématique, ce qui aurait permis d'en renforcer l'efficacité et d'optimiser la ressource publique investie. Par ailleurs, si les entreprises et établissements publics (EEP) sont un outil majeur de l'investissement public (près de 50% du total en 2020) et de la conduite des stratégies sectorielles, le portefeuille public enregistre plusieurs faiblesses : dépendance du budget de l'État pour un grand nombre d'EEP, dont certaines dans des situations financières critiques; forte concentration en termes de revenus, bénéfiques et investissements autour de quelques entreprises; endettement en constante progression ; gouvernance inefficace et absence de régulation de certains secteurs.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est de renforcer les capacités de l'État à remplir ses fonctions principales d'État stratège, d'État protecteur, d'État régulateur, et d'État développeur, à optimiser sa fonction d'investissement et d'impulsion de la dynamique économique, et à améliorer l'efficacité technique et institutionnelle de son action.

Cette ambition s'inscrit en cohérence avec la doctrine organisationnelle promue par le Nouveau Modèle de Développement, appelant à une relation d'équilibre et de complémentarité entre un État fort et une société forte, et à des principes d'action porteurs d'efficacité, et vient expliciter la notion d'État fort dans le cadre de cette doctrine.

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

### Renforcer la capacité stratégique de l'État

- **Clarifier les champs respectifs de la planification et du pilotage stratégique, de la conception et de l'exécution des chantiers stratégiques du pays, et les accompagner de mécanismes décisionnels clairs et de suivi de mise en œuvre qui renforcent le caractère démocratique des politiques publiques.** Cette clarification peut se faire par :
  - i) le renforcement des fonctions de planification stratégique et de pilotage, à travers la mise en place d'un mécanisme de suivi sous l'autorité de Sa Majesté Le Roi ;
  - ii) renforcer la pleine transparence des étapes de conception et d'adoption des choix stratégiques de l'État, à travers les processus institutionnels existants, visant à initialiser le processus de conception et à adopter des objectifs, une feuille de route et un agenda;
  - iii) le renforcement des mécanismes de consultation et délibération publique et citoyenne à organiser par le Gouvernement afin d'alimenter la décision et l'action publique par l'identification des attentes et priorités des citoyens et de l'ensemble des acteurs;



- **Favoriser la conception, participative et intégrée, des stratégies sectorielles et de politiques multisectorielles dans le cadre d'une démarche globale à objectifs convergents, et focalisées sur l'impact sur le citoyen.** Cela nécessite d'orienter les politiques publiques et les stratégies sectorielles vers des objectifs communs de création de richesses, d'emplois décents, de compétitivité, et de stabilité macroéconomique, et de mettre en cohérence et en convergence l'ensemble des programmes sectoriels autour de ces objectifs – d'associer à leur conception tous les acteurs pertinents dans une démarche ouverte et partenariale renforçant la pertinence stratégique d'ensemble, ainsi que d'optimiser et de renforcer les articulations et synergies entre différentes politiques et stratégies sectorielles, dans une logique systémique en phase avec la transversalité croissante des problématiques à solutionner. Il s'agit aussi de favoriser la participation des citoyens et des territoires dans la conception de l'action publique pour l'adapter à leurs besoins et aux objectifs de développement local. Systématiser l'évaluation des politiques publiques et des stratégies sectorielles est également indispensable et nécessite de doter les instances qui en ont la charge des capacités techniques et humaines pour les conduire, et d'assurer des canaux pour la prise en compte de leurs conclusions par les parties en charge du pilotage de ces politiques ;
- **Renforcer la territorialisation des stratégies et plans sectoriels au niveau de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation, en ligne avec le principe de subsidiarité et le rôle des régions promu par le NMD.** Voir orientations stratégiques abordées dans les notes thématiques « Régionalisation » et « Urbanisation » ;
- **Outils l'État de capacités de prévision de court-moyen terme et de prospective de long terme, à même d'assurer l'adéquation, la résilience et l'agilité de l'action publique** en lien avec les conjonctures, les tendances de long terme et, plus généralement, les risques et aléas de différentes natures et échelles. La prévision de court-moyen terme incombe au ministère de l'Économie et des Finances et à Bank Al-Maghrib ; la prospective pourrait être portée par le Haut-Commissariat au Plan. La résilience et la capacité de gestion des crises nécessitent, elles, d'investir davantage l'État dans la prévention (de risques sociaux, économiques et financiers) et de la protection contre l'impact des crises lorsqu'elles se matérialisent notamment à travers le socle de protection sociale et les outils de relance économique (par exemple, les politiques budgétaires contra-cycliques). Les notes thématiques « Santé et bien-être » et « Protection sociale » insistent sur l'importance de la prévention et de l'anticipation des risques et tendances de long terme ayant un impact sur le bien-être des citoyens.

### Renforcer le rôle d'Etat protecteur, contre tous types de risques, et en particulier en faveur des plus démunis

**Renforcer la fonction d'Etat protecteur.** Dans le cadre du Nouveau Modèle de Développement, l'Etat protecteur se matérialise notamment à travers l'investissement dans le capital humain et sa capacitation, avec une notion d'égalité de chances soutenue notamment par le choix affirmé de renforcement des services publics, et par le renforcement et l'élargissement du périmètre de la protection sociale (maladie, vulnérabilité, allocations sociales, revenu minimum) la prévoyance contre les risques naturels (risques climatiques, pandémies), et l'égalité dans l'accès



aux opportunités, notamment pour les femmes et les jeunes. Les orientations donnant corps au renforcement de l'Etat protecteur sont présentées en détail dans les notes thématiques relatives à la protection sociale, à la santé, à l'éducation, à la jeunesse et à l'égalité hommes-femmes.

**Rationaliser et mieux structurer les EEP à mission sociale, vers davantage de convergence et d'efficacité.** Les EEP non marchands, à mission essentiellement de développement humain et social (formation, santé, assurance, protection de populations vulnérables, etc.) constituent une part importante du portefeuille public, et incluent des instruments aux missions parfois similaires, et certains aux missions révolues. Afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique en matière sociale, vers davantage d'inclusion et en cohérence avec le renforcement du rôle de l'Etat protecteur, une restructuration des EEP à mission de développement humain et social de l'Etat est nécessaire, à travers la rationalisation des établissements publics et Fonds d'appui dédiés, la suppression de certains établissements devenus inactifs ou caducs, et le regroupement des établissements en holdings selon leurs fonctions (appui social, assurance et retraites, formation, etc.), avec une gouvernance unique permettant d'assurer la convergence stratégique et opérationnelle des actions et d'optimiser l'allocation des ressources humaines et budgétaires pour davantage d'efficience.

### **Renforcer les fonctions de régulation de l'État pour assurer un environnement compétitif, et faciliter l'acte entrepreneurial dans un cadre responsabilisant aux règles claires**

- **Renforcer les dispositifs de régulation permettant de contrecarrer la concurrence déloyale et d'enrayer l'économie de rente.** Cela nécessite : i) de créer des régulateurs dans les secteurs ouverts à la concurrence qui n'en disposent pas ; ii) de renforcer les régulateurs sectoriels existants en les dotant des capacités techniques nécessaires, et ; iii) de mettre en place les conditions nécessaires pour assurer l'indépendance du régulateur et la juste concurrence entre opérateurs publics et privés dans les secteurs où l'État est opérateur (par exemple, un ministère sectoriel ne peut pas être à la fois régulateur et opérateur à travers une tutelle technique sur un EEP) ;
- **Explorer les modes de régulation liés aux industries de réseaux et anticiper les enjeux liés à la plateforme de l'économie.** Pour les industries à réseaux comme le transport, les télécommunications, les utilitaires (eau, gaz, électricité), de nouvelles formes de régulation ou leur renforcement sont à envisager pour assurer un service de qualité au citoyen à un coût optimal. Cela pourrait nécessiter d'introduire des réformes visant à supprimer certains monopoles publics octroyés aux EEP et à introduire la concurrence dans ces secteurs ou certaines activités, comme cela a été le cas pour les télécoms. Dans ce sens, les réformes sectorielles que requiert le Nouveau Modèle de Développement nécessitent également une réforme des EEP opérant dans ces secteurs. Enfin, la tendance à la plateforme numérique de l'économie et l'émergence de nouvelles formes d'organisation de l'activité économique et du travail nécessitent d'adapter le système de régulation pour faire face aux risques qu'ils comportent (évasion ou optimisation fiscale, précarisation du travail...) – notamment à travers un statut juridique adapté pour les plateformes, le développement d'un dispositif pour la protection des droits individuels et collectifs, et la mise à jour de la législation nationale dans ces secteurs.



## Optimiser la fonction investissement de l'État et sa politique actionnariale pour en faire un vecteur de développement et de création de valeur économique et sociale, au niveau national et territorial

- **Améliorer l'efficacité de l'investissement public et accroître son impact en termes d'inclusion sociale et territoriale**, et de croissance économique. À des niveaux constants d'investissement public, il est crucial d'assurer que l'impact social et économique soit maximisé. Pour cela, il est important d'orienter davantage l'investissement public vers les objectifs de création d'emplois, d'amélioration de la productivité du travail, d'inclusion sociale, de développement humain, et de durabilité environnementale – par exemple, dans des secteurs comme les énergies renouvelables, le numérique, l'intelligence artificielle, la recherche médicale et dans les services de l'éducation et de la santé. Il convient également de poursuivre la réforme du système de gestion des investissements publics, notamment pour systématiser l'évaluation de l'impact socioéconomique des projets et assurer la priorisation des investissements en fonction du niveau d'urgence et d'impact attendu. Dans ce sens, l'Agence nationale pour la gestion des participations de l'État (APE), dont la création a été annoncée par Sa Majesté Le Roi lors du discours du Trône de juillet 2020, devrait être chargée de développer une banque de projets d'investissements, de les prioriser, d'en assurer la coordination et la synergie, et d'en assurer le suivi et l'évaluation de leur impact. Par ailleurs, il est proposé de doter les EEP d'un statut « EEP à mission » visant à ancrer leurs stratégies d'action dans des missions de développement sectoriel et territorial, spécifiques à chacun des EEP en fonction de leurs secteurs et territoires d'intervention.
- **Focaliser l'investissement public sur les investissements structurants de long terme et sur les investissements à caractère de service public, et renforcer la mobilisation de l'investissement privé sur les autres types d'investissement**. En particulier dans un contexte de contrainte budgétaire, l'optimisation de la fonction d'investissement de l'État passera par sa focalisation stratégique sur les infrastructures les plus structurantes et correspondant à des monopoles naturels, et par la mobilisation accrue du privé national et international en dérisquant l'investissement privé dans certains secteurs en vue de l'attirer. Pour cela, il sera nécessaire de mieux mobiliser l'épargne nationale, notamment à travers l'engagement du système bancaire dans le financement de l'investissement, et d'opérer une rénovation dans la gouvernance et les modalités de financement des EEP à même d'ouvrir à l'investissement privé des activités aujourd'hui prises en charge essentiellement par l'État (*voir orientation ci-dessous sur la rénovation de la politique actionnariale de l'État et le développement des PPP*).
- **Accroître l'investissement public affecté au développement social et territorial**. Cela nécessite de poursuivre la conception et la mise en œuvre, de manière efficace et cohérente, des plans de développement régionaux, d'améliorer la lisibilité du budget de l'État par la territorialisation de la dépense, et de systématiser l'évaluation de l'impact de l'investissement public au niveau régional. Il s'agit également de prioriser l'investissement public dans l'éducation, la santé, le logement et les services de base, le transport collectif, la digitalisation, les espaces publics de vie et de culture, et la protection des ressources naturelles – en lien avec les priorités du Nouveau Modèle de Développement.



- **Réformer la politique actionnariale de l'Etat, pour faire des EEP des établissements performants et efficaces, autonomes financièrement, gérés selon les meilleurs standards.** L'objectif est de faire des EEP un moteur de développement économique et d'amélioration de la compétitivité structurelle, une locomotive pour le secteur privé à travers la structuration d'écosystèmes compétitifs dans les secteurs stratégiques, et des acteurs engagés dans le développement territorial et responsabilisés sur leur impact social et environnemental. Afin de transformer les EEP dans ce sens, il est proposé de :

  - **Reconfigurer le portefeuille public** pour assurer la distinction entre établissements à caractère non marchand relevant de l'administration, et les établissements à caractère marchand pilotés par l'APE, et pour favoriser les synergies au sein du portefeuille public en passant d'une logique d'offre publique cloisonnée vers une approche systémique et transversale favorisant la coordination et le regroupement autour de holdings sectorielles (par exemple, transport et logistique, financement, développement social, etc.) ;
  - **Renforcer les complémentarités et synergies entre les EEP à caractère financier, en clarifiant leurs missions et en mettant à niveau leur gouvernance, pour une action d'ensemble plus efficace et cohérente.** Il s'agira notamment de clarifier les missions des multiples entités publiques actives dans l'investissement, la gestion de l'épargne, ou le financement bancaire, (CDG, CGAM, Barid Bank, CMR, RCAR, etc.), de les doter d'une gouvernance qui soit en ligne avec les meilleurs standards internationaux en termes de gestion financière et de transparence, et veiller à un usage de leurs fonds et outils qui soit cohérent avec leurs missions, et porté par des objectifs de rentabilité des activités et investissements et de protection de l'épargne des citoyens. Pour les EEP financiers appelés par l'Etat à contribuer à des missions de développement social ou territorial (tel que CGAM, Barid Bank, etc.) parfois à faible rentabilité économique, en parallèle de leurs activités à caractère strictement commercial, il conviendra de veiller à la séparation de ces activités de sorte à assurer la transparence sur leurs coûts, et de rompre avec les mécanismes de péréquation tacites qui peuvent menacer la solidité financière de ces institutions, ou entretenir des pratiques ou avantages non concurrentiels.
  - **Autonomiser les EEP marchands par rapport aux départements de tutelle sectorielle** et sortir de la double tutelle technique et financière prescriptive d'orientations parfois divergentes. En effet, si les EEP doivent s'inscrire en cohérence avec les stratégies et politiques publiques sectorielles, ils ne sont pas pour autant un instrument de politique sectorielle dépourvu de contraintes de rentabilité et de soutenabilité à long terme. Pour cela, il est proposé de restreindre le rôle des départements sectoriels à la définition des orientations de politique publique, et d'adosser à l'APE la tutelle financière des EEP en vue notamment de valider leurs stratégies et leurs programmes d'investissement (en cohérence avec les orientations sectorielles). Les modes d'administration des EEP doivent évoluer dans ce sens notamment à travers des conseils d'administration plus réduits et dotés du niveau d'expertise adéquat. Comme exposé dans la section précédente, les secteurs doivent également avoir des régulateurs indépendants, pour une claire séparation entre les fonctions de stratégie, de régulation et d'opération ;



- **Améliorer la transparence financière des activités des EEP marchands, comme préalable nécessaire à leur restructuration et autonomisation financière.** Il s'agit notamment de rendre plus transparente la comptabilité des EEP de sorte à pouvoir défaire les péréquations tacites entre activités ou entre tranches d'une même activité, clarifier les rentabilités de chaque activité, responsabiliser les EEP sur leur performance pour les activités de nature rentable, et mettre en place des schémas de subvention étatiques transparents et ciblés pour les activités à caractère social ou de service public structurellement non rentables et nécessitant un appui financier de l'Etat ;
- **Transformer le statut juridique des EEP à caractère marchand en Sociétés Anonymes** leur permettant d'avoir une plus grande autonomie stratégique, financière et opérationnelle, et une responsabilité plus claire sur leurs résultats, visant à en renforcer la performance ;
- **Opérer un re-engineering organisationnel** permettant de séparer les activités correspondant à des monopoles naturels des activités pouvant être ouvertes à la concurrence et à l'investissement du secteur privé comme opérateurs aux côtés de l'État, et ce dans un objectif d'amélioration de la compétitivité et d'allègement des charges d'investissement pour l'État. A titre d'exemple, la partie Energie de l'ONEE est amenée à être restructurée pour séparer les activités de production énergétique, de transport, et de distribution, et permettre d'ouvrir chacune des activités à la concurrence séparément. Dans le cas du ferroviaire, l'ONCF pourrait être scindée en une filiale en charge du réseau d'infrastructure (monopole naturel), une filiale en charge de l'opération du fret, et une autre filiale en charge de l'opération du transport passagers, ces deux dernières pouvant être mises en concurrence avec des opérateurs privés sur des tronçons particuliers ;
- **Assurer un environnement propice à la transformation et la conduite du changement au sein des EEP.** En lien avec les orientations d'autonomisation et de responsabilisation des EEP, il est proposé de créer l'espace propice à leur transformation, notamment à travers la formation et dotation en compétences porteuses de changement, un pilotage et suivi stratégique étroit de la transformation permettant de lever les blocages et résistances, la promotion de l'expérimentation et l'incubation d'initiatives nouvelles ;
- **Favoriser la territorialisation des EEP** et leur engagement en faveur du développement de territoires à travers la création de démembrement territoriaux des EEP et l'émergence d'EEP à mission orientés vers le développement régional et la valorisation des territoires. Plusieurs missions, aujourd'hui assurées par des EEP, pourraient à l'avenir être confiées pour davantage d'efficacité à des filiales territoriales avec une participation financière des acteurs régionaux et privés, au regard de la nature locale des activités, comme la distribution d'eau et d'électricité, ou encore le réseau d'infrastructure numérique, permettant de réduire la fracture territoriale sur ce volet.
- **Améliorer le dispositif de partenariat public-privé pour permettre la mobilisation d'investissements privés nationaux et internationaux, notamment dans les infrastructures, en complémentarité avec les investissements de l'Etat.** Il s'agit principalement de rendre opérationnels les amendements de la loi 46-18 (adoptée le 14



Janvier 2020) relative au PPP, et de renforcer les capacités de l'Etat pour l'identification et la préparation de projets PPP dans tous les secteurs qui s'y prêtent. Cela requerra notamment le renforcement des compétences techniques, financières, et juridiques pour la préparation et négociation des projets, ainsi que la mise en place de mécanismes de financement de la préparation de projets, à travers par exemple des fonds fiduciaires dédiés.

### Renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat par des politiques publiques basées sur les données et l'expérimentation et accompagnées de suivi et évaluation au cours de leur mise en œuvre

- **Systématiser une conception de politiques publiques qui soit basée sur les données et sur l'analyse préalable de l'efficacité des solutions préconisées en termes d'impact.** Cela nécessite d'assurer que le processus d'élaboration des politiques publiques (lois, stratégies, programmes, etc.) s'appuie sur des travaux d'analyse approfondie visant à en définir les objectifs, à identifier les leviers les plus adaptés pour les atteindre, et à concevoir sur le plan opérationnel des interventions adaptées aux attentes, besoins, et comportements des acteurs ciblés, avec des chaînes action-résultat claires. L'amélioration des capacités de conception des politiques publiques requiert de renforcer les compétences et les outils techniques au sein de l'administration dans les domaines de la réflexion stratégique et approche systémique, la collecte et analyse de données et statistiques, la conception de protocoles de suivi-évaluation, et d'assurer un environnement favorable à l'innovation, à l'expérimentation et à l'apprentissage dans le domaine de la politique publique, à travers par exemple des « policy labs ».
- **Systématiser le suivi et l'évaluation d'impact des politiques publiques tout au long de leur cycle de vie, ex ante, en cours de mise en œuvre et ex post.** L'évaluation d'impact doit commencer au moment de la conception des programmes et des politiques publiques en définissant un cadre d'impact et des objectifs à atteindre, associés à des indicateurs mesurables et attribuables– ce qui permettra d'en faire le suivi pendant la mise en œuvre, et de pouvoir apporter les ajustements nécessaires en cours d'exécution pour ajuster les interventions et améliorer leur impact. Le suivi des politiques publiques en cours de leur mise en œuvre doit être systématisé suivant un calendrier approprié en fonction de la nature des interventions, et est impératif au regard de la complexité croissante des problématiques et l'imprévisibilité des réponses de terrain. Enfin, l'évaluation d'impact ex post de ces politiques publiques par le Parlement doit être renforcée en appuyant ses capacités techniques, en le dotant de l'expertise et des outils nécessaires à l'évaluation, en encourageant le recours à des entités comme la Cour des comptes et les Inspections générales pour des missions spécifiques d'évaluation et de contrôle, ou en incluant une clause d'évaluation dans toutes les lois votées pour en garantir la mise en œuvre.
- **Assurer la disponibilité, la qualité et la cohérence des données statistiques et renforcer les capacités de modélisation.** La conception, le suivi et l'évaluation des politiques publiques reposent sur la disponibilité de données statistiques à jour, cohérentes et facilement exploitables par le décideur politique. Pour cela, les capacités techniques et organisationnelles du Haut-Commissariat au Plan doivent être renforcées et évoluer pour répondre au mieux aux besoins en données des administrations publiques. Le HCP



pourrait assurer un dialogue régulier avec les administrations et autres institutions publiques pour adapter son offre (enquêtes, type de données, qualité, fréquence, formats, etc.) à leurs besoins en termes de contenu et de fréquence, pour harmoniser les approches statistiques et éviter les divergences de données entre institutions publiques. Afin d'assurer la disponibilité et la diffusion de données fiables dans des délais courts, les capacités techniques du HCP gagneraient à évoluer pour mobiliser davantage les approches de Big Data qui permettent la collecte et l'exploitation d'informations disponibles en temps réel (par exemple, télécommunication, données géospatiales, etc.), et innover dans les méthodes de réalisation des enquêtes par réseaux pour davantage de célérité dans leur traitement et mise à disposition du public. Par ailleurs, il est important de faire évoluer la modélisation macroéconomique actuelle (conduite par différentes institutions) vers des modèles hybrides, plus sophistiqués, qui intègrent des dimensions autres qu'économiques liées au développement humain, inclusif et durable – y compris des approches qualitatives permettant d'intégrer des éléments sur les comportements idiosyncrasiques propres à l'économie marocaine.

- **Assurer la coordination des acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.** Plusieurs politiques publiques sont transversales et impliquent plusieurs acteurs institutionnels pour leur conception et leur mise en œuvre. Pour cela, il est proposé d'assurer la disponibilité de forums (par exemple, comités interministériels avec une fonction de secrétariat) permettant la gestion efficace de projets de politique publique. En particulier, il est recommandé d'assurer la complémentarité institutionnelle entre les politiques macroéconomiques sur la nécessaire coordination entre le Gouvernement en général, le ministère de l'Économie et des Finances et Bank Al-Maghrib concernant la politique monétaire (*voir orientations stratégiques relatives au « Cadre macroéconomique » pour plus de détail*).

---

# LIBERTES, ETAT DE DROIT & JUSTICE

---

La liberté des citoyens est le socle sur lequel se construisent la confiance et l'État de droit. Le respect des libertés et des droits garantis par la Constitution, un arsenal juridique qui en respecte l'esprit, une jurisprudence proactive, audacieuse et en phase avec les mutations en cours de la société, et le pari fait sur l'autonomie et la responsabilité des citoyens en sont les conditions. Dans ce cadre, le rôle de la magistrature est crucial. Pour réaliser pleinement les promesses de la Constitution, il s'agira de consolider le rôle des différentes instances judiciaires, principalement la Cour constitutionnelle, et de clarifier les relations entre les différents acteurs de la Justice, pour que chacun assume ses responsabilités dans le respect des principes fondateurs d'un Etat de droit.

---

## ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

---

La Constitution de 2011 proclame dès le préambule le « choix irréversible de construire un État de droit démocratique ». L'État de droit suppose le respect de la hiérarchie des normes qui place la Constitution au sommet de celle-ci, la prééminence des droits humains, la protection des minorités, l'indépendance de la justice et une séparation des pouvoirs.

La seconde moitié des années 1990 et la première décennie des années 2000 voient s'accomplir d'importantes avancées, alternance politique, réconciliation mémorielle, libéralisation des médias. Ces avancées n'ont pas été consolidées lors de la seconde décennie et le Maroc occupe encore des positions mitigées dans les classements internationaux relatifs aux libertés et à l'État de droit.

Les crises politiques contemporaines (nationales et mondiales) : montée de la menace terroriste, crise d'intermédiation, faiblesse des médias publics concurrencés par de nouvelles formes d'expression sur les réseaux sociaux, limites de la démocratie représentative... ont probablement impacté l'engagement en faveur de la liberté. Cette situation contribue à alimenter un climat d'incertitude concernant les libertés publiques et individuelles. Les garanties constitutionnelles ont du mal à se traduire dans la réalité, faute d'un portage politique, qu'il soit médiatique, partisan ou institutionnel, ou d'un portage de la société. Les citoyens donnent des contenus variés et parfois contradictoires aux droits et aux libertés, et ne l'associent pas toujours au principe de responsabilité, confondant parfois liberté et licence ; l'État, pour sa part, semble refuser à la société un droit de regard effectif sur certains sujets, et n'accorde pas pleinement la capacité réelle à le critiquer. Les événements d'Al Hoceima ont fait apparaître des fragilités : problèmes économiques et sociaux exacerbés dans les petites et moyennes villes, crise de l'intermédiation, défaillance des élus locaux, difficulté à nouer un dialogue effectif avec une société civile locale en mutation. Il en a résulté malgré la justesse et la légitimité reconnues par tous des revendications sociales, des débordements et des atteintes à l'ordre public qui ont conduit à de nombreuses arrestations, et d'importantes condamnations.

L'enracinement d'un Etat de droit est confronté à quatre obstacles principaux : la difficulté à respecter la hiérarchie des normes ; la faible harmonisation du droit interne avec les engagements internationaux ; l'existence de lois non-applicables, foyers d'arbitraire, de corruption et d'insécurité juridique ; enfin les freins à l'effectivité d'un pouvoir judiciaire indépendant.

**La hiérarchie des normes** : « La Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution. » est un principe partagé par l'ensemble des responsables et citoyens écoutés par la Commission. Ce parti pris trouve son expression la plus forte dans l'opportunité offerte aux citoyens d'obtenir un contrôle de constitutionnalité des lois et règlements qui leur sont appliqués, auprès de la plus haute juridiction du Royaume, la Cour constitutionnelle. Cette « exception d'inconstitutionnalité » (articles 133 et 134) met le citoyen en position de contrôler la conformité des lois qu'on lui applique, aux normes supérieures qui lui garantissent ses droits fondamentaux.

Cependant la Constitution ne précise pas la procédure. A juste titre, le juge constitutionnel s'est prévalu du monopole de juger de l'inconstitutionnalité ; il convient toutefois de développer sa capacité à le faire, notamment en raison de l'engorgement de son agenda par le contentieux électoral (90% des décisions).

Un autre élément peut impacter l'effectivité de l'Etat de droit : la multiplication des circulaires administratives qui produisent des effets de droit mais dont la justice administrative a du mal à en contrôler la légalité. L'administration use d'une manière importante de la circulaire et des notes de service, d'une façon non-accessible aux citoyens puisqu'elles ne sont pas publiées au Bulletin officiel. Il s'agit là d'une responsabilité partagée par la justice, qui doit se renforcer pour remplir sa mission de contrôle de la légalité, et de l'administration, qui doit réglementer l'usage des circulaires pour en limiter les abus.

**La supériorité des conventions internationales** : L'Etat de droit signifie aussi le respect des engagements pris souverainement par l'Etat sur le plan international. Les conventions dûment ratifiées par le Parlement et promulguées par le Chef de l'Etat devraient intégrer automatiquement le droit interne. C'est dans ce sens que le préambule de la Constitution de 2011 engage l'Etat marocain. Il dispose que ce dernier doit « accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays ». La Constitution recommande à l'Etat d'« harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale ».

**Des lois non-applicables, générant corruption, arbitraire et insécurité juridique** : les situations où il existe un important décalage entre loi et pratique sociale sont génératrices d'insécurité juridique pour les citoyens et les opérateurs économiques. L'inflation législative et l'application discriminatoire des lois ouvrent la voie à l'arbitraire et à la corruption. Des lois devenues obsolètes face à l'évolution de la société, des lois adoptées dans le déni de la réalité sociale, le non-accès à l'information juridique ou l'incohérence des textes... exacerbent l'insécurité juridique. Il existe de nombreux cas de désarticulation entre la loi et le vécu dans différents domaines, à titre d'exemple : la culture du cannabis dont la pénalisation dans sa forme actuelle maintient des dizaines de milliers de citoyens en marge de la Nation, et l'interdiction de l'interruption volontaire de grossesse, même dans des cas dramatiques menaçant la santé mentale de la mère.



Les libertés individuelles sont marquées par une illisibilité dommageable et ne font pas assez l'objet de délibération dans l'espace public alors même que la société est en pleine mutation. Certains sujets ont du mal à être débattus en faisant de l'intérêt de la citoyenne et du citoyen une priorité : le viol conjugal ; la question de l'avortement ; la question des relations sexuelles entre adultes consentants... Des zones grises prospèrent autour de ces ambiguïtés, générant autant de foyers systémiques de corruption. L'objectif reste celui du débat serein et respectueux des différentes sensibilités, permettant d'aller vers un cadre juridique qui prenne en compte les évolutions sociétales et les aspirations des citoyens.

**L'indépendance de la justice contrainte par l'illisibilité institutionnelle** : la justice a été promue en pouvoir indépendant par la Constitution de 2011. En 2012, l'installation de la Haute Instance du dialogue national sur la réforme de la Justice a été l'occasion pour le Souverain de réitérer l'intérêt que constitue la justice pour l'État de droit. En 2013, l'instance a livré sa charte de la réforme du système judiciaire, qui se fixe des objectifs visant l'ensemble du système judiciaire, en vue de sa réforme complète. Dix ans après, il y a unanimité sur le fait que le pays continue de souffrir de sa justice : des juges en nombre insuffisant, peu ou pas préparés aux évolutions de leur métier notamment sur les aspects économiques et financiers, des auxiliaires de justice présentant des garanties de compétences et de probité insuffisantes, un partage peu clair des rôles entre les différents acteurs (ministère de la Justice, Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, ministère Public). L'indépendance formelle du pouvoir judiciaire contrainte par une culture théologique des magistrats n'a pas été suffisante pour faire émerger un corps de magistrats indépendants et de haut niveau.

Le cheminement de la justice sur la voie de l'indépendance est tributaire de la levée de ces ambiguïtés, et l'avènement d'une gouvernance où le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire assume pleinement sa mission.

Une institutionnalisation de la relation entre les trois lieux de décision actuels au sein du pouvoir judiciaire, en recherche de coordination : le conseil supérieur du pouvoir judiciaire, le ministère Public et le ministère de la Justice, est impérative. La place du Ministère Public, ses rapports avec le Conseil Supérieur du pouvoir Judiciaire, et son indépendance de fait envers toutes les autres autorités, sont interrogés par de nombreux observateurs. L'ambiguïté qui caractérise les relations entre ces trois institutions met la collectivité nationale dans l'incapacité d'interpeller un responsable sur les dysfonctionnements que connaît la justice.



## AMBITION ET OBJECTIFS

---

Sur le volet de la justice et des libertés, l'ambition est de donner aux orientations de la Constitution un contenu réel, et de sortir de l'état d'hésitation sur le principe de liberté. Pour renforcer la confiance, il convient de faire appel à la responsabilité de tous et à un civisme consolidé. Cette ambition n'est réalisable que dans le cadre d'un État de droit, aux institutions aptes à protéger les libertés publiques et individuelles.

La justice est l'institution clef de cette ambition, son fonctionnement doit être conforme aux exigences constitutionnelles et aux critères universels d'un État de droit. Le rouage essentiel étant un juge qui protège les libertés et un pouvoir judiciaire indépendant et redevable de sa rectitude à la collectivité nationale, auquel elle a recours en toute confiance, et dont les décisions sont respectées.

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

### Consolider les capacités de la Cour constitutionnelle à asseoir la hiérarchie des normes et à traiter les exceptions d'inconstitutionnalité

La Cour Constitutionnelle occupe une place prééminente dans l'ordonnement institutionnel du pays. Le constituant lui a dévolu la responsabilité de puiser dans l'esprit du texte et les valeurs universelles auxquelles il fait référence, les arguments pertinents pour combler ses silences, unifier l'interprétation de ses dispositions et orienter les pouvoirs publics dans l'approche normative des politiques législatives, la consolidation de l'indépendance de la magistrature et le renforcement de la cohésion globale du système politique.

La place des conventions internationales ratifiées dans la hiérarchie des normes, l'étendue des actes susceptibles de contrôle de leur légalité et de leur constitutionnalité figurent en tête des sujets où la jurisprudence est attendue tant sur le plan interne que par les mécanismes internationaux de suivi du respect du droit des traités et des droits humains. Dans ce sens, elle devrait être en mesure de se prononcer à travers les recours en exception d'inconstitutionnalité et les saisines par les autorités habilitées, et disposer des ressources humaines et matérielles pour le faire.

### Renforcer la mission du SGG et consolider ses capacités de rédaction, mise en cohérence, et publication des textes juridiques

Le Secrétariat Général du Gouvernement est l'organe technique en charge d'assurer dans les faits l'accès du citoyen aux textes législatifs et réglementaires et de veiller à leur qualité. Le SGG a aussi pour missions la mise en cohérence des textes, la résolution des problèmes d'application révélés par la pratique et le contentieux judiciaire, le contrôle des circulaires. Pour assumer sa mission essentielle à l'Etat de droit, le SGG devrait avoir les moyens financiers, techniques et humains pour renforcer ses capacités en logistique et pour accompagner les services juridiques des départements ministériels et du parlement chargés de la préparation, de l'adoption et de



l'application des lois et règlements. Le SGG devrait également réaliser et assurer le droit d'accès des citoyens à l'information juridique et administrative, par la mise à jour des sites et des ressources documentaires respectifs, la publication des textes de lois, mais aussi des avant-projets proposés à l'adoption du gouvernement, et la publication des PV des conseils de gouvernement.

### **Renforcer la protection des droits du prévenu**

Plusieurs volets concernant l'intégrité et la sécurité du prévenu doivent être abordés : la garde à vue et les droits qui y sont afférents ; la répression pénale (et l'accélération de l'adoption du projet de Code pénal), la révision du code de procédure pénale; l'encadrement par des normes et une déontologie le pouvoir de classement sans suite du parquet, et protéger les lanceurs d'alerte ; la limitation de la détention préventive, le développement de solutions alternatives et la fixation des délais de traitement des affaires donnant lieu à la détention préventive ; enfin l'accélération de l'adoption d'un code d'arbitrage conforme aux règles internationales, notamment l'arbitrage commercial international.

### **Moderniser l'institution judiciaire et mettre en œuvre la charte de la réforme du système judiciaire**

Une justice spécialisée, plus professionnelle, en phase avec les mutations en cours devrait être promue (justice commerciale, justice du travail, justice administrative...) Il faudrait en particulier veiller à l'accélération de l'application des procédures, le désengorgement des cours, la multiplication des tribunaux de commerce, et accorder un intérêt spécifique aux juridictions administratives, piliers de la consolidation de l'État de droit et de la défense du citoyen. La mise en œuvre de la charte de la réforme du système judiciaire devrait être poursuivie, et la gouvernance du pouvoir judiciaire précisée, avec des mécanismes de coordination entre les trois acteurs (CSPJ, Parquet et ministère de la justice). La sécurité judiciaire devrait être améliorée par une harmonisation de la jurisprudence et une facilitation de l'accès aux prononcés des jugements. Par ailleurs, le rendement des tribunaux devrait être augmenté, par le renforcement de divers mécanismes comme la digitalisation. Enfin, la lecture de la Constitution devrait se faire en cohérence avec les changements sociétaux, les engagements du pays pour un État de droit et en conformité avec les standards internationaux.

### **Améliorer la formation et les compétences des ressources humaines de la magistrature**

La magistrature est forte de ses compétences humaines. La diversification des filières de recrutement, la coopération bilatérale et les séjours de formation auprès des organismes internationaux, et l'amélioration de la formation des magistrats permettraient d'augmenter les compétences concernant des domaines variés, nouveaux, et d'accompagner de près l'évolution de la société.

Les compétences des professions extrajudiciaires comme le greffe (qui pourrait être doté d'une école spécifique), les avocats (avec des formations continues spécialisées par exemple), et les expertises diverses (dont l'exercice devrait être progressivement soumis à certification) sont appelées à être valorisées par l'amélioration des qualifications, le suivi et l'évaluation.





Ces professions extrajudiciaires devraient par ailleurs se doter de codes de déontologie, et de normes transparentes pour prévenir les conflits d'intérêts, clarifier les relations avec les clients... De même, la carrière des magistrats devrait être soumise à un code de déontologie conforme aux normes internationales ; les vacances de poste et les conditions pour y postuler devraient être publiées, ainsi que les risques de conflit d'intérêts, l'actualisation de la déclaration du patrimoine, les décisions disciplinaires. Une antenne auprès du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire devrait pouvoir réceptionner les plaintes et les dénonciations du public, avec garanties de protection des lanceurs d'alerte.

### **Opérationnalisation de la e-justice : digitalisation et accès à l'information**

Le levier du numérique doit être activé résolument pour résorber certains des principaux déficits, et en particulier pour digitaliser les procédures, publier des jugements et arrêts dans un délai raisonnable, transmettre les notifications des convocations et des jugements, le tout avec une approche respectueuse de la sécurité juridique, de la protection des droits et des données personnelles et de la présomption d'innocence. Le portail numérique (type « adala ») devrait intégrer toutes les lois en vigueur ainsi que leurs amendements avec datation. Enfin la notification des convocations et des jugements serait faite dans le cadre d'une adresse électronique sécurisée pour tous les citoyens.

---

# BONNE GOUVERNANCE

---

Le choix démocratique et le développement économique sont étroitement liés à une architecture institutionnelle lisible pour tous, des instances de régulations consolidées, une démocratie participative dynamique, des médias libres et une société civile émancipée, des institutions au fonctionnement transparent, dans le cadre d'une régionalisation effective.

---

## ETAT DES LIEUX

---

Le parcours historique du pays est marqué depuis quelques décennies, par une série de réformes importantes, ambitieuses et porteuses de progrès pour les Marocains. En dépit de l'adoption d'une Constitution que tous considèrent comme audacieuse, le champ politique marocain donne une impression d'illisibilité, de réticence à la prise de risque, d'absence de responsabilisation claire, de conduite de réformes non-abouties, et plus généralement d'un essoufflement de l'élan réformiste.

Le résultat est une dégradation avancée du capital de confiance envers les institutions, notamment représentatives, les responsables et les politiques publiques. Pour le citoyen, ce sentiment s'enracine dans un vécu marqué par plusieurs insatisfactions :

**Le décalage entre les promesses portées par certaines réformes et les résultats effectifs** ont nourri un sentiment de défiance. L'impact difficilement appréciable des grands chantiers d'infrastructures, et d'économie sur le quotidien des citoyens accélère ce phénomène d'érosion de la crédibilité de l'action de l'Etat en dépit de certains résultats probants et significatifs, comme le recul de la pauvreté sur les deux dernières décennies. Cependant, les inégalités sociales, les retards en termes de développement humain (santé et éducation), les différents indices de « vie décente », continuent de pénaliser le Maroc dans les classements internationaux.

**Les dysfonctionnements de la justice et la persistance de la corruption** aggravent ce diagnostic. La corruption en particulier, reste un phénomène aux conséquences néfastes pour le développement. Les études réalisées par plusieurs instances, dont l'INPPLC, soulignent la banalisation et le développement du phénomène, et le faible impact des politiques de lutte adoptées jusqu'à présent. On observe même la multiplication d'écosystèmes de corruption, foyers systémiques impliquant l'ensemble d'un secteur, logés dans des secteurs vitaux pour les Marocains, aussi bien dans le système judiciaire, que l'université, la santé publique ou l'administration.

**Enfin, la collusion et le conflit d'intérêts demeurent une préoccupation des différents acteurs.** Ce chevauchement du pouvoir politique et de l'argent, néfaste à l'économie comme à la gouvernance est dénoncé vigoureusement par les citoyens, et pointé du doigt par les acteurs politiques et économiques. Le Maroc ne dispose pas encore d'une législation ni d'une charte éthique sur ce phénomène qui se banalise en l'absence de toute contre-mesure sérieuse.

Le résultat de ces dysfonctionnements est l'inefficience des politiques publiques, la faiblesse de l'investissement privé, la recherche de niches rentières, et la fuite des cerveaux.

## DIAGNOSTIC

En vue d'installer le modèle de développement souhaité, la bonne gouvernance est primordiale. Elle devrait être portée par une architecture institutionnelle claire, la participation des populations concernées, des organes de contrôle et d'évaluation, et la reddition des comptes auprès de l'autorité de nomination, du parlement et de l'opinion publique. La gouvernance ne peut être abordée que selon une approche systémique qui prend en compte les relations réelles qu'entretiennent les différentes composantes de l'Etat.

**Des dysfonctionnements multiples** : ils tiennent à plusieurs facteurs, dont aucun ne surdétermine les autres. On peut les ramener à cinq groupes de défaillances : stratégiques, dues au faible alignement entre les centres de décision ; institutionnelles, découlant d'un flou dans le régime des responsabilités ; opérationnelles, nées de lacunes de coordination (horizontale ou verticale) entre les différents leviers actionnant les politiques publiques ; culturelles, liées à l'aversion des responsables à la reddition de comptes et à l'évaluation ; et enfin plus prosaïquement causées par le manque de compétences humaines ou techniques dans la réalisation des politiques publiques. Ces défaillances s'observent également dans les autres échelons territoriaux, ralentissant le processus de régionalisation et amplifiant les disparités territoriales. Ces blocages peuvent être appréhendés à travers les relations qu'entretiennent les différents acteurs de la gouvernance publique :

**Les relations entre la monarchie et les autres institutions** : La centralité de l'institution monarchique est gage de stabilité, d'unité et de respect du pluralisme. Bien que la Constitution ait explicitement défini la relation entre les pouvoirs, sa mise en œuvre est encore perçue comme empreinte d'ambiguïtés. De cette perception de manque de clarté de la répartition des rôles découlent une certaine déresponsabilisation et un attentisme des décideurs publics. La non-formalisation des processus de validation des politiques publiques peut laisser place à des pratiques d'interférence ou de contournement qui affaiblissent la crédibilité des institutions. L'ensemble du régime des responsabilités souffre de ces chevauchements, rendant ainsi difficile la délimitation des responsabilités et l'opérationnalisation des mécanismes de reddition de comptes.

**Le fonctionnement de l'institution gouvernementale** : le chef du gouvernement est chargé de la formation de son équipe. Cette mission est fondamentale, d'elle découle la cohérence du programme gouvernemental qui a bénéficié du vote de confiance du parlement. La nomination du Chef du gouvernement, encadrée par la Constitution (article 47), continue de susciter des débats à propos de la difficulté à former des coalitions homogènes et à imputer ce problème au contenu de cet article. Cette lecture ne prend pas en compte l'esprit de la Constitution qui met l'accent sur la solidité de la coalition gouvernementale et sa capacité à être soutenue par une majorité parlementaire stable. Le manque de cohésion dépend de surcroît d'autres facteurs : paysage politique, mode de scrutin et découpage électoral, et critères de constitution des formations gouvernementales. Sur le plan de la conduite et la mise en œuvre des programmes politiques,



les formations gouvernementales pâtissent de plusieurs lacunes : absence de vision prospective et de système de veille stratégique ; divergence entre les priorités, les objectifs et les horizons temporels ; faiblesse de l'inter-ministériarité et des mécanismes institutionnels de coordination.

A cet égard, le leadership du Chef du gouvernement est crucial, d'autant plus que la Constitution lui accorde d'importantes prérogatives faisant de lui le chef d'équipe du Gouvernement. Or, la décennie qui a suivi l'adoption de la Constitution de 2011, montre une difficulté à s'appropriier l'ensemble de ces prérogatives. Au mieux, le Chef du gouvernement se retrouve en situation d'arbitre entre des logiques verticales fortes, laissant de côté son rôle de chef d'équipe.

**L'institution parlementaire** est le lieu d'un paradoxe : la Constitution de 2011 l'a dotée de prérogatives substantielles, en plus du monopole de la fabrication des lois, elle a consolidé son pouvoir de contrôle et d'investigation. L'expérience des dix dernières années permet de constater que certaines prérogatives sont insuffisamment prises en charge ; ce qui ne participe pas à rehausser la crédibilité de l'institution aux yeux des citoyens. Le parlement souffre en réalité de plusieurs mal fonctionnements : des compétences humaines et des moyens limités pour exercer ses importantes missions ; une culture parlementaire faible ; des situations de conflit d'intérêts ou de collusion fréquentes ; enfin une production des lois et un contrôle du gouvernement ralentis par la lenteur, l'irrégularité, le manque d'expertise.

**Les instances de régulation**, consacrées par la Constitution, devraient jouer un rôle important dans la bonne gouvernance. Le choix des personnalités à la tête de ces entités et la composition de leurs organes de délibération participent à la prise en compte des différentes sensibilités de la Nation et à la dynamisation de ses contre-pouvoirs. Cependant, les retards dans l'effectivité de plusieurs de ces instances, l'absence d'une réévaluation de leurs textes et fonctionnement, et surtout la faible prise en compte par les parties prenantes de leurs avis et recommandations impactent leur crédibilité et leur efficacité.

**La communication publique** est déterminante pour le déploiement d'une bonne gouvernance. L'information transparente, le débat public et le respect du pluralisme permettent une meilleure articulation entre les différents partenaires, institutions, société civile, citoyens. Or la loi d'accès à l'information n'est pas allée suffisamment loin pour permettre de créer les conditions d'une plus grande appropriation des politiques publiques par les citoyens. Quant aux médias publics, qui devraient assurer la fonction d'information et de lieux de débats, ils souffrent d'un manque de moyens et surtout de pas assez de considération concernant leur rôle dans la vie politique et institutionnelle démocratique.

**Une régionalisation en manque d'effectivité** : le choix de la régionalisation pourtant porté au plus haut niveau de l'Etat, se met en place à un rythme lent. Les processus de décentralisation et de déconcentration restent hésitants et en retard, accentuant les problèmes de disparités territoriales et la faiblesse des services publics. Sur le plan politique, les élections régionales peinent à faire émerger des élites régionales crédibles et compétentes. Le chevauchement des compétences entre collectivités territoriales d'une part et entre celles-ci et l'Etat central d'autre part, ainsi que le manque de moyens financiers et humains, entravent durablement l'émergence d'une réelle gouvernance territorialisée.



## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

**Affirmer la centralité du citoyen** : pour les parties prenantes de la gouvernance et des politiques publiques, le citoyen devrait être au cœur de toute démarche. Impliqué et responsabilisé, le citoyen devrait bénéficier d'une confiance a priori. Les normes et procédures n'auraient plus pour objectif le contrôle mais la sanction a posteriori en cas d'abus de confiance. La performance de l'État et de ses appareils devrait se mesurer par la qualité du service fourni au citoyen. Un arbitrage raisonné entre sécurité et prise de risque, permettrait d'accélérer les réformes, comme ce fut le cas au début des années 2000.

**Clarifier les rôles de manière assumée et dissiper les opacités et incohérences** : le leadership devrait être assumé, à tous les niveaux, pour s'inscrire dans un modèle de leadership institutionnalisé, adossé à un référentiel transparent et lisible. La clarification opérationnelle des domaines de compétences s'accompagnerait d'une organisation et de moyens qui faciliteraient la cohérence verticale et la rendraient explicite et lisible pour tous ; réduisant ainsi les interférences et permettant la traçabilité et la responsabilisation. La structure rattachée au Chef du gouvernement, chargée de la cohérence des politiques, devrait être renforcée. Par ailleurs de grands pôles intégrés simplifieraient l'architecture ministérielle pour une meilleure articulation des politiques sectorielles, et la fin de la dilution des responsabilités.

**Mettre en place des conditions en faveur de la mise en œuvre efficace des politiques publiques et de la résolution effective des blocages** : si les diagnostics sont bons, si la volonté de réforme existe, le Maroc butte le plus souvent sur la mise en œuvre. Cela tient à plusieurs raisons : une recherche de consensus factices qui contournent les désaccords, les renvoyant à la phase de réalisation, où se révèlent de fortes divergences (de valeurs, de conception, de vision de la réforme) conduisant à des blocages. A ces consensus de façade devraient succéder des compromis explicites et assumés. Le second point d'achoppement concerne la faiblesse des compétences humaines en charge de la mise en œuvre des réformes, qu'il faut mobiliser pour en assurer la réussite. La clarification et la simplification des circuits de décision permettraient une approche plus souple envers la prise de risque, l'encouragement à l'initiative et à l'innovation, aussi bien auprès des décideurs politiques qu'administratifs. Enfin, les agences dont la mission a été accomplie ou rendue caduque devraient être fermées, au risque de devenir des lieux de cristallisation d'intérêts catégoriels ou corporatistes opposés au changement. Les préconisations relatives à la qualité de la conception des politiques publiques et à leur suivi et évaluation sont davantage détaillées dans les notes relatives à l'administration et à l'Etat.

**Améliorer le fonctionnement du parlement et renforcer ses capacités** : incarnation de la volonté générale, lieu du pouvoir législatif, le parlement, dans ses deux chambres, est au cœur de la bonne gouvernance et du choix démocratique. Si la qualité du personnel politique est une condition sine qua non à la performance du travail des parlementaires, il faut l'accompagner d'un appui technique et humain des élus. Ces moyens sont indispensables à la réduction du temps de production des lois, à l'amélioration de la qualité du suivi et d'évaluation du travail gouvernemental. La mobilisation des nouvelles technologies ajouterait plus de célérité, d'efficacité, mais également d'inclusion et de participation.



**Renforcer les structures d'intermédiation** : la Constitution consacre le rôle et l'importance des partis, ainsi que celui des organisations syndicales et des chambres professionnelles. Mais l'importance de ces corps intermédiaires contraste avec la désaffection qu'ils connaissent, particulièrement les partis politiques. Le renforcement des instances d'intermédiation, dont les partis politiques, est un préalable à toute vie politique dynamique et saine. Il incombe aux structures d'intermédiation de regagner leur crédibilité en affirmant leur indépendance et en appliquant à leur niveau les principes d'une bonne gouvernance.

**Consolider et élargir le cadre de la démocratie participative** : instaurer la complémentarité, le dialogue et l'articulation entre les pouvoirs exécutif et législatif, et la société civile, afin de créer une boucle vertueuse de citoyenneté responsable et de politiques publiques efficaces, adossées l'une aux autres. Renforcer l'autonomie et les compétences propres de la société civile, pour en faire un partenaire majeur du changement, sentinelle des libertés, et initiatrice, dans un large cadre de débats et de concertations incluant universités, lieux publics, espace virtuel. Il faut des acteurs associatifs assumant leur rôle de partenaires responsables et crédibles, fonctionnant de manière transparente et démocratique, ayant des objectifs lisibles et conformes à leurs statuts ; et faire respecter, parallèlement, la liberté d'association et de réunion publique, consacrée par la Constitution. Cela passe également par le développement de modalités nouvelles de participation, comme les conventions citoyennes, le droit de pétition et les initiatives législatives populaires.

**Consolider le rôle des institutions de gouvernance** : les atouts de la nouvelle génération des institutions de gouvernance consacrées et confirmées par la constitution de 2011 n'ont pas été mis à profit. Ces institutions, dotées d'une véritable expertise et qui assurent une représentation élargie et inclusive de toutes les sensibilités de la nation continuent à être insuffisamment associées à l'élaboration des politiques publiques par le gouvernement et le parlement. Pour qu'elles jouent leur rôle de sentinelle de l'état de droit et de la bonne gouvernance, il est indispensable d'être attentif à la qualité du leadership et son exemplarité, de veiller à la prise en compte de leurs recommandations ou du moins à justifier leur rejet s'agissant des avis prévus par les textes, de les doter de moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de leur mission et de respecter les délais de renouvellement de leurs instances.

**Réinventer les voies de médiation** : à ce titre une réflexion sur les possibilités qu'offre l'institution du Médiateur du Royaume est édifiante. A la suite du Diwan al madhalim, le médiateur est un pas dans la voie de la création d'institutions de régulation puisant dans le double référentiel des droits de l'homme et de la bonne gouvernance, ainsi que dans les traditions politiques propres au pays. Cependant, cette institution peine à trouver la place qui devrait être la sienne s'agissant de la prise en compte de son avis ou de son implication comme médiateur dans la gestion de certaines tensions/conflits au niveau des territoires. Il devrait être renforcé dans ses compétences, et voir son périmètre d'action élargi, de telle manière qu'il puisse servir de réel outil de médiation lors des conflits et tensions qui échappent désormais aux leviers de médiation classiques. Le Médiateur du Royaume devrait accompagner les mutations sociales et réinventer les traditionnelles fonctions de médiation.





**Permettre aux médias de jouer leur rôle de contre-pouvoirs** : garantir aux médias un environnement où leur mission d'information, leur vocation à créer un espace de débat démocratique, avec une pluralité et une marge de liberté respectée, est indispensable à un fonctionnement vertueux et apaisé aussi bien du champ politique que de la société. Cette liberté des médias doit aller de pair avec la responsabilité et le respect de la déontologie où la profession organisée a un rôle majeur à jouer.

**La dimension territoriale et la décentralisation au service du nouveau modèle** : L'approche territoriale, par la proximité, la décentralisation et la déconcentration, pourrait offrir aux pratiques de bonne gouvernance un espace de déploiement efficace, tangible et en perpétuelle amélioration. Les chantiers en cours devraient être accélérés en tant que programme emblématique de la bonne gouvernance. Ce volet est explicité plus en détail dans la note relative à la régionalisation.

**Mettre en place des règles pour lutter contre les collusions et les conflits d'intérêts** : l'absence de délimitation lisible, claire et généralisée entre les sphères économiques et politiques contribue à réduire l'efficacité des politiques publiques, à limiter l'esprit d'entreprise et la prise de risque, et à éroder la confiance dans les institutions et entre les citoyens et les acteurs politiques. Des engagements politiques clairement énoncés et défendus ainsi que l'exemplarité, des lois spécifiques destinées à lutter contre les conflits d'intérêts, la collusion, de même que l'effectivité des instances de régulation, le contrôle régulier des déclarations de patrimoine et autres leviers susceptibles de contribuer à la transparence, contribueraient aux règles de bonne gouvernance et au rétablissement de la confiance. Il s'agira en particulier d'élargir le périmètre du cadre juridique existant, pour y intégrer tous les acteurs de la vie publique ; de traiter les risques déontologiques non couverts par les règlements actuels ; et de renforcer les dispositifs existants sur la déclaration de patrimoine, le droit d'accès à l'information et les attributions des marchés publics.

---

# PROJET

## « Innovation statistique et Open Data »

### Contexte

**L'accès aux données publiques est un levier incontournable pour enregistrer des progrès sur de nombreux sujets qui sont au cœur de la vision de développement du Royaume.** C'est un vecteur de transparence, consacrée par la constitution de 2011. L'accès à l'information est également déterminant pour le passage à un mode de conception et de mise en œuvre des politiques publiques piloté par l'efficacité et le résultat pour le citoyen. La donnée permet en effet d'améliorer la conception des politiques publiques, d'évaluer leur efficacité, d'informer le débat public et de rehausser sa qualité, d'alimenter et dynamiser la recherche universitaire. Pour le secteur privé, la donnée est une matière première essentielle qui permet de créer des produits et services innovants.

**Malgré un outil statistique national parmi les meilleurs de la région, des projets Open Data menés depuis 2011, et l'adhésion à l'Open Government Partnership en 2018, l'accès aux données au Maroc demeure limité et difficile.** Cette situation s'explique par un cadre réglementaire incomplet, une gestion des données dispersée, qui indiquent une forte résistance au partage de données, appréhendé comme source de risque d'évaluation et de sanction. Les modes et formats de diffusion des données, sont globalement désuets et peu ergonomiques, ce qui limite leur consultation et leur exploitation.

**Le système statistique du Maroc, incluant le HCP et tous les organismes producteurs, collecte beaucoup de données, mais a besoin d'innovation pour les exploiter davantage et mieux les diffuser, dans des temps pertinents pour leur exploitation, et à des niveaux de granularité plus détaillés, notamment sur le plan territorial.** Les enquêtes nationales à large échantillon conduites par le HCP, par exemple sur le secteur des entreprises, ont du mal à être publiées en temps opportun. Des données statistiques au niveau régional, provincial et communal sont indispensables pour soutenir la prise de décision à tous les niveaux. Le manque d'échanges de données et de coordination entre le HCP et les autres producteurs de données statistiques, y compris les ministères, génère de la confusion sur la qualité des données des uns et des autres. La faible gouvernance de la question des données a conduit à l'adoption de normes et de référentiels différents qui ne permettent pas la convergence ainsi qu'à une approche minimale de communication et de la diffusion des produits et services. Ces facteurs entravent le rôle des statistiques officielles pour éclairer les politiques, soutenir une prise de décision responsable, et une plus grande participation.

**Un projet de loi N°109-14 vise à moderniser le système statistique national et institutionnaliser la coordination et le partage des données entre les agences de production depuis 2015,** mais n'a cependant pas encore été approuvé. En particulier, le projet de loi crée un Conseil national de la statistique (CNS) en charge de coordonner les programmes statistiques et les recherches statistiques officielles. Dans l'attente de ce nouveau cadre, le HCP et certains

ministères de tutelle ont conclu des accords bilatéraux sur le partage des données, sans toutefois que cela ne puisse produire une amélioration systémique de la qualité, disponibilité et accès aux données.

**S’agissant de la diffusion des données avec une approche d’Open Government Data, le Royaume dispose d’un cadre porté par les lois à l’accès à l’information et la protection de données personnelles.** Toutefois, un manque de clarté relatif à certaines dispositions de ces textes, ainsi qu’un manque de capacités techniques des départements à la préparation, l’anonymisation, et diffusion des données de manière normalisée et exploitable continuent d’entraver l’accès ouvert et les possibilités d’utilisation des données disponibles. Sans précisions concrètes sur les modalités pratiques de la mise en œuvre de ces textes de lois, et sans sensibilisation sur leur contenu et implications auprès des départements producteurs de données, ces lois auraient d’après les consultations conduit paradoxalement à davantage de rétention d’information, par crainte d’infractions sur le non-respect des données personnelles.

## Objectifs du projet

Ce projet a pour objectif de renforcer la portée et la granularité des données statistiques nationales, pour les mettre en phase avec les besoins en matière de données y compris au niveau territorial et mieux informer la recherche et la prise de décision à tous les niveaux, et d’améliorer l’accès de tous aux données statistiques et aux données générées ou collectées par des entités et agences gouvernementales. Cela passera par :

- Un accès ouvert à l’information et aux données détenues par les entités publiques, qui rend effectif le droit à l’accès à l’information ;
- Un système statistique plus réactif et plus adapté aux besoins et plus accessible grâce à l’adoption de nouvelles plateformes de diffusion modernes et ergonomiques et une meilleure coordination intra gouvernementale pour la collecte, le stockage et la diffusion des données ;
- L’adoption de nouvelles technologies numériques de collecte et d’analyses de données.

## Articulation du projet

- **Composante 1 – Evaluer le cadre légal sur l’accès à l’information et sur l’Open Government Data, préciser ses implications pratiques et accompagner sa mise en œuvre effective**

Pour rendre le cadre légal sur l’accès à l’information effectif, et permettre ainsi un réel développement de l’accès ouvert aux données, les actions suivantes d’ordre réglementaire et de formation sont préconisées. Ces actions doivent permettre de mettre en confiance les départements et fonctionnaires par rapport à la publication de données au public, à travers un changement de comportements, dans un cadre légal, réglementaire et procédural clair :



- Etablir des obligations pour les administrations en termes de standards et pratiques à suivre en matière de gestion et publication de données, à travers des textes complémentaires ou des guides pratiques : la publication sur les portails de données, l'adoption des standards, la gestion des inventaires de données, la publication d'un minimum de données ouvertes ;
- Evaluer la loi sur l'accès à l'information et l'ajuster en faveur d'un accès véritablement ouvert, en procédant notamment à la clarification de certains articles dont l'interprétation peut être difficile et source de blocage (définition des contenus devant être publiés, exceptions à la publication, conditions de réutilisation, etc.) ;
- Elaborer un texte juridique complémentaire ou des directives et modes d'emploi relatifs à la classification et aux référentiels des données, pour permettre une approche homogène des données relevant des différentes administrations, qui faciliterait la prise de décision concernant leur traitement et publication.
- Renforcer les services en charge des données dans tous les départements et promouvoir l'adoption d'un plan de suivi et d'évaluation des données par chaque ministère et au niveau national, et procéder à leur sensibilisation et formation aux implications et exigences du cadre légal en matière d'accès à l'information; Ces services doivent être en capacité à terme d'être responsabilisés sur la publication des données pour chaque administration, de manière régulière et à jour, dans des formats standardisés exploitables avec un niveau de granularité et désagrégation avancé.
- **Composante 2 – Moderniser les outils statistiques du HCP pour la production, la communication et la diffusion et améliorer la coordination pour la publication des données publiques de qualité aux normes internationales.**

Les statistiques doivent être disponibles et accessibles aux citoyens et aux décideurs, d'une manière fiable et faisant autorité. A cette fin, les actions suivantes sont proposées :

- **Moderniser la diffusion des données, sous des formats exploitables et harmonisés, et avec une granularité permettant une exploitation par le niveau territorial, et dans le respect des données personnelles par anonymisation** : Une stratégie efficace de diffusion des données devrait être conçue pour fournir aux utilisateurs les données dont ils ont besoin dans le bon format et en temps opportun, tout en garantissant l'exactitude et l'intégrité des données. Cela appellerait à : i) remodeler l'architecture globale du site du HCP en termes de forme et de contenu pour davantage d'ergonomie, de facilité de recherche et de formats exploitables, avec des affichages de données sous divers formats (texte, cartographies, tableurs, visualisations, etc.); ii) développer les accès par terminaux divers (applications mobiles) ; iii) Offrir une granularité avancée, permettant des analyses détaillées, pour pouvoir informer la prise de décision au niveau territorial et pour répondre aux besoins des chercheurs et universités notamment.



- **Etendre et actualiser le champ des données statistiques disponibles pour permettre la prise de décision sur les questions de développement clés, en renforcer les collaborations pour de nouvelles statistiques, en incluant des acteurs gouvernementaux** : Il s'agit de mettre en place des protocoles de collaboration cohérents et efficaces entre les principaux ministères, sur des sujets et aspects de préoccupation des pouvoirs publics et de la population aujourd'hui non couverts par les enquêtes (par exemple, réseaux sociaux, nouveaux modes de consommation, transformation des modes de travail, etc.).
- **Renforcer la collaboration entre le HCP et les autres départements producteurs, de manière systématique et harmonisée sur la base de référentiels de données et de méthodologies communs, qui préserve l'indépendance des acteurs tout en assurant des données de qualité et fiables.** Cette collaboration pourrait se matérialiser par une plateforme de données réunissant le HCP et les ministères, pour l'échange de statistiques et de données administratives. Elle doit être initiée par le recensement des données publiques collectées et détenues par les administrations, le plus souvent gardées dans des systèmes de données non partagés et non intégrés, et la conception de programmes de collecte et suivi des données dans chaque administration, en lien avec ses activités, missions et objectifs, et en complémentarité avec les données collectées par le HCP.
- **Composante 3 – Mobiliser les technologies les plus avancées et efficaces de collecte et analyse de données (Big Data et IA), à travers un cadre propice**

Les nouvelles technologies d'intelligence artificielle, qui se basent sur les données massives (big Data), représentent un potentiel considérable pour accroître les volumes et types de données disponibles, et faciliter leur collecte et diffusion, dans des conditions de célérité et de coût optimales comparées aux enquêtes de terrain. L'IA est également un levier majeur d'amélioration de la performance et de l'efficacité des politiques publiques, qui a commencé à être utilisée au Maroc avec succès par divers départements, tels que la Douane et la Direction Générale des impôts, qui se sont dotés de Digital Labs dédiés à ces questions et à l'expérimentation de l'IA.

Les actions suivantes ont pour but de renforcer le recours à ces technologies dans l'administration notamment, à des fins d'information du public et d'efficacité de la décision :

- Introduire des compétences et technologies d'analyse Big Data dans les administrations – ou un Data/IA Lab central au niveau du HCP ;
- Développer des cas d'usages de programmes Big Data, à des fins d'information de la prise de décision publique ou d'efficacité de mise en œuvre ; dans l'ensemble des administrations, afin de les familiariser avec ces nouvelles approches ; (par exemple, suivi du niveau des élèves dans l'éducation, détection des fraudes dans les douanes, analyse des pics et flux dans les transports publics, etc.) ;
- Mettre en place les conditions pour l'exploitation des données des réseaux sociaux et opérateurs télécoms (données géo spatiales, données sur la consommation, etc.) à des fins de décision publique ou économique ;
- Former massivement des compétences en IA (Data scientists, machine learning, deep learning...).



## Ancrage institutionnel

**Pilotage** par le Chef du Gouvernement, avec un comité de pilotage interministériel incluant notamment le HCP et le MEFRA (Réforme de l'administration), ainsi que la CNDP ;

**Partenaires** : Ministères, Universités, secteur privé ;

## Horizon de temps

2021-2023

## Estimation du coût

Non significatif, essentiellement actions soft d'ordre réglementaire, de gouvernance, de formation et d'équipements et outils techniques.





---

# LEVIERS DE CHANGEMENT



---

# ADMINISTRATION EFFICACE

---

Aucune politique publique ne peut être menée efficacement, aucune prestation de qualité au citoyen et à l'entreprise ne peut être fournie, sans une administration efficiente et intègre, dotée de ressources humaines mobilisées et compétentes, et en bonne interaction avec les autres partenaires.

---

## ETAT DES LIEUX

---

« Le Maroc a mal à son administration » : ce témoignage d'un observateur averti recoupe le vécu des citoyens, l'expérience des entrepreneurs, voire le sentiment des membres de la fonction publique eux-mêmes. Le paysage administratif marocain, vaste et complexe, est pourtant en pleine transformation, depuis plus de deux décennies. La multiplication des réformes n'empêche cependant pas une persistance tenace des problèmes.

En 2019, le Maroc comptait 564 549 fonctionnaires civils. L'administration civile des collectivités territoriales compte pour sa part 105 065 agents. L'effectif n'augmente que très peu depuis une dizaine d'années. Ramenée à la population totale, cette masse imposante révèle un taux d'administration de 15,9 pour mille habitants, un taux bas par rapport à celui de plusieurs membres de l'OCDE par exemple, et présentant une grande disparité entre les territoires et entre les départements ministériels. Les dépenses de personnel constituaient 31,48% du budget général en 2019, dont la moitié à l'éducation. Le salaire moyen d'un fonctionnaire reste largement supérieur aux normes courantes dans le pays.

Ces données sont révélatrices d'un ensemble de paradoxes de la fonction publique marocaine : un éventail des salaires très large, et une haute-fonction publique qui n'attire plus les compétences ; une masse salariale élevée pour un taux d'administration bas ; un taux de cadres élevé et une perception de sous-performance de l'administration.

En réponse à ces contradictions, un souci de la réforme a émergé dès les années 1980. Mais c'est véritablement à la suite d'un rapport de la Banque Mondiale de 1995 que s'enclenche une série de programmes visant à moderniser l'administration. Le souci de la déconcentration, la création des centres régionaux d'investissement, l'approche par la « bonne gouvernance », en particulier de l'aspect budgétaire (loi organique des lois de finances), une nouvelle gestion des ressources humaines (départs volontaires à la retraite, passage souhaité à une gestion par les compétences...) figurent parmi ces grands chantiers, portés surtout par le programme d'appui à la réforme de l'administration publique (Parap, lancé en 2005). Le statut général de la fonction publique, qui date de 1958, soulève également d'importantes interrogations.



En 2011, la nouvelle Constitution représente un tournant puisqu'elle aborde l'administration dans un cadre de principes et de normes globales et contraignantes, réaffirme l'égalité dans l'accès aux services publics, introduit de nouvelles approches (par le genre, le souci du citoyen, le droit à la place du besoin...), et installe la corrélation de la performance et de la qualité à la responsabilité et à la reddition des comptes, la transparence et l'intégrité.

Depuis 2018, le plan national de la réforme de l'administration couvre plusieurs chantiers, comprenant la déconcentration, la transformation numérique, la charte des services publics, la simplification des procédures et l'amélioration des services, en particulier à l'attention du secteur privé. La lutte contre la corruption disposant d'une stratégie nationale, le droit d'accès à l'information adopté par une loi (qui soulève des interrogations néanmoins), figure également parmi les chantiers juridiques en cours.

Les problèmes persistent pourtant, à en juger par la dégradation continue de la perception de l'administration auprès des usagers, citoyens comme entreprises, et la stagnation du Maroc telle qu'exprimée par plusieurs indices mondiaux mesurant la qualité des services administratifs (comme le Governance Effectiveness Index de la Banque mondiale, qui révèle une stagnation flagrante du pays, dépassé par plusieurs États longtemps loin derrière lui).

## DIAGNOSTIC

---

Les différents rapports, qui s'accumulent, sur l'administration marocaine, venant d'horizons divers, convergent dans les conclusions de leurs diagnostics. Il en ressort une unanimité sur des défaillances tenaces malgré le foisonnement des réformes. Ces défaillances peuvent se ramener à 6 nœuds systémiques :

### **Une absence de leadership et de pilotage clair**

La relation entre gouvernement (et élus locaux) d'une part, et l'administration (dont l'administration territoriale) de l'autre, connaît une certaine dégradation depuis une dizaine d'années, en lien avec la politisation croissante des postes de responsabilité dans l'administration, les phénomènes de neutralisation ou de blocage entre élus et appareil bureaucratique, et surtout l'absence d'un leadership fort au niveau du gouvernement pour piloter la réforme administrative. Il en découle un ruissellement d'incohérences à tous les niveaux au sein de l'administration en l'absence de coordination horizontale et verticale. « Saisie d'apathie et d'attentisme, la fonction publique semble en attente d'une vision et à la recherche d'une vocation perdue », comme le résume un témoignage.

### **Une gestion des ressources humaines qui génère de l'immobilisme et réduit l'attractivité des talents**

Le personnel est « le grand oublié » des différentes réformes : il n'est pas suffisamment impliqué dans leur élaboration et leur appropriation. L'administration souffre d'une grande hétérogénéité de statuts. La gestion des carrières par l'ancienneté plutôt que par les compétences et la performance conduit à une certaine démobilité et démotivation qui entretient l'inertie,



ainsi qu'à une forte perte d'attractivité pour les meilleurs profils, en particulier en l'absence de passerelles entre secteurs privé et public.

**L'absence de la définition des objectifs comme base d'action et de gestion par la performance** : le manque d'objectifs clairs orientés vers le service au citoyen et la mise en œuvre des politiques publiques impacte négativement l'administration. Cette absence est due tant au manque de vision stratégique qu'à la résistance culturelle à l'évaluation et la performance.

**Des procédures administratives lourdes** : La lourdeur des procédures internes à l'administration mène à des lenteurs et surtout à des choix non optimisés. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la procédure financière. L'ordonnateur est dépouillé de son autonomie de décision ; il est entravé par la menace de la sanction, sans lisibilité claire, ce qui peut aboutir à des retards de réalisation et manque d'initiative.

**Le délitement de la culture du service public au sein de l'administration** : l'administration s'essaye depuis plusieurs années à une nouvelle culture, en adoptant la charge normative inscrite dans la Constitution, de nouvelles approches mettant le citoyen au cœur de sa mission. Plusieurs îlots d'excellence émergent, souvent en lien avec la mise en place de systèmes d'information complexes et intégrés. Toutefois, la mue entre l'ancien et le nouveau « style » n'en est qu'à ses prémices. L'administration reste fortement marquée par une culture du contrôle et un rapport de défiance avec le citoyen. Peu d'institutions disposent de mécanismes d'écoute, de suivi ou de gestion de recours.

**Des solutions de contournement qui ont atteint leurs limites et généré des inefficiences** : le Maroc a entamé, depuis un peu plus d'une dizaine d'années, une phase de multiplication d'agences d'exécution, essentiellement pour contourner les limites d'attractivité et de souplesse de recrutement et de gestion des ressources humaines, ainsi que les lourdeurs de procédure. Or cette « agencéification » commence à atteindre ses limites, aggravant le manque de coordination et ajoutant à l'illisibilité du paysage institutionnel pour le citoyen aussi bien que pour le personnel de la fonction publique.



## AMBITION ET OBJECTIFS

L'ambition est celle d'une administration qui soit un catalyseur de changement, efficace, intègre et transparente, au service du citoyen et de l'entreprise, offrant des prestations de qualité et de proximité, et avec un recours effectif contre les abus. Cela passera par un appareil administratif rénové, notamment dans la haute administration et entreprises et établissements publics stratégiques, et des ressources humaines motivées et compétentes, au sein d'une fonction publique politiquement neutre, en mesure de mettre en œuvre les politiques publiques, et de porter la dynamique de déconcentration.

Cibles à l'horizon 2035 :

- *Digitalisation de l'ensemble des procédures administratives au citoyen en 2025.*
- *80% des autorisations supprimées (et remplacées par des cahiers des charges).*
- *Parité dans les conseils d'administration des EEP, puis généralisation de la parité à tous les postes de responsabilité. La parité totale en vue en 2030.*
- *Passer de -0,1 à 0,5 dans l'indice de Governance Effectiveness (Banque Mondiale) en 2025, soit une augmentation de 0,1 par an.*

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

### **Une administration renforcée et autonome**

Il s'agit d'abord de délimiter les domaines et de clarifier le niveau stratégique, qui relève du champ politique, le niveau de régulation qui relève de l'administration permanente et enfin le niveau opérationnel de mise en œuvre et de suivi qui relève d'acteurs publics ou privés territorialisés. S'en suivraient une meilleure articulation entre l'appareil administratif permanent et le gouvernement, la relecture de la « sédimentation institutionnelle » dont souffre le pays à l'aune de ces clarifications, et la délégation éventuelle de missions sectorielles et localisées à des opérateurs privés dans les meilleures conditions de transparence, d'efficacité et de respect de l'intérêt général. Un mécanisme pour harmoniser et superviser la réforme de l'administration devrait être mis en place avec l'autorité requise et sous la supervision directe du Chef du gouvernement. La même démarche serait mise en place au niveau des territoires.

### **Une administration de compétence et d'initiative, responsabilisée et orientée vers la performance et les résultats**

La gestion des ressources humaines fondée sur la carrière devrait laisser la place à une gestion fondée sur les compétences et le mérite : à travers le recours systématique à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour anticiper les besoins en effectifs et y répondre dans les meilleures conditions, la refonte de la réglementation et de l'organisation de la formation continue, la révision enfin du système de recrutement, de rémunération, d'évaluation et de promotion. L'évaluation des fonctionnaires se ferait de manière objective et rigoureuse, fondée sur les résultats et sur la base d'objectifs fixés.



Dans ce cadre, le renouvellement régulier de la haute fonction publique nationale et territoriale et des managers des entreprises et établissements publics stratégiques est un défi auquel il convient d'accorder la plus haute importance à travers des mécanismes de renforcement de son attractivité, d'identification et de sélection d'un vivier de compétences et de valorisation de leadership. Des programmes spécifiques sont à mettre en place, avec une gestion dédiée, une rémunération liée à des indicateurs de performance et au poids des responsabilités, et des formations pour la conduite du changement. L'attractivité de ces fonctions pour les hautes compétences passera aussi par la création d'un espace et d'une atmosphère favorables à la prise des initiatives pour la résolution de problèmes complexes, sans crainte de sanction. La mobilité intra et interministérielle et dans les territoires gagnerait à être renforcée, comme levier d'apprentissage, de transfert de compétences et de valorisation du parcours.

### **Des procédures de gestion interne simplifiées, dans l'administration et dans les établissements publics**

Afin de renforcer l'efficacité d'action de l'administration, il serait nécessaire de procéder à la simplification et l'allègement des procédures de gestion interne, en particulier budgétaires (afin de permettre la libération des budgets dès le mois de janvier) et d'adopter des règles de gestion et de gouvernance qui privilégient la performance, avec des procédures de contrôle responsabilisantes, et des évaluations régulières. La fonction de trésorier ou de contrôleur serait internalisée, sous la responsabilité de l'ordonnateur, qui se doterait de ses propres outils de contrôle et d'audit, dans une logique de responsabilisation. Les phases de contrôle externe se feraient, sauf exception, a posteriori, et en responsabilisant l'ordonnateur sur sa dépense. Cette simplification des procédures est essentielle pour permettre aux managers de se focaliser sur les missions transversales, pour les responsabiliser sur l'atteinte d'objectifs, et pour favoriser l'émergence des territoires comme lieu de convergence de l'action publique et d'action responsable des entreprises et établissements publics.

### **Une administration digitalisée et transparente, avec des procédures administratives simplifiées et numérisées pour le citoyen et l'entreprise**

Dans le cadre des lois adoptées et en projet, il s'agira d'accélérer la simplification et l'accessibilité de toutes les démarches administratives, et ce à travers la suppression de la plus grande partie des autorisations au profit de cahiers des charges, la simplification et la standardisation des procédures et la clarification systématique des textes imprécis. Par ailleurs, la dématérialisation serait accélérée avec la digitalisation des parcours administratifs, l'interopérabilité complète des administrations et la mise en place des prérequis légaux et techniques, en particulier l'identifiant unique, la signature électronique et le développement du paiement en ligne. Cet aspect est développé dans le projet relatif à l'administration et celui relatif au numérique.





### **Une administration intègre et de qualité au service du citoyen**

La vision du citoyen comme « administré » devrait évoluer vers la vision du citoyen comme « usager-contribuable ». La lutte contre la corruption devrait être considérée comme prioritaire. Des mécanismes de recours efficaces et d'évaluation, parmi lesquels les avis du Médiateur, seraient renforcés pour garantir la transparence et la qualité des services. L'initiative serait protégée et encouragée et la mission de l'administration civile réhabilitée comme vocation à servir le bien public.

### **Evaluation et suivi de l'administration et de la qualité du service public**

Une gouvernance centralisée serait mise en place pour coordonner et inciter les acteurs à la mise en place de démarches de suivi et évaluation de la qualité de leurs services, avec des objectifs mesurables. Le Governance Effectiveness (Worldwide Governance Indicators), indice composite de la Banque mondiale, pourrait être retenu comme baromètre d'amélioration et d'émulation, vulgarisé et lisible auprès de tous les acteurs (politiques, société civile, médias). Enfin, un dispositif de contrôle qualité et d'écoute des usagers serait mis en place dans chaque service administratif, au niveau national et local.

---

# PROJET

## « Administration efficace et citoyenne »

### Objectifs du projet

Dans le Nouveau Modèle de Développement, l'administration est approchée comme un levier de changement essentiel, au vu de son rôle important en matière de mise en œuvre des chantiers sous-jacents au nouveau modèle, en collaboration avec les partenaires de la société civile et du secteur privé, et au vu de son impact potentiel sur l'amélioration de l'efficacité de l'action publique dans son ensemble et de la capacité à livrer des résultats perceptibles pour le citoyen.

L'objectif de ce projet est de produire un saut qualitatif de grande ampleur dans l'administration, qui la mette en phase avec l'ambition du NMD. Il concerne l'administration dans sa double vocation : fournir des prestations aux citoyens et aux entreprises, et mettre en œuvre les politiques publiques. Le programme se décline en trois sous-projets, porteurs de transformations de nature à enclencher des dynamiques vertueuses. Les deux premiers projets concernent les services publics, et la volonté d'en faire des prestations accessibles, efficaces et transparentes : 1) une administration numérique, et en particulier la mise en place d'une e-justice ; 2) l'implantation de mécanismes d'assurance qualité des services publics 3) le renforcement de la Haute-Fonction Publique (HFP) est à cet égard incontournable, et le projet vise à créer un vivier de compétences au service de l'administration centrale et territoriale.

### Articulation du projet

#### 1. L'Administration numérique : pour une plateforme des services publics

Les administrations centrales des différents ministères (économie, finances, intérieur...) ont déployé d'importants projets de transformation numérique, qui offrent déjà des services appréciables aux citoyens et aux entreprises. Mais ces projets demeurent isolés et faiblement coordonnés – en raison notamment des contraintes d'interopérabilité, ainsi que d'un fonctionnement en silo. La proposition n'est pas de déployer de nouveaux projets isolés, mais de s'appuyer sur ceux existants afin de les rendre cohérents, visibles, articulés, facilement accessibles aux citoyens et assurant un service en temps réel.

Ce projet vise à couvrir les services publics dans leurs trois dimensions : les prestations administratives au sens large, la citoyenneté, et les services aux opérateurs économiques. Chacune de ces dimensions ou espaces fera l'objet d'une plateforme ad hoc, visible et facilement accessible. Un quatrième volet sera spécifiquement consacré à la justice, dans une volonté de proximité, de célérité et d'intégrité.



### 1.1 Plateforme de services publics aux citoyens

L'objectif est de permettre aux citoyens d'accéder et de bénéficier de l'ensemble des prestations administratives de base de manière large, dématérialisée et en temps réel.

Ceci nécessite l'implantation et la généralisation de 4 mécanismes :

- La **digitalisation obligatoire** de tous les services aux citoyens, ainsi que de toutes les démarches administratives, et leur intégration dans une plateforme unique. L'accès physique sera maintenu, par ailleurs, comme un droit effectif.
- Une **généralisation de l'identifiant unique** à l'ensemble des services publics (identité, impôts, éducation, santé, retraite, justice).
- La **simplification des procédures administratives** relatives aux services aux citoyens, leur publication sur la plateforme, la mise en place de délais impératifs et opposables de réponse (ou de rejet justifié).
- La mise en place d'une **réelle interopérabilité** et échange d'informations entre administrations, minimisant la lourdeur des procédures pour les citoyens : interopérabilité des systèmes de données (sous condition de respect de la vie privée) pour que le citoyen ne soit plus tenu de faire la liaison entre les différents services administratifs nécessaires à une prestation donnée.

Ces quatre leviers seront actionnés par **un instrument unique : une plateforme de services publics** offrant un accès unifié aux services et l'accompagnement étape par étape du citoyen dans la réalisation des diverses formalités. L'amélioration continue de l'expérience du citoyen dans son interaction avec la plateforme doit être instaurée en utilisant les techniques les plus récentes d'analyse de données et d'intelligence artificielle. Les avantages sont ici essentiels en termes de gain de temps, d'égalité de traitement des citoyens, de qualité de service, mais également de réduction du risque de corruption.

### 1.2 Plateforme de services publics aux entreprises

L'objectif est de simplifier et de rendre visibles et articulées les informations et les actions des administrations centrales au service des entreprises et des écosystèmes de production, ainsi que la mutualisation des efforts avec les CRI au niveau régional.

Cela passe par la mise en place d'une plateforme unique dédiée aux services aux entreprises et aux associations. La plateforme sera accompagnée par les cinq mesures suivantes :

- La digitalisation obligatoire de tous les services aux entreprises et aux associations ;
- La généralisation de l'identifiant unique ;
- La simplification des procédures aux entreprises, fixation des délais de réponse ; adoption du principe « silence vaut accord » ;



- Fonctions de notification, une rubrique de motivation de refus s'il y a lieu et options de recours ;
- Publication sur la plateforme des appels d'offres et de l'ensemble des projets se rapportant à la transformation numérique des administrations ;

Parallèlement à la plateforme unique dédiée aux entreprises, des mesures d'accélération des synergies numériques seront mises en place :

- Développer des espaces de E-collaboration entre administrations centrales, entreprises, et associations ;
- Accélérer le processus de diffusion des données publiques en ligne et en faire un instrument de développement des start-ups marocaines ;
- Réserver une part de l'achat public numérique (1/3) aux start-ups marocaines, via des projets structurants à orientation « plateforme ».
- Etudier la faisabilité d'une e-citoyenneté pour les entrepreneurs étrangers (créateurs de start-ups, freelances) avec comme ambition d'hybrider les capacités entrepreneuriales marocaines aux capacités venant de l'extérieur (à l'exemple de la pratique attestée en Estonie).

### 1.3 Espace de citoyenneté

L'objectif est de rendre la participation citoyenne effective tant au niveau des processus administratifs que législatifs: réflexions stratégiques et opérationnelles, élaboration de textes, discussion des projets transformateurs du pays et comportant un enjeu de citoyenneté. Il s'agit d'offrir un outil aux engagements concernant la citoyenneté, la démocratie participative et les droits et libertés. Une plateforme Maroc citoyenneté intégrera l'ensemble des dispositifs.

Dans cette perspective, il faudrait revoir et multiplier les dispositifs de e-participation, en les renforçant pour en faire de véritables instruments de débat public, avec et entre les citoyens et les parties prenantes (administrations, entreprises, associations). Trois mesures immédiates peuvent être enclenchées :

- Généraliser les dispositifs de E-participation aux ministres, aux élus, parlementaires et élus locaux, avec la création pour ceux-ci d'un Identifiant numérique public (comme l'adresse email).
- Ouvrir un espace de discussion, porté par le parlement, sur les options du Nouveau Modèle de Développement, et sa mise en œuvre, afin d'en faciliter l'appropriation par le plus grand nombre (à l'exemple du Committee for the Future en Finlande).
- Mettre en place une plateforme d'accès aux informations publiques avec publication systématique par l'Etat des données et de l'état d'avancement des projets mais aussi des demandes spécifiques du citoyen.





#### 1.4 La e-justice

Des mécanismes spécifiques seront dédiés à la justice. Ils visent à accélérer la mise en effectivité d'une e-justice qui soit plus efficace, plus transparente et plus accessible. Cinq mesures prioritaires permettront cette mise en place :

- Une plateforme unique, et uniquement dédiée à la justice, et qui rassemble les sites existants (comme adala.ma, mahkama.ma etc.) ;
- La généralisation de la digitalisation des procédures d'échange des mémoires et de dépôt des rapports d'expertise ;
- La publication de toutes les lois, réglementations et jurisprudence en vigueur dans un format pouvant faire l'objet d'une recherche, et intégrant les amendements, en mentionnant pour chaque texte la date de la dernière mise à jour ;
- La publication systématique des jugements et arrêts dans un terme raisonnable, et mise à jour régulière ;
- Enfin, des solutions numériques de notification des convocations et des jugements, sauvegardant la sécurité juridique et la protection des droits, avec un identifiant unique et sécurisé.

Cette dernière mesure est cruciale et appelle quelques éclaircissements : la « notification » désigne la communication à la personne concernée du contenu d'un acte juridique, d'une décision de justice, d'un préavis. Il existe plusieurs moyens pour communiquer au justiciable une procédure le concernant mais les différentes méthodes de notification n'ont pas permis de surmonter la difficulté à déterminer le lieu de résidence du citoyen, voire des entreprises. La notification électronique est la solution idoine à apporter à ce problème : attribuer à tout citoyen marocain titulaire de la carte d'identité nationale une adresse e-mail personnelle et sécurisée permet de créer un mécanisme juridique de communication entre le citoyen et les différents services et pouvoirs publics, et de se défaire des contraintes liées à la notification physique. Les personnes morales, comme les entreprises et les associations, peuvent bénéficier de la même procédure. D'autres mesures techniques et juridiques, comme la reconnaissance juridique des e-documents et la signature électronique, accompagneront la généralisation de la notification électronique.

**Portage institutionnel** : Ce projet de numérisation de l'administration et d'amélioration des services au citoyen par une approche de plateformes requiert une très forte coordination entre multiples administrations, la mise en place du cadre légal nécessaire, le tout dans un délai court permettant la numérisation de l'ensemble des services d'ici 2025. Dans ce contexte, il est préconisé que ce projet soit porté par une équipe de mission à caractère non permanent, gérée par un haut responsable nommé à cet effet, capable de piloter le projet dans les temps impartis, selon des objectifs clairs et en coordination avec l'ensemble des entités et agences concernées.



## 2. Mécanisme d'assurance-qualité des prestations publiques

Le Maroc est en train de se doter d'un corpus législatif très complet en matière de modernisation de l'administration et d'amélioration des prestations publiques. Ces textes posent les principes fondamentaux pour améliorer la relation entre l'administration et l'utilisateur : transparence, simplification, affichage des procédures, opposabilité, recours, orientation et écoute etc.

Cependant, malgré l'adoption de ce corpus législatif, l'opérationnalisation et l'effectivité du changement ne sont pas garanties. Deux enjeux se posent aujourd'hui : l'adoption des textes d'application (décrets, circulaires) et le contrôle de la mise en œuvre sur le terrain. Sans ces outils d'opérationnalisation, le risque est grand de voir les améliorations annoncées en matière de prestations publiques rester théoriques et ne pas produire d'impact concret sur la qualité de service telle que vécue par les citoyens.

**Proposition** : Mettre en place un mécanisme d'assurance-qualité chargé de veiller à la mise en œuvre sur le terrain des principes apportés par les différents textes de modernisation de l'administration. Le mécanisme serait rattaché au chef du gouvernement et aurait pour mission de certifier les engagements et de vérifier leur effectivité sur le terrain.

**Périmètre** : tous les services de l'administration publique ayant un contact avec des usagers (citoyens, entreprises) sont concernés par le mécanisme proposé.

**Engagements de services** : la proposition implique que dans les décrets d'application de la Loi sur la charte des services publics, il sera exigé de chaque entité administrative d'élaborer des « Engagements de services » qui seront publiés et opposables par les usagers. Ces engagements seront l'outil d'opérationnalisation des principes de modernisation de l'administration à l'échelle des services. Ils comprendront une série de garanties et de droits donnés par l'administration aux citoyens :

- Affichage des services offerts aux usagers et des procédures à suivre ;
- Génération régulière de données de performance pour les services digitalisés ;
- Intégrité et transparence sur le coût des procédures ;
- Standardisation des formulaires, liste exhaustive des pièces exigées, délivrance de récépissés et de bordereaux ;
- Accueil, information et orientation des usagers ;
- Délais de traitement des procédures ;
- Mécanisme de recours et de plainte efficaces ;
- Ecoute, consultations et participation citoyenne pour l'amélioration du service ; Etc.

**Participation citoyenne** : le citoyen doit être placé au centre du processus. L'élaboration des engagements doit se faire en concertation avec les usagers et les associations. Les usagers devront aussi être régulièrement consultés par les services administratifs pour identifier les problèmes vécus et améliorer la qualité des prestations, dans le cadre des engagements pris.



**Certification des engagements** : le mécanisme d'assurance qualité a pour mission de certifier les engagements pris par les différents services administratifs envers les usagers, à travers des missions d'audit sur le terrain, des enquêtes de satisfaction et des visites d'usagers mystères. L'objectif est de publier un « baromètre » pour chaque service administratif mesurant le degré d'application de ses engagements (scoring ou code couleur en fonction du taux de réalisation des engagements). Le baromètre serait accessible au grand public et affiché sur le lieu des services administratifs. Il pourra aussi servir à évaluer les responsables des services concernés.

**Gouvernance** : le mécanisme serait rattaché directement au chef du gouvernement. Il serait composé d'une équipe dédiée, mais aussi de ressources humaines mises à la disposition par les différents corps d'inspections des ministères. Des prestataires privés, spécialisés dans la certification qualité, pourront également être sollicités pour l'élaboration des baromètres et la réalisation des missions d'évaluation.

### 3. Vivier de compétences de la Haute Fonction Publique

L'opérationnalisation des politiques publiques requiert des ressources humaines motivées et compétentes, au sein d'une fonction publique politiquement neutre et au service du gouvernement. La Haute-Fonction Publique (HFP) est à cet égard incontournable. Le projet vise à constituer un Vivier de compétences, similaire aux programmes de « hauts potentiels » ou talents dans les institutions internationales et grands groupes privés, et de les former pour intégrer la HFP. Il s'agit plus précisément de : 1) augmenter l'attractivité de la HFP auprès des talents et haut-diplômés ; 2) de consacrer la méritocratie comme critère principal de sélection et d'évolution de carrière, dans un contexte de forte politisation des nominations aux postes de direction, et ; 3) d'accompagner les compétences par la formation continue, la mobilité ainsi que la gestion des carrières et de la retraite.

**Articulation du projet** : Le Vivier s'articule autour de six composantes, accompagnant les cadres dans leur évolution, et ciblant les différentes étapes incontournables dans la carrière d'un haut-cadre et pour assurer l'attractivité de la haute-fonction publique.

1. **Mise en place d'un mécanisme chargé de constituer le Vivier** : un directory comprenant des profils issus de l'administration et des experts externes indépendants.
2. **Identification et sélection des talents pour la constitution du Vivier** : le vivier est constitué de talents à haut potentiels intéressant les emplois publics supérieurs. Il s'agit d'avoir un répertoire de 500 profils actualisé tous les 3 ans, issus de l'administration, du secteur privé, y compris au niveau territorial. L'accès au vivier ne donne pas droit à un poste, et le vivier par ailleurs n'est pas un corps. Il est fondé exclusivement sur les compétences, ouvert à tous les talents. Alimenté en continu, il est actualisé tous les 3 ans. La constitution du vivier peut passer par : d'une part des « chasseurs de têtes » et des appels à candidature ; d'autre part, sur proposition des ministères et des EEP, ou par mobilité de responsables en poste souhaitant une mobilité de carrière. La sélection initiale se ferait sur CV, entretiens, tests et évaluations, avec l'assistance de cabinets de recrutement. Les candidatures sont ouvertes : en plus des profils repérés par les « chasseurs de têtes », les cadres de l'administration ou



toute compétence externe peut postuler. Les candidatures sont ensuite validées par un comité constitué du directeur du Vivier et d'un ensemble d'experts issus de l'administration, du secteur privé et de professionnels du recrutement

3. **Formation et la formation continue** : les profils qui intègrent le Vivier bénéficient d'un programme exécutif de formation au leadership public d'une durée de 6 mois à un an, ainsi que d'un programme de formation continue et des déplacements en régions. Les programmes de formation sont confiés à des opérateurs nationaux ou internationaux.
4. **Les procédures de nomination** : Dans la procédure du Vivier, le ministre confie un cahier des charges au Vivier indiquant le profil recherché et la fiche de poste. Le sourcing est donc externalisé auprès du Vivier. Ce dernier est tenu de lui présenter 3 profils issus du Vivier proprement dit ou d'un appel à candidatures ouvert. Le ministre peut demander au Vivier d'introduire dans le process un candidat de son choix. Si cette sélection ne donne pas satisfaction, le ministre peut requérir que le Vivier lui présente 3 autres profils, parmi lesquels il devra obligatoirement désigner un candidat.
5. **Les contrats de performance** : Les hauts fonctionnaires nouvellement nommés signent un contrat de performance avec leur ministre dans lequel leurs objectifs et la politique à mettre en œuvre sont clairement spécifiés. La performance des directeurs fait l'objet d'une évaluation par leur ministre (chaque année).
6. **Offrir un cadre de rémunération compétitif et de la visibilité sur les perspectives** : Améliorer l'attractivité de la HFP, notamment auprès des compétences du secteur privé, passera également par l'indexation des rémunérations sur le marché, et par des mécanismes visant à réduire l'écart entre la rémunération et la pension de retraite, par exemple des indemnités de départ. Afin de donner de la visibilité de carrière aux candidats de postes de HFP issus du vivier, et ainsi les motiver, il s'agit de mettre en place un mécanisme de transition professionnelle en fin de mandat, avec indemnité et possibilité de réintégration dans le Vivier (en fonction de l'évaluation du concerné).

**Ancrage institutionnel** : La meilleure formule devrait combiner trois paramètres : assurer l'indépendance du mécanisme, la qualité des compétences et l'harmonie juridique avec le cadre constitutionnel et législatif.

**Vivier des emplois intermédiaires** : le mécanisme peut aussi constituer un Vivier pour les emplois intermédiaires (chef de division), en identifiant les meilleurs talents internes.





---

# LE PARI NUMERIQUE COMME LEVIER DE TRANSFORMATION

## Rationnel du pari et cohérence avec l'ambition du modèle

La révolution numérique, considérée comme **la 4ème révolution industrielle**, est la plus rapide par sa diffusion et la plus profonde par son impact. Le numérique a créé **une vague de transformations de très grande ampleur et à plusieurs niveaux, porteuses autant d'opportunités que de risques pour un pays comme le Maroc, et accélérées par la crise sanitaire actuelle.**

**Le numérique est susceptible d'augmenter la confiance entre le citoyen et l'Etat, en aidant à ce que la relation Etat-Citoyen** soit plus fluide et transparente, à travers des procédures simplifiées et clarifiées, qui limitent les opportunités d'interférences abusives. Le numérique permet aussi de faciliter l'accès à l'information, de manière rapide et facile d'accès, contribuant également à responsabiliser les acteurs vis à avis du public, et à fournir des bases pour le suivi de la performance et qualité des politiques et services publics et pour la reddition des comptes. Le numérique offre également de nouveaux canaux de participation ouverts et accessibles à tous.

**Le numérique pourrait aussi transformer de manière radicale l'accès et la qualité de services publics, en particulier en zones reculées et être ainsi un outil d'inclusion sociale et territoriale.** La crise sanitaire en cours nous démontre qu'une partie de l'enseignement peut se faire à distance à condition d'assurer un contenu de qualité et de s'assurer de la disponibilité des infrastructures internet. De même pour la santé, où la télémédecine permet de servir des populations éloignées ou dispersées, en première consultation, et d'accroître l'efficacité des services de l'Etat, en temps normal comme en cas de pic de demande lors d'une crise sanitaire. Plus largement et au regard de ses applications multiples, le numérique pourrait simplifier de manière drastique la vie du citoyen marocain, en facilitant et réduisant les coûts d'accès à divers services en tous lieux.

**Sur le plan social, le numérique offre une opportunité sans précédent de conception et de déploiement de programmes sociaux qui ciblent au plus près les besoins des populations de plus en plus connectées.** L'inclusion financière par les paiements mobiles constitue également une opportunité d'inclusion économique et sociale des populations vulnérables, à majorité non bancarisées, en leur permettant à travers la facilitation des transferts monétaires, l'accès à des opportunités économiques et commerciales. Sur le plan culturel, le numérique pourrait combler le vide actuel en offrant aux citoyens marocains un contenu de qualité, à moindres frais, en organisant et en promouvant l'offre proposée par de nombreux internautes marocains.

**Sur le plan économique, le numérique présente des risques à anticiper et des opportunités à saisir.** La 4e révolution industrielle portée par les technologies numériques annonce des changements très profonds dans les processus de production et dans la place de l'homme dans ces processus. Des pertes d'emplois importantes pour un pays comme le Maroc, pourraient



intervenir si les mesures nécessaires pour s'arrimer à cette révolution, notamment en termes de capacités humaines et technologiques ne sont pas prises. Le numérique présente toutefois aussi des opportunités économiques nouvelles dans de nombreux domaines (e-agriculture personnalisée, e-services, paiement et finance digitalisés, plateformes de tourisme et de transport répartis) et aide à renforcer la compétitivité du pays.

**Enfin, le numérique peut jouer un rôle crucial sur le plan environnemental**, en offrant la possibilité de mettre ses technologies au service du partage et de la protection des ressources (gestion intelligente des déchets, de l'eau, smartgrids) mais aussi dans le sens de moyens de mise en œuvre de ce numérique (numérique frugal, intelligent et intégrant les contraintes environnementales).

## Objectif du Pari

Le Nouveau Modèle de Développement considère le numérique comme un levier de changement transverse, qui a le potentiel d'accélérer la mise en œuvre de nombreux chantiers transformationnels proposés dans le cadre du NMD. Il ambitionne dans ce sens de faire du Maroc une nation numérique, leader régional en la matière, autant par ses performances que par sa transformation en un pôle de compétences et de savoir-faire numérique.

Il s'agit à cette fin de développer un modèle numérique à accès universel orienté vers le citoyen, et porté par des technologies, des compétences et des savoir-faire à même d'assurer une certaine souveraineté numérique, d'intégrer les risques, et de développer un pôle d'expertise en services intégrés de sécurité numérique, de conseil, et de R&D. Relever ce pari constituera un vecteur de rayonnement du Maroc à l'international, particulièrement au sein de son continent et dans le cadre de la coopération Sud-Sud.

### **Cet objectif pourrait être mesuré par les indicateurs suivants :**

- Classement dans les infrastructures numériques : rejoindre le Top 50 à horizon 2030 ;
- Classement dans l'Indice Mondial des Données Ouvertes : de 76e à Top 30 à horizon 2030 ;
- % économie numérique/PIB : 5% à horizon 2030 ;
- IDE investis dans les domaines prioritaires du numérique : 10% des IDE à horizon 2030 ;
- Nombre de compétences en numérique : de 11.000/an (toutes spécialités et niveaux confondus) à 50.000 à horizon 2035.



## Déclinaisons opérationnelles du Pari

Ce pari s'articule en 5 composantes, correspondant aux principaux défis que le pays doit relever pour réussir sa transformation numérique et en faire un levier d'accélération du changement et de création de valeur et d'inclusion : i) Adopter une stratégie de transformation numérique et renforcer le cadre institutionnel et réglementaire pour sa réalisation ; ii) Mettre à niveau l'infrastructure numérique pour une connectivité universelle ; iii) Développer la formation et la recherche sur le numérique ; iv) Développer les usages par l'administration, les entreprises et les citoyens à travers une approche de plateformes ; v) Saisir pleinement les opportunités de l'économie numérique.

Ces composantes ont été articulées sur la base d'une consultation large des acteurs publics, privés et institutionnels, et renvoient à un ensemble d'actions opérationnelles holistiques, qui doivent être séquencées de manière pragmatique et progressive dans le temps, à commencer par les plus structurantes et préalables nécessaires pour un cadre favorable à la transformation numérique.

- **Composante 1 : Adopter une stratégie ambitieuse de transformation numérique et renforcer le cadre institutionnel et réglementaire pour sa mise en œuvre**

### 1. Élaborer une stratégie de la transformation numérique et aligner la gouvernance institutionnelle avec le caractère transverse, mouvant et multisectoriel du développement numérique

La transformation numérique requiert, une véritable stratégie, complète et ambitieuse, adossée à un schéma institutionnel propice à son bon pilotage, et avec un niveau de portage cohérent avec le caractère hautement stratégique et transformationnel de ce levier. Il est indispensable de disposer d'une stratégie nationale pour la transformation numérique, en lui allouant son propre budget, ses ressources humaines expertes, sa gouvernance et ses indicateurs de performance. Une équipe ou une administration transverse, orientée projets et résultats, avec une légitimité technique et institutionnelle incontestable, pourrait matérialiser cela et accompagner la conduite du changement nécessaire à la transition numérique. Si l'ADD a été mise en place en 2017 à cette fin, l'agence n'est pas adossée à une stratégie nationale, et semble ne pas disposer des leviers techniques, financiers et institutionnels pour porter le vaste chantier de la transformation numérique. Une telle équipe devrait remplir les conditions suivantes comme préalable à la réussite de sa mission :

- Être rattachée institutionnellement au chef du gouvernement, avec un comité de gestion incluant des experts nationaux, basés au Maroc ou membres de la diaspora (et éventuellement internationaux) ;
- Adopter une stratégie incrémentale, où les actions à fort impact transformationnel sont prioritaires ;
- Agir comme agence de moyens et de financement de projets numériques, et comme agence de certification de réalisations numériques ;



- Disposer d'une expertise pointue pour asseoir sa crédibilité en tant qu'agence de conception et exécution de la stratégie numérique du pays : l'agence devrait regrouper un petit nombre d'experts chevronnés et expérimentés ;
- Agir comme un levier de développement du secteur privé : l'Agence ne devrait pas se substituer à l'industrie du numérique marocaine, mais au contraire l'encourager et agir au plus comme tiers de confiance entre les institutions en cours de numérisation et l'industrie du numérique.

## **2. Parachever le cadre légal et réglementaire pour améliorer la confiance de l'ensemble des acteurs et utilisateurs et assurer la souveraineté numérique (Cyber sécurité, Protection des données, etc.) et permettre l'interopérabilité**

**La transformation numérique requiert également le parachèvement du cadre légal et réglementaire pour améliorer la confiance de l'ensemble des acteurs et utilisateurs, en intégrant pleinement les impératifs de souveraineté.** Il s'agit notamment d'accélérer la production des textes de loi et décrets d'application sur la cybersécurité, la propriété intellectuelle, et la gestion des données personnelles – et de mettre également le cadre permettant l'interopérabilité des systèmes de données et la pleine reconnaissance juridique des interactions numériques et la valeur juridique des documents digitaux, à travers notamment la reconnaissance de la signature électronique, l'identifiant citoyen unique numérique. Dans un domaine en constante évolution, un tel cadre se doit d'être facilitateur et agile et de veiller à créer plutôt qu'à bloquer l'initiative. Parmi les mesures à envisager :

- Généralisation de l'identité numérique des citoyens via un identifiant unique lui donnant accès à tous les services administratifs en ligne, dans le cadre de la mise en place du Registre national de population ;
- Reconnaissance de la signature électronique (assouplissement règlementaire, accompagné d'un équipement et d'une formation des tribunaux, réduction des barrières à l'entrée de nouveaux prestataires de certification électronique, et réduction du coût de l'acquisition de la signature) ;
- Finalisation du cadre légal en cours de préparation sur la simplification administrative et la cybersécurité ;
- Actualisation et évolution de la Loi 09-08 pour la protection des données à caractère personnel, en s'inspirant du règlement général sur la protection des données (RGPD) de l'Union européenne ;
- Faciliter l'accès à l'information et à l'open data, les données constituant une ressource essentielle pour le développement des usages, services et pour l'innovation numérique, en plus d'être un vecteur de transparence ;
- Mettre en place des espaces de sandboxing pour les sujets dont la régulation est complexe (par exemple, la fintech).



- **Composante 2 : Mettre à niveau l'infrastructure numérique du Maroc dans le haut et très haut débit et le développer des capacités de stockage permettant d'accompagner la transformation numérique**

### **1. Renforcer les infrastructures en numérique pour intégrer le top 50 mondial**

L'infrastructure digitale constitue le socle sur lequel s'appuiera la transformation numérique du Maroc, assurant la connectivité de tous les citoyens sur le territoire, et consacrant l'accès au numérique de qualité comme un droit. Dans cette perspective il est fondamental et urgent que le Maroc renoue avec sa position de leadership sur l'infrastructure télécoms et numérique, avec pour objectif l'accès universel à Internet, avant 2023, de sa population : ménages, entreprises et administrations.

**La couverture Internet de toutes les zones habitées du royaume, avec un débit suffisamment important pour permettre tous les usages essentiels, tels que par exemple la capacité de suivre des cours à distance (au moins 2MB), doit être un projet national, porté au sommet de l'Etat et impliquant le régulateur et les opérateurs.** Il est à rappeler que le Maroc se classe 110ème en termes d'infrastructures technologiques sur 139 pays selon le World Economic Forum (2016), et que 30% du territoire n'est pas couvert par la 3G. Malgré le PNHD, en 2019, 65% de la population a accès au haut débit mobile et 6,5% de la population a accès au haut débit fixe.

Cela implique notamment de procéder à : **i) la couverture des zones blanches en haut-débit avant 2023, comme vecteur d'inclusion**, et ce en mobilisant les ressources disponibles au niveau du Fonds de Développement du Service Universel des Télécommunications (FDSUT), pour un appui aux opérateurs pour la couverture des zones à faible densité ; **ii) la mise à niveau de l'infrastructure dans le haut débit fixe et le très haut débit, comme vecteur essentiel de compétitivité.**

Afin de stimuler la mise en place d'une infrastructure numérique de haut et très haut débit, à la fois accessible sur l'ensemble du territoire et abordable financièrement, il est recommandé en premier lieu de **dynamiser le niveau de concurrence sur le marché du haut débit fixe et mobile, notamment via l'entrée de nouveaux acteurs** et de faciliter l'octroi de licences/ autorisations permettant à des opérateurs d'infrastructure ou à des fournisseurs d'accès à Internet. Ces licences pourraient être attribuées sur un périmètre national ou régional.

Par ailleurs, afin de réduire le coût de déploiement de ces infrastructures, dont 40% sont consacrés aux travaux de génie civil, l'État doit **favoriser le partage d'infrastructure à travers diverses mesures, par exemple** en rendant obligatoire le câblage en fibre optique des bâtiments en cas de nouvelles constructions ou de rénovations, en encourageant le partage des sites mobiles et d'infrastructures par les opérateurs, en régulant les offres de gros des exploitants d'infrastructures alternatives (ONEE, ONCF) afin d'encourager l'utilisation de leurs excédents de capacité et en facilitant l'accès aux infrastructures publiques. Enfin, à plus long terme, il sera essentiel de favoriser le déploiement des nouvelles technologies (5G notamment) à travers le cadre réglementaire et des licences adéquates, la mise à jour constante du hardware existant et l'investissement dans de nouvelles infrastructures (câbles intercontinentaux par exemple).



**Outre les infrastructures de connexion, disposer des capacités de stockage et de calcul à l'intérieur du pays est essentiel**, avec deux objectifs distincts. Il s'agit d'une part de mettre en œuvre des capacités de stockage redondantes pour des informations qui doivent être disponibles en permanence. D'autre part, il s'agit de s'assurer que des informations sensibles sont protégées des accès indésirables, et à l'abri du « vol » et de la « corruption » (accès ou modification par des utilisateurs non-autorisés). Assurer la combinaison de ces objectifs passe par la mutualisation des efforts sous forme de **projets de prototypage en collaboration avec les universités sur ces thèmes** afin de développer les capacités de stockage et processing permettant d'assurer le stockage au niveau national des données des administrations et entreprises les plus sensibles et de garantir la sécurité de la propriété intellectuelle.

- **Composante 3 : Développer la formation et la recherche sur le numérique**

1. **Former les compétences en numérique en nombre suffisant**

**La transformation numérique du pays exigera la formation de compétences en numérique à différents niveaux de spécialisation, des techniciens aux chercheurs, et en effectif et qualité suffisantes.** Ces compétences sont aujourd'hui formées en nombre largement insuffisant, autant pour les besoins du secteur privé que pour les besoins de l'administration. Le besoin en profils spécialisés en technologies numériques est estimé à environ 15,000 par an pour les prochaines années, pour atteindre plus de 50,000 par an, à horizon 2030.

**Dans ce contexte, il sera fondamental de renforcer les effectifs des marocains formés dans le numérique, sur l'ensemble des catégories (techniciens sans bac, techniciens après bac, ingénieurs et docteurs, etc.).** Des formations comme l'école 1337 ou comme l'ENSIAS, dans des registres différents, devraient être dupliquées à grande échelle. Il est également nécessaire de mettre à niveau les cursus de formation sur le numérique dans les universités, pour les rendre en phase avec les besoins du marché, avec un équilibre entre les fondements du numérique, qui sont assez stables et qui devraient être enseignés à tous, et les applications qui changent à une très grande vitesse, et auxquelles les étudiants devraient être exposés dans le cadre de projets. La formation sur le numérique doit en outre être assurée dès le plus jeune âge et intégrée dans tous cursus techniques et universitaires pour assurer l'appropriation des outils et technologies. Ce défi peut être soutenu par la mobilisation des marocains du monde et de leur expertise scientifique, technique et entrepreneuriale.

**La transformation numérique représente également une source de création d'emplois et d'opportunités d'inclusion pour les jeunes marocains peu qualifiés ou sans emploi, et en particulier dans le contexte post-Covid-19.** Des campagnes nationales de formation et de certification de compétences en numérique sont à envisager, pour les jeunes et les diplômés chômeurs, notamment ceux venant des filières scientifiques. Cela permettra à la fois de combler les besoins nationaux en compétences et de saisir les opportunités d'emploi à l'international, y compris en termes de télétravail. Pour des jeunes sans diplôme universitaire, des programmes dans des thématiques de compétence technologique ne nécessitant pas des prérequis formels peuvent également être développés (Code, CMS, Pen Testing, Électronique, Marketing Digital, Community Management, Virtual Assistance, Gaming...).



## 2. Renforcer la recherche du Maroc sur le numérique et en assurer l'indépendance dans des domaines prioritaires

**Le renforcement de la recherche permettra d'assurer la percée technologique du Maroc dans certains secteurs du numérique** jugés clés pour son développement et son autonomie scientifique et technique : l'informatique répartie, mobile, la sécurité, l'apprentissage machine (machine learning) ou encore les réseaux intelligents (smart grids). Le développement de la recherche numérique appliquée dans des domaines prioritaires, en particulier liés à la résilience des systèmes productifs au service de la population (eau, agriculture de subsistance et intensive, énergie, santé) permettra en outre de soutenir les autres projets du NMD.

**Un mécanisme dédié de financement de la recherche serait à mettre en place, qui doit nécessairement reposer sur des appels à projets, des procédures administratives de sélection et d'allocation de fonds simples** et transparentes, et être soutenu par les grandes entreprises marocaines (en cohérence avec les propositions faites dans le Pari du Savoir). Les chercheurs, professeurs ou doctorants, répondraient à l'appel à projets suivant les modèles concis utilisés par les agences de recherche et doivent être sélectionnés par un conseil indépendant composé de chercheurs confirmés au niveau international, nommés par l'agence de recherche mais travaillant de manière indépendante. Le budget de recherche, qu'il soit destiné aux professeurs ou doctorants, doit permettre de travailler dans de bonnes conditions, et constituer une source de motivation pour l'excellence et un tremplin méritocratique. Cette proposition peut être vue comme une sorte de passage à l'échelle du plan Al Khawarizmi (ADD/CNRST), de son autonomisation et de son centrage sur l'excellence scientifique.

- **Composante 4 : Adopter une approche de plateformes des services pour développer les usages par l'administration, les entreprises et les citoyens**

### 1. Accélérer la digitalisation de l'administration et des services sociaux au niveau central et territorial, comme leviers de confiance et d'amélioration des relations État-Citoyen et Etat-Entreprise

La digitalisation de l'administration et de ses services est un levier majeur de rétablissement de la confiance et d'amélioration de la relation Etat-Citoyen et Etat-Entreprise. **Le but est d'arriver à l'horizon 2025 à une plateforme numérique " unique permettant d'accéder à tous ses services administratifs, et services nécessaires à la vie quotidienne** (dossier santé, banque). Avec les bénéfices multiples qui en sont attendus (simplification et amélioration de la qualité des services publics aux citoyens et aux entreprises, facilitation des procédures pour les entreprises, lutte contre la corruption, inclusion des populations défavorisées, réactivité accrue de l'administration et continuité de service en cas de crises sanitaires ou catastrophes naturelles, etc...) la digitalisation de l'administration a le potentiel d'insuffler une dynamique nationale positive dans l'ensemble de la société marocaine.

Dans ce contexte, le chantier de la digitalisation de l'administration se doit d'être accéléré, avec notamment la mise en œuvre immédiate de la loi sur l'administration numérique et celle sur la simplification administrative. Il sera nécessaire par ailleurs de mettre en place les conditions nécessaires au partage et échange d'informations entre administrations, à travers le cadre légal et



également des architectures ouvertes permettant l'interopérabilité. La transition vers le numérique dans l'administration requiert enfin que soient mis en place des programmes d'initiation et de formation au numérique des fonctionnaires et employés du secteur public. Les propositions relatives à la plateformes des services administratifs, de la justice, et de la participation citoyenne au niveau territorial sont davantage détaillées dans le projet relatif à l'administration.

## **2. Développer une plateforme numérique pour les Marocains du Monde**

**Cette plateforme dédiée aux Marocains du monde a pour objectif de faciliter leur interaction administrative avec leur pays, au même titre que tous les citoyens, et de renforcer et diversifier les voies disponibles pour leur participation au développement de leur pays.**

Cette plateforme a vocation à promouvoir la participation des MDM au développement socio-économique du Maroc en connectant les réseaux et en mutualisant les initiatives – des MDM pour le Maroc et du Maroc pour ses MDM – au niveau d'un espace virtuel unique, accompagné d'une communication claire autour de leurs actions et un accès facile aux diverses ressources disponibles. L'utilisation de la plateforme afin de créer et d'animer une base de données sur les MDM (cartographie, analyse générationnelle, profils) permettra de faciliter le recours à leurs compétences. La plateforme offrira également l'opportunité de mettre en relation une offre et une demande, selon une approche participative de social impact business, ciblant particulièrement les régions d'origine des MDM. Un exemple serait de financer les bourses d'étudiants marocains désirant poursuivre leurs études à l'étranger en mobilisant des MDM résidant dans le pays de destination de l'étudiant(e), souhaitant financer une partie des études en versant directement la participation à l'université d'accueil qui la déduit des frais de scolarité.

**Cette plateforme a également vocation à être un levier de consolidation des liens entre le Maroc et ses MDM en facilitant l'accès des MDM à une offre culturelle ciblée, évolutive et dynamique.** La plateforme sera également un espace ouvert entre jeunes générations en vue de communiquer et d'organiser des échanges éducatifs, interculturels et linguistiques, pouvant déboucher sur des stages ou opportunités d'emploi. Enfin, le renforcement du lien avec les Marocains de deuxième, troisième, voire quatrième génération, se fera à travers la mise à disposition de cours de langue arabe classique, dialectal ou amazigh en e-learning et l'organisation d'événements socio-culturels virtuels. Une partie de la plateforme pourra être dédiée aux enfants (e-afal), dont le contenu sera développé conjointement avec des enseignants Marocains, au Maroc et à l'étranger.

## **3. Promouvoir la production nationale de contenus numériques à vocation éducative, culturelle et sociale**

*Voir projet « médias culturels, plateforme des plateformes »*



- **Composante 5 : Saisir tout le potentiel de l'économie numérique sur le marché national et international**

### **1. Stimuler le développement de l'entrepreneuriat et l'innovation dans l'économie numérique et la numérisation des entreprises**

L'économie numérique se développe à forte vitesse et donne lieu à de nouveaux secteurs émergents (IoT, plateformes de services, offshoring de haut niveau, industrie 4.0, e-commerce, fintech, etc.) et de nouvelles manières de produire, distribuer et consommer, qui bouleversent les business modèles traditionnels, et sur lesquels le Maroc doit se positionner pour en saisir les opportunités en termes de création de valeurs, d'emplois, et d'exportations.

Afin de stimuler l'entrepreneuriat dans le secteur numérique, l'adoption de technologies numériques par les PME et le secteur des services financiers numériques, les mesures suivantes pourraient être prises :

- Assurer un cadre légal et réglementaire propice au développement de l'économie numérique (startups, plateformes, etc.) avec des espaces d'expérimentation pour les secteurs à régulation complexe (sandboxes) ;
- Mettre en place des incitations et mesures d'appui direct et indirect à l'adoption des technologies numériques et à l'innovation dans les domaines définis comme prioritaires par le Maroc ;
- Réserver une part substantielle des achats publics numériques marocains (25%) aux start-ups et PME marocaines, en ligne avec les approches de préférence nationale de la commande publique ;
- Promouvoir la digitalisation massive des PME marocaines à travers un programme dédié, nécessaire à l'amélioration de leur compétitivité et productivité et à l'ouverture à de nouveaux marchés et opportunités ;

### **2. Accélérer le développement de la finance numérique et son adoption par les écosystèmes marchands**

Le développement de l'économie numérique ne peut se faire sans l'inclusion financière des consommateurs et usagers de services potentiels et leur capacité à utiliser des moyens de paiement numériques. Il est essentiel d'accélérer la mise en œuvre de la stratégie nationale d'inclusion financière, et en particulier le déploiement des offres de e-payment suite aux licences accordées à cet effet aux opérateurs bancaires, non bancaires et aux opérateurs télécoms.

L'accélération de l'inclusion financière nécessite également, outre la disponibilité de l'offre, la possibilité d'utiliser ces outils de paiement au quotidien. Dans cette perspective il est également nécessaire de soutenir l'adoption des outils de e-payment par l'écosystème marchand, incluant le petit commerce, et de digitaliser tous les paiements et versements État-citoyen, dans le cadre du RSU et de tous transferts de protection sociale, comme levier d'accélération de l'inclusion numérique.





### 3. Développer une industrie marocaine du numérique compétitive et ouverte sur son continent

Une industrie marocaine du numérique solide passerait d'abord par la capitalisation sur les quelques îlots de succès existants, notamment dans les domaines de la cybersécurité, de l'artisanat augmenté par la technologie, de l'industrie 4.0, du e-commerce et du gaming, de l'électronique et l'IoT, des médias digitaux, de l'EdTech et du HealthTech ou encore de la data science.

L'internalisation de la production, de la protection et de l'interprétation des données, en particulier, pourrait assurer un avantage compétitif face aux grands groupes internationaux dont la transparence et l'intégrité sont souvent remises en question. La mise en place d'une approche continentale et multilatérale qui mettrait en avant les ressources et les savoir-faire technologiques développés localement par des entrepreneurs marocains pour le Maroc et pour l'Afrique impulserait le positionnement de leader du Maroc. Enfin, le Maroc peut répondre à un besoin de taille, celui de combler les gaps dans le domaine des algorithmes (reconnaissance vocale, faciale, prédiction financière), pour prendre en compte la diversité continentale et changer la représentation du Maroc, puis de l'Afrique, dans le cyber-dialogue mondial.

#### Ancrage institutionnel

La stratégie, les réformes et mesures nécessaires pour positionner le Maroc comme référence régionale du numérique doivent être portées par une équipe mandatée à haut niveau, s'appuyant sur une agence dédiée, bénéficiant d'un portage transverse, en ligne avec les enjeux transformationnels liés à ce pari.

#### Partenaires

- Ministères, en particulier MI, MICEVN, MEFRA ;
- Universités et établissements de formation à même de former les nouvelles générations de spécialistes du numérique et de conduire des projets de mise en œuvre de plateformes inclusives ;
- Secteur privé, professionnels APEBI, associations de startups.

#### Horizon de mise en œuvre

Les activités doivent être séquencées en commençant par les plus prioritaires pour déclencher la transformation.

**Les priorités sur 2021-2025 sont :** l'ancrage et le pilotage à haut niveau d'une stratégie de transformation numérique, la digitalisation de bout en bout des services administratifs et économiques aux citoyens et entreprises avec interopérabilité complète entre administrations, la mise à niveau en infrastructures avec notamment la couverture des zones blanches en haut-débit, et la massification de la formation numérique pour le secteur public et privé.



## Coût financier

L'essentiel des mesures préconisées génère des coûts relativement faibles pour l'Etat (2-5 Mds MAD), et non récurrents (cadre légal, mise en place de plateformes). Les investissements sont en grande partie à prendre en charge par le secteur privé selon des schémas compétitifs et concurrentiels.

Le principal poste de coût pour l'Etat concerne l'appui à la couverture numérique des zones reculées ou non rentables prises isolément. Ce coût peut être couvert à travers la mise en place par le régulateur du secteur (ANRT), avec les opérateurs existants ou nouveaux, de schémas de subvention minimale ou de péréquation entre zones denses et zones à faible rentabilité, ainsi que par l'utilisation des ressources disponibles du FDSUT.





---

# **FINANCEMENTS ET PARTENARIATS**



---

# CADRE MACROECONOMIQUE

---

Un cadre macroéconomique à la fois stable et propice à la croissance, est nécessaire pour porter une dynamique soutenue de création de valeur et d'emplois et de résorption des inégalités sociales et spatiales. De par les politiques structurelles qui le sous-tendent, notamment en termes d'accès aux ressources et de leur allocation, et de par son rôle dans le maintien de la confiance des investisseurs et bailleurs nationaux et internationaux, un tel cadre macroéconomique est un déterminant clé de la réussite de la transformation économique, de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie, ainsi qu'un levier important pour une redistribution juste et équitable des fruits de la croissance.

---

## ETAT DES LIEUX

---

**La Constitution de 2011 a permis d'asseoir les principes et les institutions qui garantissent les fondements des politiques macroéconomiques.** En plus de garantir le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, elle consacre le principe de contribution solidaire et proportionnelle aux charges de développement, tout en engageant solidairement le Parlement et le Gouvernement à préserver l'équilibre des finances de l'État. D'autres lois complètent le cadre juridique de la politique macroéconomique : la loi organique relative à la loi des finances (LOLF) pour la politique budgétaire, la loi-cadre sur la fiscalité (en cours d'élaboration) pour la politique fiscale, loi portant statut de Bank Al-Maghrib pour la politique monétaire et macro-prudentielle, loi sur les établissements de crédit (loi bancaire), Code des assurances, lois sur les marchés des capitaux.

**La situation macroéconomique du Maroc, telle qu'évaluée par les indicateurs normatifs budgétaires et monétaires, est jugée globalement stable comparée aux pays de la région, malgré une tendance à la détérioration** au cours des dernières années comparativement au milieu des années 2000. La dette du Trésor a atteint 65% en 2019, et l'inflation reste maîtrisée à moins de 2%. Jusqu'à la survenue de la crise de la Covid-19, le déficit budgétaire était maintenu à moins de 5%. Le Royaume maintient des réserves de change suffisantes pour ses besoins, et s'est également engagé depuis 2018 dans une politique de flexibilisation graduelle du taux de change du dirham, avec l'introduction d'une première bande de fluctuation du taux de change.

**Toutefois, la stabilité macroéconomique sur la dernière décennie n'a pas suffisamment porté la dynamique de développement avec une faible croissance de l'économie, de 3% en moyenne, et une faible création d'emploi.** En dépit des multiples réformes économiques déployées, et les diverses mesures d'impulsion budgétaires et non-budgétaires, la croissance économique affiche des signes d'essoufflement depuis quelques années, en raison des fragilités structurelles (prépondérance des secteurs traditionnels ; capacités limitées en matière d'innovation et d'appropriation technologique ; faible dynamique de l'investissement privé ; développement

lent de l'offre exportable, qualité insuffisante du capital humain). L'économie marocaine évolue ainsi dans un équilibre sous-optimal et ne parvient pas encore à entrer dans un processus de croissance soutenue, générateur de valeur ajoutée et d'emplois pérennes.

**Cette faible dynamique de croissance n'est toutefois pas sans lien avec la nature même des politiques macroéconomiques jusque-là poursuivies.** Ces politiques sont jugées dans une certaine mesure trop restrictives, soumises à des normes rigides, qui privent le pays de l'exploitation de marges de manœuvre en matière de pilotage et d'accompagnement d'une politique économique de moyen terme favorable au rehaussement de la capacité structurelle à générer croissance et création de valeur.

## DIAGNOSTIC

**Tout en étant stable, et source de confiance des acteurs économiques, le cadre macroéconomique actuel affiche des limites,** qui entretiennent des équilibres sous-optimaux et des marges d'action réduites, avec pour conséquence des capacités limitées de l'économie nationale à s'adapter aux évolutions du contexte intérieur et extérieur, et des capacités limitées de l'Etat à impulser des chantiers transformationnels, nécessaires à un rythme de développement plus soutenu.

**Les pouvoirs publics sont restés fortement attachés à une certaine orthodoxie quant aux choix de politiques macroéconomiques, et se sont privés de marges d'intervention pour la stimulation de l'économie, notamment sur les plans budgétaire et monétaire.** Cette situation, justifiée par la nécessaire maîtrise de certains indicateurs macroéconomique de **manière permanente**, a empêché le recours à des leviers de dynamisation économique et de transformation économique qui sont nécessaires pour le déclenchement d'un cercle vertueux de développement et de croissance.

De manière globale, les principaux facteurs explicatifs des limites du cadre macroéconomique actuel sont de nature structurelle, fortement interdépendants et se nourrissent de choix de politiques publiques et du comportement des acteurs.

**La situation des finances publiques est marquée par un déséquilibre qui ne s'améliore pas du fait d'une croissance qui demeure faible et d'un accroissement important des besoins de financement de l'Etat** pour accompagner la mise en œuvre de politiques publiques, sans une définition claire des priorités dans le cadre d'une vision de développement. L'ambition développée par le NMD, qui place le capital humain et l'inclusion au cœur du modèle, implique des investissements récurrents considérables, notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la santé ou de la protection sociale, en plus des politiques d'incitation à la transformation économique ; ces investissements ne sont pas finançables avec la politique budgétaire et la dynamique de croissance actuelles.

**Les recettes fiscales potentiellement mobilisables pour faire face à l'accroissement des dépenses budgétaires, restent limitées** en raison de l'étroitesse de la base imposable, du poids



du secteur informel ou de l'inefficacité des dispositifs d'incitations et d'exonérations, qui induisent un manque à gagner substantiel pour les finances de l'Etat et génèrent, dans certains cas, des distorsions préjudiciables à l'allocation optimale des ressources entre les différents secteurs de l'économie.

**Le faible rendement de la politique actionnariale de l'Etat s'ajoute à ces contraintes, en restreignant encore davantage l'espace budgétaire de l'Etat.** De nombreux EEP ont des situations financières dégradées en liaison avec des politiques managériales qui ne se focalisent pas suffisamment sur les performances et introduisent des péréquations avec des politiques sectorielles dont les objectifs ne sont pas définis de manière claire et dont le financement adéquat n'est pas mis en place de manière contractuelle. Il en résulte des EEP dont la contribution par les dividendes au budget de l'Etat reste faible, et qui peuvent devenir un frein pour la croissance économique.

**Cette situation fait que les besoins de financement de l'Etat sont satisfaits dans une large mesure à travers le recours à l'endettement, notamment sur le marché intérieur qui absorbe environ 80% de la dette du Trésor, créant un effet d'éviction sur le financement du secteur privé.** S'érigeant en créancier principal de l'Etat pour le financement de la dette intérieure, le secteur bancaire affiche un faible engouement pour le risque et relègue au second rang le financement du secteur privé, notamment les TPME. La part du secteur privé dans la FBCF est, en effet, restée faible comparativement à celle du secteur public et s'inscrit à la baisse ces dernières années, pour se situer autour de 35% du total.

**L'effet d'éviction exercé par l'endettement public est d'autant plus défavorable pour la dynamisation de la croissance qu'il prend place dans un contexte où le marché des capitaux reste peu développé.** Le marché boursier en particulier connaît depuis quelques années une certaine inertie, en termes d'introductions en bourse et de volume des transactions ainsi qu'une régulation du secteur qui ne répondait pas aux standards internationaux. Il y a lieu de se demander si le contrôle de la bourse par le secteur bancaire et la politique de financement du Trésor n'ont pas en partie limité les possibilités de développement du marché des capitaux et sa capacité à mobiliser l'épargne nationale et internationale et à l'orienter vers l'économie réelle.

Par ailleurs, **la politique monétaire, du fait de la priorité donnée uniquement à l'objectif de stabilité des prix, n'a pas favorisé la dynamisation de l'investissement. L'inflation se situe à un niveau inférieur à 2% depuis plus de deux décennies.** La politique monétaire suivie s'est inscrite davantage dans une optique de sécurisation des conditions de financement de l'Etat sur le marché intérieur que dans un objectif plus affirmé de contribution à la croissance économique et à la création d'emplois.

Enfin, **l'orientation de la politique de change est demeurée très prudente si l'on tient compte du choix affiché d'ouverture internationale de l'économie du Royaume,** limitant ainsi la transition vers un système de change plus flexible du dirham. Cette politique de change est elle-même la résultante d'une balance de paiements fortement impactée par la dépendance structurelle des importations d'énergie, la faible diversification du système productif national et ses capacités concurrentielles limitées tant sur le marché domestique que sur les marchés à l'export. Cette situation ne favorise pas l'optimisation de la politique d'ouverture commerciale à





travers la mobilisation des opportunités offertes à notre pays dans le cadre des accords de libre-échange conclus avec des partenaires de choix.

## AMBITION ET OBJECTIFS

---

L'ambition est de mettre en place les conditions d'une économie nationale durablement prospère et dynamique, qui libère les potentialités productives du pays et réduit les inégalités de richesses et de revenus, dans un cadre macroéconomique stabilisé et incitatif, où chacune des institutions concernées assume pleinement sa mission et son rôle.

### Objectifs à horizon 2035 :

- Passer à un nouveau palier de croissance du PIB, d'un minimum de 6% sur une longue période ;
- Améliorer le taux de rendement des investissements publics et maximiser leur impact économique et social ;
- Porter la part de l'investissement privé national et étranger dans l'investissement total à 65% ;
- Mobiliser les ressorts de la croissance externe à travers une forte dynamique de l'offre exportable ;
- Augmenter la capacité de résilience de l'économie nationale aux chocs exogènes.

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Le cadre macroéconomique doit davantage contribuer à rompre avec l'équilibre sous-optimal dans lequel évolue l'économie nationale et favoriser le passage à un nouveau rythme de croissance nécessaire au développement économique et humain du pays.

**De manière générale, le cadre macroéconomique doit être mis au service de la vision de développement du pays à moyen-long terme et de l'atteinte de son ambition et de ses objectifs de développement, en veillant à la cohérence de l'ensemble des éléments et politiques qui le constituent, et en demeurant une source de confiance pour les acteurs économiques et partenaires financiers.** En particulier, la politique budgétaire et la stratégie de mobilisation de ressources qui la sous-tend doivent permettre de financer ses chantiers transformationnels dans un séquençement assurant un chemin de faisabilité crédible. Ce séquençement doit permettre d'impulser rapidement une dynamique de croissance permettant d'assurer la soutenabilité financière dans le temps et l'atteinte effective des objectifs de développement, en particulier ceux ayant trait au développement du capital humain et des services publics accessibles et de qualité (éducation, santé, transport urbain, protection sociale...).



Ci-après les principales orientations stratégiques à cet effet :

- **Assouplir les contraintes de politiques budgétaires, de manière ciblée et en cohérence avec les priorités du NMD**

Compte tenu du rôle incontournable de l'Etat pour créer les conditions nécessaires à la transition vers un nouveau palier de développement et de croissance, générateur de valeur ajoutée et d'emplois, une certaine flexibilité doit être introduite en matière de politique budgétaire et fiscale, en se libérant avec pragmatisme des principes d'orthodoxie de court terme, et en inscrivant la politique budgétaire dans la dynamique de moyen-long terme que requiert l'atteinte des ambitions du NMD. Un relâchement conjoncturel de la contrainte budgétaire ne signifie pas laxisme budgétaire : Il se justifie par le fait que les financements à mobiliser seront consacrés aux chantiers qui, de par leur portée transformationnelle, sont porteurs de croissance et permettront de générer un rendement élevé de nature à absorber le coût de l'endettement et à restaurer à moyen terme les équilibres financiers. Ces chantiers sont en particuliers ceux relatifs : i) au capital humain et aux services publics de qualité ; ii) à la transformation structurelle et diversification de l'économie.

- **Réallouer les ressources en priorité aux domaines à plus fort impact de développement**

Un effort constant devra être déployé en matière d'optimisation des choix budgétaires. Cela passera par une programmation pluriannuelle rigoureuse en cohérence avec les objectifs du Nouveau Modèle de Développement, la mise en œuvre pleine de la loi organique des finances (LOF) pour instaurer une gestion axée sur les résultats, notamment en votant le budget selon une logique de performance, la révision régulière de l'allocation des ressources budgétaires, sur la base d'un mécanisme de revue générale des dépenses publiques dont l'objectif est d'identifier les dépenses non prioritaires et improductives et d'élargir l'espace budgétaire, et enfin l'optimisation du coût de la dette publique, en explorant en permanence les possibilités de son refinancement à des coûts avantageux.

- **Mobiliser le potentiel fiscal**

Dans le sillage d'une politique budgétaire assouplie, la mobilisation du potentiel fiscal sera nécessaire, et pourra constituer à moyen terme une source conséquente de ressources pour l'Etat, en faveur du maintien des équilibres macroéconomiques. Elle devra s'inscrire dans le cadre d'une réforme fiscale de fond, alignée sur les priorités du NMD, notamment l'élargissement de l'assiette fiscale, la correction des inégalités sociales et le soutien à l'émergence de la classe moyenne, l'appui à la compétitivité des entreprises et l'orientation de l'investissement vers les activités productives et innovantes, à travers l'analyse et la révision des dépenses fiscales consolidées destinées à chaque secteur et leur cohérence avec les priorités du NMD. Les orientations détaillées sur ce volet sont présentées dans la note relative à la fiscalité.



- **Maximiser l'effet de levier sur le secteur privé national et international**

Même dans l'hypothèse d'une politique budgétaire assouplie et d'un recours accru à la dette, le financement public restera confronté à court-moyen terme à des contraintes élevées, et en deçà des besoins. Cette réalité souligne la nécessité d'associer de plus en plus le secteur privé et les acteurs institutionnels au financement du développement et de l'économie. Cela passera par l'élargissement de l'espace pour l'investissement privé et institutionnel national et étranger dans l'économie et les infrastructures, à travers l'ouverture accrue de certains secteurs structurants, le renforcement de l'attractivité à travers une amélioration de la compétitivité et une démarche de dé-risking, faisant notamment appel à la participation du Fonds Mohammed VI comme partenaire pour l'investissement privé national et étranger, et enfin la préparation de projets PPP bancables, au profil de risque attractif pour l'investissement, faisant appel à des montages de financement de projets innovants pour le marché marocain.

- **Diversifier le système financier, au service du financement de l'économie et des besoins des entreprises**

Le passage à un nouveau rythme de croissance exige une nouvelle dynamique du système financier, pour le mettre davantage au service du financement de l'économie réelle, et en particulier des PME et des activités industrielles innovantes. L'atténuation significative du poids des bons du Trésor dans les actifs détenus par les banques, corollaire d'une politique de financement optimisée de l'Etat qui libère de l'espace pour le secteur privé, permettra d'accroître l'engagement et l'offre des banques en faveur du secteur privé.

La modernisation des entreprises, leur structuration financière et comptable et la résorption de l'informel organisé permettra également au tissu productif de mieux remplir les conditions de transparence nécessaire à l'appréciation du risque pour l'accès au financement bancaire. Le renforcement de la régulation et l'intensification de la concurrence dans le secteur bancaire, permettra d'instaurer plus de transparence et favorisera le développement d'une offre diversifiée et accessible à des coûts compétitifs. Dans ce sens, la place qui sera accordée à la fintech sera un bon indicateur de la volonté de mettre sous pression le système bancaire. Le paiement mobile de par sa capacité à mobiliser une épargne importante que le système bancaire n'arrive pas à capter est un levier stratégique dans la conduite du changement.

Parallèlement à cette nouvelle dynamique du secteur bancaire, un nouvel élan pourra être imprimé au marché des capitaux, à travers l'introduction en bourse de certains EEP, la diversification des instruments et produits ciblant les PME, et l'attrait des investissements de portefeuille étrangers en quête de placement rentable dans une économie en plein essor, offrira un cadre propice pour le financement direct des entreprises. Le pari Hub financier régional développé dans cette annexe explicite les recommandations de la Commission dans ce domaine.

La diversification des solutions de financement requiert également la multiplication des fonds de private equity, le développement du Crowdfunding, notamment comme source de financement pour les porteurs de projet à caractère social. L'amélioration du financement de l'économie sera également facilitée par une mobilisation plus efficiente de l'épargne nationale, notamment institutionnelle qui recèle un potentiel qui n'est que faiblement mobilisé, compte tenu de contraintes sur les instruments d'investissements auxquels ces acteurs sont soumis.



- **Vers une politique monétaire et de change au service des objectifs de développement**

Le pilotage de la politique macroéconomique devra être opéré à travers une **articulation judicieuse entre l'objectif de stabilité des prix et celui de la stimulation de l'économie et de l'amélioration de l'accès au crédit bancaire pour les opérateurs économiques**. Cette inflexion pourra être assurée par l'évolution du mandat de Bank Al Maghrib vers un mandat dual.

En matière de politique de change, **les chantiers transformateurs du NMD seront de nature à permettre de desserrer les contraintes qui bloquent la transition vers un régime de change plus flexible**. D'abord, la diversification structurelle du système productif et sa montée en gamme permettront de renforcer la compétitivité des exportations et d'élargir le champ des produits couverts par la substitution aux importations. Ensuite, le relèvement de l'attractivité des capitaux étrangers directs et de portefeuilles dans le sillage du NMD renforcera les entrées en devises, permettant ainsi de lever les contraintes de financement du compte courant de la balance de paiements. Enfin, la résorption de la contrainte énergétique, à travers le développement des énergies renouvelables réduira significativement les tensions sur la balance commerciale, tout en contribuant à l'amélioration de la compétitivité-coût des entreprises exportatrices. Le pari énergie verte et compétitive dresse les contours de cet objectif et les leviers à même de le concrétiser.

- **Accélérer de manière volontariste la transformation structurelle de l'économie, à travers le renforcement des EEP comme locomotives de développement, et la mise en place d'outils dédiés à la montée en gamme des entreprises**

Le NMD considère la transformation structurelle de l'économie comme condition nécessaire au passage à un nouveau rythme de croissance, générateur de ressources pérennes pour l'Etat, et permettant la soutenabilité à long terme du développement du pays.

A court-moyen terme, cette transformation structurelle requiert en premier lieu une forte mobilisation des EEP, notamment ceux opérant dans les secteurs stratégiques, avec un rôle de locomotives économiques. Dans cette perspective, la restructuration et la réhabilitation des EEP et leur transformation en Sociétés Anonymes sont nécessaires pour leur permettre de disposer d'une autonomie financière et de s'inscrire dans des partenariats innovants avec le secteur privé, à même de favoriser la mise en œuvre des grands chantiers de développement dans lesquels ces EEP sont impliqués (infrastructures, eau, énergie...). Une attention d'égale importance devra être accordée à l'amélioration de la gouvernance des EEP à caractère financier, en vue d'optimiser leurs portefeuilles d'investissement et renforcer leur viabilité financière à moyen-long terme. Cette mise en performance des EEP requiert de procéder à des réformes sectorielles profondes, assorties d'une clarification des rôles notamment entre Etat Stratège, Etat Actionnaire et Développeur et Etat Régulateur. La réforme de la politique actionnariale est traitée plus en détail dans la note sur le rôle de l'Etat.

La transformation structurelle appelle également à doter l'Etat d'un ensemble cohérent et complet d'instruments d'appui au développement des entreprises et à l'accélération du développement du secteur productif privé. Cela passera par le développement ou le renforcement d'instruments de financement visant à combler certains maillons (garanties, investissements en fonds propres, appui à l'investissement en diversification et innovation, appui aux startups...), ou encore à





soutenir les grands projets stratégiques de l'Etat, en particulier dans le cadre de la diversification sectorielle. A terme, ces instruments pourraient être regroupés dans une entité unique autour du Fonds Mohammed VI d'investissement stratégique, qui pourrait évoluer vers une Banque publique d'investissement, donnant ainsi plus de lisibilité et de cohérence aux dispositifs d'appui aux entreprises et à l'investissement.

- **Faire de la politique commerciale un levier de mobilisation des ressorts externes de l'économie nationale**

Du fait de ses chantiers transformateurs, le NMD devra induire une forte impulsion du système productif, renforçant autant les capacités à l'export que l'éventail des produits fournis localement. L'élargissement des débouchés et la réduction significative de la propension à importer impacteront positivement les équilibres extérieurs. Ce schéma vertueux requiert, toutefois, de consolider le profil de spécialisation de l'économie nationale et l'approfondissement de son insertion dans les chaînes de valeur mondiales. Les accords de libre-échange, devraient être réévalués régulièrement dans une perspective de co-développement et d'exploitation de toutes les opportunités qu'ils comportent. Le Maroc devra également continuer à déployer, en conformité avec les règles de l'OMC, les dispositifs de défense contre les pratiques de concurrence déloyale (dumping, sous-facturation, subventions...) auxquels ont recours certains opérateurs étrangers.

---

# FISCALITE EFFICACE ET EQUITABLE

---

Cette note thématique aborde la fiscalité en tant que levier transverse au service du développement. Il s'agit non seulement de mobiliser des recettes pour le financement des politiques et des investissements publics, mais aussi d'orienter la fiscalité en faveur de la solidarité, de l'innovation, de la compétitivité et de la durabilité environnementale.

Cette note vise, en particulier, à renforcer l'adhésion à l'impôt et à assurer une contribution équitable de tous les citoyens aux dépenses publiques, en contrepartie de services publics de qualité et d'un système de protection sociale efficace.

---

## ETAT DES LIEUX

---

**Malgré plusieurs réformes, le système fiscal est jugé inéquitable et les recettes mobilisées sont faibles au vu du potentiel de l'économie nationale.** Plusieurs éléments corroborent ce constat : faible adhésion à l'impôt, prévalence des pratiques de fraude et d'évasion fiscale, poids du secteur informel, règles d'assujettissement et de calcul variables selon la nature du revenu, multiplicité des exonérations et déductions, faible progressivité... Il en résulte que l'assiette fiscale est concentrée : l'IR repose pour l'essentiel sur les revenus des salaires des fonctionnaires et dans les secteurs organisés (73%), tandis que l'IS reste supporté par une petite minorité d'entreprises (1% des entreprises assurent 80% de la recette)<sup>89</sup>. Les recettes fiscales générées restent en deçà du potentiel mobilisable.

**Par ailleurs, la fiscalité ne remplit que partiellement ses autres fonctions liées à : i) l'appui à la compétitivité, l'innovation et la création d'emploi ; ii) la redistribution et la solidarité, et ; iii) la promotion des activités à impact social et environnemental positif.** Sur le plan économique, la fiscalité peut peser sur la compétitivité des entreprises au regard des taux appliqués dans certains pays émergents. De plus, malgré leur poids budgétaire (près de 3% du PIB), les incitations fiscales n'encouragent pas suffisamment la création d'entreprises et d'emplois décents, l'innovation, la recherche et la transition écologique. Par ailleurs, l'absence d'évaluation d'impact de ces incitations peut créer des effets d'aubaine et alimenter des situations de rente. Sur le plan social, la fiscalité est insuffisamment mobilisée pour réduire les inégalités par le financement des services publics et de la protection sociale.

**Au niveau local, la fiscalité ne répond que partiellement aux besoins de financement des collectivités territoriales** au vu de leurs prérogatives. Une fiscalité locale efficace est aujourd'hui un enjeu majeur pour la responsabilisation des collectivités territoriales et la mise en œuvre de la régionalisation avancée.

---

<sup>89</sup> Cf. MEF (données relatives à l'année 2018).

**Il existe une dynamique positive de réforme fiscale qu'il importe d'accélérer et de mettre en cohérence avec les ambitions du Nouveau Modèle de Développement.** Les 3èmes assises nationales de la fiscalité ont permis d'insuffler cette dynamique de changement notamment pour répondre aux exigences d'équité et de soutien à la compétitivité.

## DIAGNOSTIC

Plusieurs dysfonctionnements expliquent les faiblesses actuelles du système fiscal.

- **Iniquités qui conduisent à une forte concentration de l'assiette et ne permettent pas de mobiliser le plein potentiel**, notamment en raison de la faible progressivité de l'impôt, de la non-neutralité des règles fiscales vis-à-vis de la nature du revenu, de l'existence d'exonérations et d'exemptions dont l'impact n'est pas démontré, et de la prévalence des pratiques de fraude et d'évasion fiscales.
- **Faible adhésion à l'impôt.** Les iniquités et carences du système fiscal mettent à mal l'acceptabilité de l'impôt en faisant porter la charge fiscale sur une partie réduite des contribuables. Par ailleurs, la pénalisation de la fraude n'est pas effective, ce qui en limite le pouvoir dissuasif. Enfin, le recours fréquent de l'administration aux programmes d'amnistie fiscale et l'existence de pratiques de corruption réduisent, eux aussi, l'adhésion à l'impôt.
- **Capacité limitée de prévention et de lutte contre la fraude fiscale.** L'administration fiscale est faiblement outillée pour prévenir et identifier la fraude : le recours au numérique est insuffisant ; les formes actuelles de partage de l'information entre administrations ne facilitent pas l'identification et la vérification de la base imposable ; l'administration fiscale manque d'effectifs et le personnel n'est pas toujours formé au vu de la technicité et de la spécificité de certains secteurs.
- **Manque de lisibilité, de cohérence, et visibilité à long terme :** Le Code Général des Impôts (CGI) est le résultat de la « sédimentation » de dispositions introduites annuellement par les lois de finances et explicitées par les notes circulaires de la Direction Générale des Impôts (DGI). Cela le rend instable, complexe, et introduit des marges d'interprétation, sources de contentieux. L'absence de publication de la jurisprudence réduit les outils disponibles aux contribuables pour leur défense en cas de contentieux, ce qui crée une insécurité juridique. Enfin, la fiscalité locale est complexe, largement sous-optimisée et implique plusieurs acteurs qui coordonnent peu leurs actions.
- **Faible mobilisation au service de la solidarité et de la redistribution.** Il existe peu d'impôts destinés à réduire les inégalités en mettant à contribution les patrimoines et les revenus les plus aisés. Par ailleurs, il n'y a pas une programmation cohérente des recettes fiscales allouées à la protection sociale et le niveau de financement de celle-ci par la fiscalité est faible. La progressivité de l'impôt demeure insuffisante (malgré les réaménagements introduits).



- **Faible mise en cohérence avec les objectifs de développement.** Il n'y a pas une coordination efficace entre administrations dans l'élaboration de la politique fiscale, ce qui ne permet pas de l'appréhender dans son caractère intersectoriel, ni de lui faire jouer ses rôles multiples. Les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une évaluation de leur impact économique et social, ni de leur coût d'opportunité, ce qui ne permet pas de justifier leur mise en place ou leur maintien. Elles ne sont pas, par ailleurs, limitées dans le temps. La fiscalité est faiblement mobilisée pour encourager les activités à impact social ou environnemental positif. Il n'existe pas de mécanismes de « sortie » pour les dispositifs d'incitation fiscale. Enfin, la non-corrélation du niveau de taxation et du niveau de protection de certains secteurs est constatée.

## AMBITION

---

L'ambition du NMD est : « **Optimiser le plein potentiel fiscal de l'économie nationale en vue de corriger les inégalités de répartition primaire des richesses et des revenus, de soutenir le pouvoir d'achat des Marocains, de favoriser la compétitivité des entreprises et de réorienter massivement l'épargne nationale privée et institutionnelle vers l'économie productive et les filières d'avenir, tout en assurant une gouvernance efficace et transparente qui consolide la confiance dans le système fiscal** ».

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

---

Ces objectifs pourront être atteints à travers les orientations suivantes et toute initiative qui s'y inscrit.

**Mobiliser le plein potentiel fiscal** pour être en mesure de financer les politiques publiques et les investissements de long terme tout en préservant les équilibres macroéconomiques et en tenant compte des contraintes de compétitivité fiscale. Pour cela, la Commission recommande de :

- **Élargir l'assiette fiscale** en augmentant la taille de la population fiscale et en soumettant tous les assujettis à l'impôt à l'acquittement de leurs obligations, en intégrant les activités à faible revenu et le petit informel (artisans, commerçants, agriculteurs) à travers un impôt forfaitaire faisant office d'acquittement de l'impôt (local et national) et donnant droit à certaines prestations sociales notamment la couverture sanitaire et les allocations familiales, en supprimant les systèmes de retenue à la source à taux libératoires, en assurant la neutralité de la TVA et en élargissant son champ d'application, et en réduisant le seuil d'imposition à l'IS ou l'IR pour certaines activités (par exemple, le seuil de chiffre d'affaires pour les profits agricoles).
- **Lutter contre les pratiques d'évasion et de fraude fiscales** en digitalisant les procédures, en renforçant les capacités techniques et humaines de l'administration fiscale notamment à travers le partage d'information entre administrations, en mettant en œuvre la loi sur la



pénalisation de la fraude fiscale et en co-responsabilisant les conseils (fiduciaires, experts-comptables, comptables, conseillers fiscaux, etc.) dans les actes de fraude fiscale lorsque leur complicité est avérée dans la matérialité de ces actes.

- **Rationaliser les exonérations et les déductions et supprimer les niches fiscales** en mettant à plat toutes les dépenses fiscales pour décider de leur maintien ou de leur suppression sur la base d'une évaluation d'impact, et en privilégiant la dépense budgétaire à la dépense fiscale lorsque c'est possible. En particulier, il sera important d'organiser la suppression progressive et maîtrisée des exonérations des secteurs immobilier et agricole (en maintenant une politique appropriée d'aide aux logements sociaux et un traitement fiscal préférentiel pour les petits agriculteurs). Il faudra, de plus, instaurer une obligation de l'évaluation d'impact ex ante et ex post de toute dépense fiscale et limiter toute dérogation fiscale dans le temps. Il conviendra, enfin, d'instituer un plafonnement de l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu de la plus-value sur donation entre membres d'une même famille et de procéder à l'imposition des activités aujourd'hui exonérées.
- **Améliorer la structure des recettes fiscales par type d'impôts et catégorie de contribuables**, en recherchant un équilibre qui respecte les principes de contribution solidaire et proportionnelle des citoyens aux charges publiques en relation avec leurs capacités contributives tels qu'énoncés dans la Constitution, en assurant plus d'équité entre les contribuables et en réduisant le niveau de concentration de l'assiette fiscale.

**Mobiliser davantage la fiscalité au service de la solidarité sociale**, notamment en ce qui concerne le financement des filets sociaux : la couverture sanitaire universelle, les allocations familiales universelles, et le revenu minimum. Pour cela, la Commission recommande de : i) allouer une partie des recettes fiscales de la TVA au financement de la protection sociale (sur la base du niveau actuel de la TVA ou à travers une augmentation du taux pour des produits de luxe) dans le cadre d'une « TVA sociale » ; ii) mettre en place un impôt de solidarité sur le patrimoine non productif (périmètre du patrimoine non productif à définir par le texte législatif) et allouer les recettes générées au financement de la protection sociale ; iii) réinstaurer les contributions sociales de solidarité sur les hauts bénéficiaires et sur les hauts revenus de manière provisoire le temps de consolider l'impôt de solidarité sur le patrimoine non productif, et ; iv) mobiliser les taxes intérieures de consommation sur les produits dommageables pour la santé publique (alcools, tabac) en faveur du financement de la couverture sanitaire universelle.

**Renforcer l'équité du système fiscal** pour assurer la contribution de tous les citoyens, chacun selon ses capacités, à l'effort collectif de financement des charges publiques. Dans ce sens, il sera important d'assurer : i) une plus grande progressivité de l'IR en relevant le seuil de la première tranche, en révisant les tranches intermédiaires, et en augmentant le taux marginal sur les hauts revenus ; ii) la neutralité de l'impôt vis-à-vis de la nature du revenu à travers l'homogénéisation des règles d'imposition des revenus par une mise en cohérence des taux, seuils, tranches d'imposition et méthodes de calcul des assiettes imposables, la suppression des prélèvements à la source à taux libératoire, et la révision des règles de calcul de l'impôt sur les successions pour que celui-ci, tout en étant exigible au moment de la vente du bien reçu en succession, soit calculé sur la base de la valeur historique tout en intégrant un seuil d'exonération pour les petits héritages, et ; iii) assurer l'application uniforme de la règle fiscale sur l'ensemble du territoire



national en privilégiant la dépense budgétaire comme outil de soutien aux régions. Pour cela, il sera important d'enclencher un processus progressif de convergence des règles fiscales dans les provinces du Sud avec les règles nationales, en commençant notamment par la normalisation de la TVA et en inscrivant la levée de l'exonération de l'IR et de l'IS dans un cadre réglementaire explicite qui définit un cap et une feuille de route.

**Mobiliser la fiscalité au service de la compétitivité des entreprises, de l'innovation et de la recherche, de la diversification productive et la transition écologique, et des activités à impact social positif.** Pour cela, la Commission propose un ensemble de mesures : i) réduire de manière substantielle le taux de l'impôt sur les sociétés pour les activités exposées à la concurrence internationale, en particulier l'industrie, pour le faire converger vers le taux moyen appliqué dans les pays concurrents du Maroc ; ii) orienter les dépenses fiscales vers les secteurs productifs et vers le soutien à l'innovation (par exemple, à travers des crédits impôts pour la recherche) ; iii) orienter les opérateurs vers des modes de production plus durables à travers une taxe carbone sous la forme d'une taxe intérieure de consommation sur les combustibles fossiles (notamment les hydrocarbures) et de droits de douane sur l'importation de ceux-ci, tout en allouant une partie des recettes à la transition écologique ; et iv) mettre en œuvre des incitations fiscales pour les activités à fort impact social notamment en élargissant le champ de l'utilité publique pour généraliser la déductibilité des donations faites aux associations et en défiscalisant, pour les ménages, les charges liées à l'emploi de travailleurs sociaux.

**Réformer la fiscalité locale** et la mobiliser pour répondre aux besoins croissants de financement des collectivités locales au vu de leurs prérogatives élargies, et pour les responsabiliser sur la création de valeur au niveau local. S'inscrivant en ligne avec le projet de loi 07-20 sur la fiscalité locale<sup>90</sup>, il est proposé de :

- **Fusionner une dizaine de taxes de même nature relatives à l'occupation du sol et à l'activité économique en deux taxes : (1) une taxe foncière ; et (2) une taxe sur l'activité économique.** La taxe foncière pourrait regrouper la taxe sur les terrains non-bâties, la taxe d'habitation, la taxe des services communaux et la partie foncière de la taxe professionnelle. La taxe sur l'activité économique pourrait regrouper la taxe professionnelle et d'autres taxes sectorielles (débits de boissons, séjour, transport public, eau minérale, etc.) et prendrait pour base imposable un indicateur traduisant l'activité économique (par exemple, le chiffre d'affaires ou l'excédent brut d'exploitation) de sorte à lier la recette fiscale locale à la création de richesses au niveau local et responsabiliser ainsi les collectivités territoriales dans ce sens.
- **Mettre en place des transferts de recettes de l'IS et de l'IR vers les collectivités territoriales, comme mécanismes d'incitation et de responsabilisation de celles-ci.** Le Nouveau Modèle de Développement vise à renforcer le positionnement des territoires comme acteurs majeurs de la création de richesses à travers leur implication dans la dynamisation de l'activité économique. Dans ce sens, il est recommandé d'augmenter la part de l'IS transférée aux régions, proportionnellement à leur contribution à la génération de cette recette. Dans le même sens, il est recommandé d'examiner la possibilité de transférer une partie des recettes de l'IR aux communes.

90 Projet de loi adopté en Conseil de Gouvernement le 5 novembre 2020.



- **Améliorer la gouvernance de la fiscalité locale** notamment en vue de réduire le nombre d'acteurs impliqués dans la gestion de la même taxe et de faciliter la coordination entre administrations fiscales locales et nationales. En particulier, il est proposé de réduire le nombre d'acteurs impliqués dans la gestion de la même taxe et de faciliter la coordination entre administrations fiscales au niveau local et central. Il est recommandé de donner aux services de l'État l'entière responsabilité de gestion de la taxe foncière et de la taxe sur l'activité économique, en échange d'une rémunération de la part des collectivités territoriales qui puisse intégrer un élément d'incitation à la performance pour les services de l'État. En parallèle, il est recommandé de renforcer les capacités des administrations locales pour la gestion des taxes et redevances qui leur incombent, et de fluidifier le processus notamment à travers l'automatisation de la constitution des bases imposables.

**Améliorer la gouvernance et le pilotage global du système fiscal pour en renforcer la cohérence, la stabilité, la lisibilité.** Pour cela, il est proposé de simplifier les règles fiscales et les mettre en cohérence notamment à travers la simplification du Code Général des Impôts (CGI), et d'introduire davantage de clarté et de précision dans le texte des lois de finances pour réduire le champ de l'interprétation et limiter le recours aux circulaires de la DGI. Il est également proposé d'accélérer le processus de stabilisation, déjà en cours, de la loi fiscale en adoptant un cadre référentiel (loi-cadre) qui définit une vision de long terme pour le système fiscal ainsi que des principes, un cadre de gouvernance, les mécanismes législatifs et réglementaires, et l'architecture globale de la fiscalité. Cela permettra de clarifier le processus de développement des lois fiscales, de définir les rôles et les responsabilités des différents intervenants de l'administration, et de renforcer les capacités du Parlement et de ses différentes commissions dans la définition des politiques fiscales et dans le contrôle de leur mise en œuvre (en particulier, en matière d'évaluation systématique des politiques fiscales pour vérifier leur cohérence avec les orientations de la loi-cadre). Il s'agit aussi d'améliorer la qualité rédactionnelle du texte fiscal et de mettre en cohérence le droit fiscal avec les autres sources de droit ayant un impact fiscal (par exemple, le droit bancaire ou le droit comptable). Il est également proposé d'assurer un développement judiciaire et encadré de la pratique du rescrit fiscal.

**Renforcer la confiance partagée entre les contribuables et l'administration fiscale.** Pour cela, il est proposé d'accélérer la digitalisation des procédures liées à l'acte fiscal, de poursuivre la politique de catégorisation, d'assurer l'encadrement du processus de contrôle fiscal, de mettre en place des mécanismes d'arbitrage et de médiation au niveau régional avant le recours auprès de la Commission Nationale du Recours Fiscal (CNRF), et de publier la jurisprudence anonymisée de la CNRF.

**Renforcer l'administration fiscale et lutter contre les risques de corruption** à travers le renforcement des mécanismes de partage de données entre administrations, le développement des compétences et des ressources qualifiées de l'administration fiscale, notamment celles en charge de l'assiette fiscale, de la conduite des contrôles et de la gestion de la relation avec les contribuables, en tenant compte des évolutions et des spécificités des différents secteurs d'activité et des métiers. La lutte contre les risques de corruption au sein de l'administration fiscale nécessite également un encadrement scrupuleux du pouvoir de négociation de l'administration fiscale en matière de redressement, ainsi que la mise en œuvre en coordination avec l'INPPLC d'un plan de prévention et de lutte contre les risques de corruption au sein de cette administration.

---

# MAROCAINS DU MONDE : ACTEURS DU DEVELOPPEMENT

---

Les Marocains du Monde (MDM) revêtent une place centrale dans les priorités du Nouveau Modèle de Développement. D'abord, les MDM sont des acteurs clés du changement et du développement. Ensuite, les transferts qu'ils effectuent vers le pays représentent une manne financière stratégique. Enfin, la mise à contribution des compétences issues des communautés marocaines établies à l'étranger dans les projets et programmes de développement permet de pallier les insuffisances dont souffre le Maroc au niveau de la qualité de son capital humain.

---

## ETAT DES LIEUX

---

De par son positionnement géographique et son ouverture sur le monde, le Maroc se caractérise par une dynamique migratoire qui s'est forgée au fil du temps, érigeant le pays au rang des nations qui disposent d'un effectif important de leurs communautés établies à l'étranger.

**Un profil des MDM en évolution** : Le rapprochement des sources nationales de celles des pays d'accueil et des organisations internationales permet de relever que la population des MDM s'élève à près de 5 millions de personnes<sup>91</sup>. Concentrée à hauteur de 75% en Europe, notamment en France et en Espagne, la population des MDM affiche un profil diversifié et riche<sup>92</sup>. Cette population est davantage jeune (47 % du total) et féminisée (~50%). Le niveau de formation des MDM est aujourd'hui plus élevé que celui de leurs compatriotes résidant au Maroc (proportion des lauréats de l'enseignement supérieur par rapport à la population totale est de 16% au niveau des MDM contre 8 % au Maroc<sup>93</sup>). En termes d'insertion socio-professionnelle dans les pays d'accueil, seule une proportion limitée des MDM, estimée à 7,5%<sup>94</sup> de la population active, a pu réussir son ascension professionnelle. La majorité des MDM actifs relève de groupes socioprofessionnels modestes et moyens, opérant principalement dans le secteur tertiaire et industriel et dans une mesure moindre dans l'agriculture et le BTP.

**Un apport appréciable des MDM au développement économique et social de leur pays** : Outre leur contribution à la modernisation de la société marocaine, les transferts qu'effectuent les MDM permettent de conforter les réserves de changes et participent à l'amélioration des conditions de vie des familles bénéficiaires. Ces transferts comptent pour près de 7% du PIB<sup>95</sup>, dépassant l'aide publique au développement reçue par le Maroc ainsi que les recettes d'investissements

---

91 Banque Mondiale: Sharpest decline of remittances in recent history (2020).

92 Cf. Fondation Hassan II des MRE (2017).

93 Cf. IRES : Stratégie de l'émigration à l'horizon 2030 (2014).

94 Ibid.

95 Ces transferts se sont établis à 64 milliards de dirhams, en 2019 contre 18 milliards de dirhams pour la période 1990-2000 (Banque Mondiale).

directs étrangers qui lui sont destinées. Ils constituent, aujourd'hui, une ressource financière importante pour l'économie marocaine, représentant 40% des recettes d'exportations, ce qui permet de couvrir près de 50% du déficit commercial. En outre, ces fonds jouent un rôle social important puisqu'ils permettent de soutenir les ménages pauvres relevant des familles des MDM tant en milieu urbain que rural. Malgré leur importance, ces transferts restent en général des flux financiers et peinent à se transformer en projets d'investissements créateurs d'emplois et de valeur ajoutée. Aujourd'hui, 71% des fonds transférés servent à couvrir les dépenses courantes des ménages. En revanche, la part des transferts destinés aux projets d'investissement demeure faible, avec près de 8% du total. Le reste représente des dépôts monétaires auprès du secteur bancaire. De plus, leurs investissements sont très concentrés à destination de secteurs peu innovants : en cumulé, presque 60% des investissements MDM se font dans l'immobilier ou la construction.

**Un dispositif institutionnel dédié aux affaires des MDM :** Le Maroc fait partie des pays d'émigration qui ont mis en place un dispositif institutionnel dédié à leurs ressortissants établis à l'étranger, soit directement et de façon exclusive (MCMRE, CCME, Fondation Hassan II) soit indirectement (Ministère de l'Emploi, Fondation Mohammed V pour les Œuvres Sociales...). Parallèlement au rôle des acteurs institutionnels, d'autres initiatives émanant des acteurs de la société civile et du secteur privé ont été menées pour répondre aux attentes des MDM et favoriser leur accompagnement tant dans les pays de résidence qu'au Maroc.

**Des politiques publiques à destination des MDM dont l'efficacité est loin d'être acquise :** Malgré les actions menées par les pouvoirs publics en direction des Marocains du Monde, celles-ci sont demeurées globalement peu structurées et limitées : i) une politique culturelle restreinte à quelques composantes du capital immatériel marocain (musique, folklore, gastronomie) ; ii) une politique de captage de l'épargne des MDM dont les résultats évoluent au gré de la conjoncture économique et financière dans les pays d'accueils ; iii) des politiques de mobilisation des compétences, relevant de la communauté marocaine de l'étranger, sans résultats conséquents (le Maroc est le premier pays en Afrique du Nord et le second en zone MENA, après le Liban, à subir le phénomène de la fuite des cerveaux).

## DIAGNOSTIC

En dépit de la diversité des programmes d'action menés par les pouvoirs publics pour consolider les liens avec les MDM, de grandes insuffisances persistent, ce qui ne favorise pas la mobilisation pleine et entière du potentiel de cette frange importante de la population marocaine. Plusieurs contraintes à l'origine de cette situation ont été identifiées dont notamment :

**Une politique d'émigration dont l'efficacité est affectée par une gouvernance éclatée et qui ne répond que partiellement aux attentes et aspirations des Marocains du Monde :** Le Maroc fait partie des pays d'émigration qui ont mis en place un dispositif institutionnel conséquent dédié à ses ressortissants établis à l'étranger, tout comme il a été un des premiers pays à se poser la problématique de la mobilisation de ses compétences expatriées. Malgré cela, les politiques publiques en direction des Marocains du Monde ne répondent, jusque-là, que



partiellement à leurs besoins et ce, en dépit du développement progressif du réseau consulaire et de la mise en place, ces dernières années, d'instances dédiées, en l'occurrence le Ministère délégué, chargé des Marocains Résidant à l'Étranger (1990, nouvelle mouture en 2013) et le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (2007). Cette situation est imputable, entre autres, au fait que la coordination et la complémentarité dans l'exercice de l'action opérationnelle font souvent défaut. Ce déficit de gouvernance reflète l'absence d'une vision commune, partagée par les institutions publiques, opérant dans le domaine de l'émigration. Il est imputable plus au chevauchement des attributions des acteurs institutionnels concernés qu'à leur multiplication. Cela pose avec acuité la question de la nécessaire clarification des attributions, surtout pour ce qui est des interventions sur le terrain. A cela s'ajoute la faiblesse des moyens déployés par l'État, avec un budget alloué à la gestion des affaires de la communauté marocaine de l'étranger qui ne représente que 1,8% des transferts des MDM. De plus, l'absence de différenciation dans le traitement des Marocains du Monde dénote d'une certaine méconnaissance de sa diversité, de ses besoins hétéroclites et donc d'une faible prise en compte des nouvelles évolutions de l'émigration marocaine. De plus, de par leur diversité culturelle, et pour certains, de par leur binationalité, les jeunes MDM évoluent dans un espace large où le Maroc n'est plus une option exclusive.

**Une politique de captage de l'épargne réussie, mais dont le dispositif connaît un certain essoufflement** : La part des transferts destinée aux projets d'investissement demeure faible, n'excédant pas 8%, résulte principalement de facteurs dissuasifs tels que le poids des démarches administratives, la défiance quant à la volatilité du cadre des affaires ou encore l'absence de mécanismes incitatifs institutionnalisés. Aussi, le dispositif de captage de l'épargne a tendance à s'essouffler en raison notamment des changements sociodémographiques des MDM et de la concurrence exercée par les banques des pays d'accueil.

**Une contribution des Marocains du Monde au développement du pays non valorisée** : La communauté des MDM recèle de nombreuses compétences mais dont la mobilisation en faveur du développement du Maroc s'avère insuffisante, sous l'effet, notamment, de l'absence d'un système adéquat d'identification des compétences et d'une politique de communication cohérente et harmonisée, laissant ainsi les compétences désirant s'impliquer, trop souvent sans interlocuteurs, non identifiées et sans accompagnement adapté.

**Une offre culturelle qui est loin d'être adaptée aux besoins des MDM** : Sur le plan culturel, l'offre culturelle ne répond que partiellement aux attentes des MDM, compte tenu d'une faible coordination entre les acteurs impliqués, d'une offre limitée ne répondant pas aux nouveaux besoins des MDM, mais aussi compte tenu de l'insuffisance des moyens humains et financiers mobilisés à cet effet.

**Une politique de communication peu ciblée envers les Marocains du Monde** : Si le Maroc a mis en place des outils de communication, spécifiquement conçus à l'adresse des Marocains du Monde, les actions de communication demeurent éparses et irrégulières et ne s'appuient pas sur une véritable stratégie, à la fois ciblée et faisant l'objet de suivi et d'évaluation réguliers. L'approche différenciée, avec une communication claire et ciblée et un contenu digital à destination des jeunes générations fait, là aussi, défaut. Les informations concernant les Marocains du Monde, publiées dans les sites web des administrations ne font pas l'objet d'une harmonisation.



## AMBITION

**Intégrer pleinement les Marocains du Monde au développement du Maroc, faciliter et promouvoir à grande échelle leur contribution et capitaliser sur leurs compétences.** Pour ce faire, un changement de paradigme est nécessaire afin de rompre avec la logique transactionnelle en vigueur qui considère les « MRE » comme pourvoyeurs de devises prisés pour la manne financière qu'ils constituent, en faveur d'une logique gagnant-gagnant plaçant les MDM comme acteurs du développement du pays, où les politiques qui leur sont destinées sont étroitement corrélées à leurs besoins et attentes. Cela passe notamment par leur inclusion totale et pérenne et par un changement de mentalités et de perception quant à leur représentation (menace, peur de l'altérité, différences culturelles) et l'élargissement de la conception même de ce qu'est une « compétence à mobiliser » en ce qui concerne les Marocains du Monde.

## ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Dans le but de concrétiser l'ambition du Nouveau Modèle de Développement en rapport avec la place des MDM comme acteurs de développement à part entière, quelques orientations stratégiques ont été identifiées :

**Améliorer substantiellement l'efficacité et l'efficacités du dispositif institutionnel dédié aux MDM**, à travers l'adoption d'une vision commune et partagée, axée sur une définition claire des responsabilités des instances et des acteurs impliqués et permettant ainsi de fédérer les efforts et d'en maximiser les impacts. Cet objectif rend nécessaire le recours à des approches inclusives et participatives, en matière de déploiement des politiques publiques pour mieux tenir compte des attentes et des aspirations des Marocains du Monde. Il appelle au renforcement de la coordination inter-institutionnelle, moyennant des mécanismes de collaboration efficaces pour prendre en charge les questions à caractère transversal qui interpellent les MDM, ainsi que par la matérialisation de la volonté affichée des pouvoirs publics tant au niveau national qu'international, d'intégrer dans un cadre institutionnel adapté et en assurer l'effectivité et le suivi, afin de défendre les intérêts de la communauté marocaine de l'étranger et prendre soin, plus particulièrement, des personnes vulnérables n'ayant pas bénéficié du groupement familial et se trouvant confrontées aux problèmes de portabilité des droits sociaux. De plus, il est nécessaire d'établir une terminologie claire et unique, inclusive et active des « Marocains du Monde », en redéfinissant la notion de MRE qui est réductrice et désuète et qui en fait des citoyens hybrides, et en la remplaçant par le terme de Marocains du Monde qui leur reconnaît une représentation active avec des droits garantis et des devoirs exigés. Il est capital d'inclure au sein de ces instances dédiées aux MDM de personnalités et profils ayant eux-mêmes une expérience de vie à l'étranger (en dehors du Maroc).

**Mettre en place un système d'information fiable sur les Marocains du Monde pour mieux connaître notre communauté de l'étranger et ses attentes et pour concevoir et mettre en œuvre des instruments de pilotage efficaces, à même d'éclairer les choix des politiques publiques, en la matière.** A cet effet, il sera opportun de : i) créer une base de données



des MDM « Corps de Réserve » avec une liste de leurs compétences auxquelles les institutions marocaines privées et publiques peuvent avoir accès afin de mobiliser les compétences en faveur des projets nationaux; ii) travailler sur la représentation qu'incarnent les Marocains du Monde en tant que source de fierté et vivier de compétences à forte valeur ajoutée qu'il est nécessaire de mobiliser dans le développement de notre pays ; iii) clarifier les prérogatives et périmètres d'action des instances en charge des Marocains du Monde afin de faire converger les différentes initiatives, aujourd'hui éclatées ; iv) communiquer ces mesures non seulement au niveau national, mais également à l'étranger afin que les MDM en aient connaissance directement (approche Push vs. Pull actuelle via le support des corps consulaires, newsletter).

**Capitaliser et célébrer les compétences des MDM, surtout celles des nouvelles générations, pour le développement et le rayonnement du Maroc.** D'une part, le Maroc pourra s'appuyer sur ses MDM pour : i) transférer les savoirs et les compétences et émuler les bonnes pratiques en faveur du développement socioéconomique local, via le recours au mentoring, notamment au profit de certaines tranches de la population locale et ; ii) connecter le Maroc aux marchés internationaux et favoriser l'accès aux réseaux internationaux (lever des capitaux, développer de nouveaux partenariats, accéder à des compétences ou expertises absentes au Maroc, ou encore promouvoir des produits et services marocains). D'autre part, le Maroc gagnera à faire appel aux compétences marocaines de l'étranger afin de promouvoir la participation des Marocains du Monde aux grands projets nationaux, tant dans le service public que dans le secteur privé, pour accélérer le développement de la recherche et de l'innovation au Maroc dans les secteurs de pointe (brain gain), et ce : i) en valorisant les réussites (success stories) des MDM – via la promotion ; ii) en offrant aux MDM des packages holistiques attractifs qui leur permettraient de répondre à leurs responsabilités personnelles et familiales, notamment par la création d'un cadre incluant une rémunération permettant aux MDM d'opérer une transition du pays de résidence au Maroc en subvenant aux responsabilités qui leur incombent. La promotion volontariste par les employeurs d'un cadre de vie idoine (écosystème permettant leur intégration ainsi que celle de leur famille : écoles, lieux de vie, lieux de travail intégrés) constitue une autre composante essentielle du « package » ; iii) en élargissant ce cadre (safe space) à long terme dans une logique d'émulation afin de garantir les mêmes chances à tous au niveau national. Les opportunités offertes aux MDM seraient ainsi ouvertes à tous et contribueraient à maximiser l'efficacité et l'équité d'un tel mécanisme ; iv) en privilégiant le recours aux compétences marocaines expatriées dans leurs opérations d'investissement dans notre pays et priorisant les partenariats avec les MDM pour tout nouvel appel d'offres à l'étranger, si compétences Marocaines à l'étranger il y a dans le domaine recherché (discrimination positive) ; v) en s'appuyant sur les compétences marocaines de l'étranger pour accélérer le développement à l'échelle des territoires, à travers le partage et l'échange des bonnes pratiques, la mise en commun des réseaux, la mise en place de financements solidaires, ciblant la communauté locale et créant des liens forts entre Marocains du Monde et leur région d'origine.

**Créer des opportunités d'investissement pour les MDM au Maroc :** Dans l'objectif de convertir les investissements des MDM, aujourd'hui limités à des transferts de devise dans une optique de solidarité, en projets d'investissements à forte valeur ajoutée, il sera nécessaire d'améliorer davantage le climat des investissements, en accélérant la modernisation de l'administration et en atténuant les contraintes encore persistantes au niveau du cadre légal, de la fiscalité, du droit



de propriété et du financement des entreprises, avec une politique de communication proactive en direction des Marocains du Monde pour expliciter le cadre réglementaire et procédural national et fournir des informations utiles sur les opportunités d'investissement au Maroc, par région et par secteur. Pour cela, il sera opportun de : i) faciliter les démarches administratives en termes de création d'entreprise à distance (E- guichet) ; ii) assouplir les conditions de l'Office des Changes concernant le rapatriement des capitaux et bénéfices qui constituent un grand frein à l'investissement ; iii) mettre en place des avantages fiscaux susceptibles d'encourager l'investissement des MDM au Maroc et ; iv) encourager les startups marocaines fondées à l'étranger. Il est important de sécuriser et accroître les flux des transferts des Marocains du Monde en : i) mettant à disposition des MDM des comptes en devises sans restriction de transfert avec des coûts de transfert ou de maintien minimums pour encourager les MDM à ouvrir des comptes au Maroc, à faire des transferts ; ii) en favorisant les investissements productifs des MDM, à travers une politique d'incitation et d'accompagnement spécifique en leur faveur et un soutien tout au long du processus de concrétisation de l'acte d'investir, et ; iii) en donnant la possibilité aux MDM de financer des projets concrets, dans une approche participative de social impact business bénéficiant aux populations locales dans certains territoires vulnérables ou encore aux étudiants souhaitant poursuivre leurs études à l'étranger.

**Consolider les liens immatériels avec les MDM.** Il sera opportun pour le Maroc de : i) repenser sa stratégie d'offre culturelle à l'étranger, à travers une approche axée sur le soft power, et non seulement restreinte à certaines composantes classiques du capital immatériel du Maroc (folklore, gastronomie, musique), et de s'ouvrir sur l'avenir avec la capitalisation des outils digitaux et l'exploitation du patrimoine historique via le développement de films et séries sur l'histoire du Maroc ; ii) initier un système de parrainage culturel, afin de garantir une meilleure ouverture et exposition des jeunes marocains aux cultures et langues étrangères, et réciproquement de permettre aux jeunes marocains du Monde de renforcer leurs liens avec leur pays d'origine ; iii) capitaliser sur les MDM via une action culturelle structurée, en association avec les acteurs privés nationaux (création et animation des événements réguliers, renforcement des liens des représentations diplomatiques avec les Marocains de deuxième et de troisième génération ayant parfois des relations sporadiques avec le Maroc) ; iv) dispenser des cours de langue arabe ou amazigh à travers des plateformes de e-learning ; v) organiser des événements socio-culturels destinés aux jeunes ; et vi) mettre en place une plateforme dédiée aux enfants (e-afal, e-kids), dont le contenu pourra être développé conjointement avec des professeurs Marocains.

Le Maroc devra aussi mettre à contribution ses communautés établies à l'étranger dans l'effort de rayonnement international du Royaume, en s'appuyant aussi bien sur les structures existantes que sur les espaces mobilisables au sein des pays d'accueil et en recourant aux outils à distance pour la diffusion, à l'étranger, de la culture marocaine.

Dans la même perspective, une attention particulière devra être accordée à la préservation et la valorisation des liens séculaires avec les communautés juives marocaines établies à l'étranger, notamment ceux de la nouvelle génération, en encourageant leurs visites au Maroc pour s'enquérir de près des progrès accomplis par le pays, en densifiant les échanges culturels et humains et en faisant des liens étroits avec cette communauté un levier de diffusion des valeurs de paix et de tolérance au bénéfice d'un dialogue inter-culturel ouvert et apaisé au niveau régional et international.

---

# LES PARTENARIATS INTERNATIONAUX

---

L'ouverture sur le monde est une constante des choix du Maroc depuis l'indépendance que la Commission réaffirme et en souligne l'intérêt. La conviction est que cette ouverture, si elle s'appuie sur un Maroc confiant en soi et en ses atouts et qu'elle s'exerce en étant attentif à défendre ses intérêts stratégiques et sa souveraineté constitue un levier de développement et de prospérité pour le pays. La mobilisation du soft power du Royaume qui résulte de son histoire millénaire, de sa culture, de ses choix fondamentaux et de ses institutions contribuerait à la réussite du Nouveau Modèle de Développement, au rayonnement du Maroc, et au respect de sa spécificité, de sa souveraineté et de son intégrité territoriale.

---

## Mobilisation des partenariats pour la mise en œuvre du NMD

**La Commission réitère tout l'attachement aux espaces de solidarités tels que soulignés dans le Préambule de la Constitution, en particulier, l'attachement à la construction du Maghreb et le renforcement de la coopération avec le monde arabo musulman.**

**La Commission fait le pari d'un Maroc acteur essentiel de la relation Europe-Afrique,** qui constitue l'espace naturel de projection du Maroc à l'international. **Cette relation, qui est centrale sur les plans géopolitique et géoéconomique, n'est toutefois pas exclusive.** La CSMD recommande de poursuivre les efforts pour assurer la diversification des partenariats internationaux du Maroc qui permette de renforcer son ambition de hub régional au service du développement.

Les paris identifiés dans le cadre du NMD, en l'occurrence : i) devenir une nation numérique, où les technologies numériques sont pleinement mobilisées au vu de leur potentiel transformationnel et économique ; ii) s'ériger en hub régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ; iii) devenir le champion régional de l'énergie à bas carbone ; iv) acquérir le statut de Pôle financier Régional de référence ; v) faire du Made in Maroc un marqueur de qualité, de compétitivité et de durabilité) constituent un levier substantiel d'approfondissement de nos partenariats internationaux, de positionnement stratégique du Maroc à l'échelle régionale et internationale et de consolidation de la place et du rôle joué par le Maroc à l'échelle internationale.

En Afrique d'abord, continent d'avenir, où le réseau dense d'accords de coopération liant le Maroc aux pays de son continent et le potentiel de la ZLECA ouvrent des perspectives prometteuses de coopération. Dans le prolongement de la stratégie africaine, initiée par Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, les paris du NMD pourraient constituer un levier d'approfondissement des liens de partenariat et de co-développement avec l'Afrique à l'échelle bilatérale, régionale et continentale. Une telle approche est de nature à favoriser une relation renouvelée avec l'Afrique, une relation gagnant-gagnant qui mobilise les complémentarités, impulse les profils de spécialisation économiques et concourt à l'édification de chaînes de valeurs régionales dans des secteurs à fort

potentiel (l'agro-industrie, le textile, l'industrie automobile, le tourisme, l'enseignement supérieur, l'innovation, l'industrie culturelle et le développement durable et industrie pharmaceutique).

La CSMD fait également sienne les préconisations du Nouveau Modèle de Développement des provinces du Sud visant à faire de la région de Dakhla-Oued Ed-Dahab, un hub africain et accorder une attention particulière à la promotion des liens culturels et culturels avec l'Afrique, source de rayonnement du Maroc sur le continent et à l'international. Les actions récentes menées par le Maroc pour sécuriser la région de Guerguerate s'inscrivent dans cette démarche vertueuse visant à préserver les routes de commerce entre le Maroc et l'Afrique sub saharienne, levier important pour le développement économique et social de la région.

Parce qu'ils correspondent à des domaines d'intérêt commun et ont le potentiel d'être mutuellement bénéfiques, les paris du NMD peuvent également constituer un levier d'approfondissement et de diversification du partenariat privilégié que le Maroc entretient avec l'Union Européenne. Il s'agit, en l'occurrence, du (1) pari énergie compétitive et verte où le Maroc a des atouts pour contribuer au Pacte vert de l'UE, qui prévoit d'importer 40 GW de renouvelables à horizon 2050, (2) pari du savoir, à travers une coopération renforcée dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, (3) pari du numérique autour d'un Schengen de la data (sécurité des données, cloud, paiement mobile...), (4) pari place financière régionale où le Maroc pourra s'ériger en plateforme continentale offrant des opportunités pour les investisseurs de portefeuille européens à la recherche de placement rentables (5) du pari Made in Maroc, où le Maroc pourra constituer une destination attractive aux entreprises européennes en quête de relocalisation de leurs activités à proximité des grands marchés porteurs.

La consolidation du partenariat stratégique avec l'Europe est essentielle pour le Maroc, comme le développement du Royaume et sa prospérité le sont pour l'Europe. Le cadre de partenariat régissant les relations Maroc UE (Statut avancé), offre une plateforme adéquate pour renforcer les liens entre les deux parties autour des fondamentaux et des Paris stratégiques du Nouveau Modèle de Développement.

**La CSMD recommande de faire remonter de manière systématique les nouvelles opportunités de coopération dans l'agenda politique du partenariat Maroc-Union Européenne.** Une telle démarche s'inscrit en parfaite cohérence avec la déclaration conjointe entre les deux parties (UE) (27 juin 2019) qui appelle au renforcement des liens de coopération autour de quatre axes (convergence des Valeurs ; convergence Économique et de Cohésion sociale ; Connaissances Partagées, concertation politique et coopération sécuritaire).

Mobiliser le partenariat avec l'Union Européenne pour la mise en œuvre des grands chantiers du NMD revient également à consolider encore davantage les relations bilatérales avec certains pays européens clefs. La relation d'exception avec la France dispose d'un potentiel de renforcement dans plusieurs domaines d'intérêt commun pour les deux pays. De même, il importe de consolider les liens de partenariat avec l'Espagne et l'Allemagne, qui sont sensibles aux enjeux méditerranéens autour des questions de la migration, de la sécurité et du développement économique et social.



### Poursuivre la politique de diversification des partenaires internationaux.

**La CSMD estime nécessaire de poursuivre la diversification des partenariats économiques** pour élargir les débouchés extérieurs et de renforcer l'attractivité du Royaume pour les IDE. Cette politique de diversification constitue, également, un jalon additionnel pour consacrer la position du Maroc en tant qu'hub régional, entre l'Europe et l'Afrique, entre l'Orient et l'Occident.

**Pour cela la CSMD recommande d'œuvrer** d'abord en faveur d'une diversification au sein de l'Europe, pour maximiser les dividendes de l'accord avec l'UE. Les relations commerciales avec l'Allemagne (hydrogène, automobile), l'Italie, le Portugal peuvent encore être renforcées. D'autres pays membres de l'UE, à l'instar de la Pologne et de la Roumanie, où le rythme de croissance se situe au-dessus de la moyenne européenne, doivent également être considérés pour faire émerger de nouveaux circuits commerciaux orientés vers ces pays. Sur un autre registre, le **dialogue stratégique établi avec le Royaume Uni et la signature d'un accord post-Brexit** entre le Maroc et ce pays offre un cadre de partenariat à exploiter pour renforcer l'attractivité du Royaume aux investissements britanniques et élargir le champ de la coopération économique.

Le renforcement de la dimension atlantique de la politique extérieure du Royaume devra être consacré à travers l'approfondissement des liens de partenariats avec les Etats-Unis, en mobilisant le plein potentiel du FTA et des multiples opportunités commerciales et d'investissement qu'il offre. La récente reconnaissance par les USA de la souveraineté du Maroc sur le Sahara et l'annonce de l'ouverture d'un consulat des Etats Unis à Dakhla, laissent présager d'une dynamique de coopération particulière aussi bien bilatérale qu'orientée vers le reste du continent africain. Les conventions signées avec la U.S. International Development Finance Corporation ouvrent de nouvelles voies pour promouvoir une coopération économique dynamique et innovante, dans de nombreux domaines stratégiques, avec ce que cela comporte comme nécessaires perspectives de paix et de stabilité, pour l'ensemble des espaces Euro-méditerranéen et africain. Par ailleurs, la consolidation des liens avec les pays de l'Amérique latine pourrait permettre de consolider cette dimension atlantique du Maroc et d'ouvrir de nouvelles opportunités à nos économies respectives.

En outre, la Commission souligne l'importance du partenariat stratégique établi par le Maroc avec le Conseil de Coopération du Golfe (CCG), sur le plan bilatéral et multilatéral, en ce qu'il recèle comme opportunités de partenariats dans des domaines clés pour la mise en oeuvre du NMD.

Les liens de partenariats avec les acteurs émergents, notamment ceux avec qui le Maroc a conclu des partenariats stratégiques, en l'occurrence la Chine, l'Inde et la Russie, devront être consolidés au vu de la place qu'occupent ces pays dans les équilibres géopolitiques et géoéconomiques actuels et ceux qui se profilent à l'aune du monde post- Covid-19. Les actions menées récemment pour approfondir les relations du Maroc avec la Chine, avec l'adhésion du Royaume à l'initiative chinoise de la nouvelle route de la soie, et la mise en place du projet de la Cité Mohammed VI Tanger tech, s'inscrivent dans ce cadre et devront être approfondies pour en faire un levier stratégique consacrant le positionnement régional et international de notre pays.



### Renforcer le Soft Power

Le Maroc dispose de tous les atouts pour renforcer son rayonnement à l'international et en faire un levier de compétitivité et d'attractivité. Parmi ses atouts, il convient de relever sa position géographique, son identité culturelle plurielle, son rayonnement culturel, la jeunesse de sa population, ainsi qu'un système institutionnel, stable ancré dans le temps long et agile par sa capacité à se réformer à chaque fois que nécessaire pour mieux s'adapter aux défis globaux. Ces atouts uniques et propres au Maroc, lui offrent une position de choix à l'aune du monde post Covid-19. Le Soft Power du Maroc constitue ainsi un levier pour la réussite du NMD. Dans le même temps le NMD constitue aussi un atout supplémentaire au Soft Power du Maroc et à son déploiement à l'international.

**Dans le domaine économique, la CSMD recommande de doter le Maroc, d'une stratégie de marque-pays « label Maroc »** à même de lui permettre de promouvoir son image à l'international, de mieux défendre ses intérêts prioritaires, de consolider ses liens de partenariats stratégiques, et d'homogénéiser les messages diffusés à l'étranger. Il s'agit d'un atout majeur et vital, qui s'inscrit dans le cadre du Pari stratégique du Made in Maroc, un facteur de compétitivité hors coût, à même d'aider à réduire le déficit commercial du Maroc. Dans ce cadre, la CSMD recommande **de développer autour de la marque Maroc un récit économique qui consacre les choix d'ouverture du Royaume**, dans le prolongement du NMD, pour ancrer la marque dans l'imaginaire collectif national et auprès des acteurs internationaux.

Il est également recommandé de renforcer la coordination entre les différents acteurs impliqués dans la promotion économique à l'étranger en tant que levier incontournable pour renforcer la compétitivité et l'attractivité du Maroc. La démarche doit également être plus globale et offrir l'opportunité à tous les acteurs qui le souhaitent d'y être associés tant au niveau du Public que du Privé. Il est également recommandé de tenir une conférence annuelle de la marque Maroc impliquant les acteurs économiques privés et publics et les porteurs de ces projets avec une charte graphique unifiée.

**Dans le domaine culturel**, le Maroc dispose d'un patrimoine culturel considérable ; il a su préserver ses traditions et son savoir-faire séculaire, tout en s'inscrivant dans la modernité. Il a développé depuis quelques années un réel savoir-faire en matière de festivals musicaux et artistiques et dispose d'une reconnaissance internationale en la matière ; enfin, sa Constitution consolide et valorise le pluralisme ethnoculturel de la nation. **Le renforcement de l'image du Maroc comme nation de culture**, riche de son patrimoine historique, matériel et immatériel. Dans ce contexte, l'histoire du Maroc, les liens pluriséculaires qu'il a tissés avec les nations du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest sont à promouvoir et à valoriser systématiquement, plutôt que par événements intermittents. A l'exemple de son affirmation d'une voie religieuse marocaine, médiane et tolérante, le Maroc devrait affirmer et pratiquer une diplomatie culturelle basée sur son histoire, son pluralisme, son ouverture sur les espaces islamique, européen, africain et océanique.

**Dans les enceintes multilatérales**, le Maroc est particulièrement actif. Malgré les tendances protectionnistes apparues avec la crise de la Covid-19, la Commission recommande de poursuivre l'action du Maroc dans les différentes enceintes multilatérales. L'engagement continu du Maroc en faveur des questions de paix et de sécurité lui a valu une réputation internationale en la



matière qu'il convient de poursuivre et de renforcer (notamment dans le cadre des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies et de lutte contre le terrorisme). L'approche NMD sur les questions migratoires, de durabilité ou encore de sécurité sanitaire est également à promouvoir à l'échelle des Nations Unies et au sein des forums internationaux importants. La crise sanitaire internationale a montré toute l'importance de l'établissement d'un système d'alerte sanitaire à l'échelle internationale auquel le Maroc pourra participer activement.

La Commission considère également que le NMD constitue aussi un atout supplémentaire au Soft Power du Maroc et à son déploiement à l'international par sa démarche participative ses valeurs de durabilité, de responsabilisation et d'autonomie, de démocratie et de pluralisme. Ce modèle consacre le choix d'une société ouverte et plurielle, une gouvernance efficace, une mobilisation collective des parties prenantes et de la population, et la recherche du juste équilibre entre la croissance et la durabilité, la liberté et la protection.

Le NMD développe un Modèle Maroc qui lui est propre, mais qui s'inscrit dans le cadre des valeurs universelles. Le « modèle-Maroc » pourra être source de projection et de rayonnement de l'image du pays, dans une approche de diplomatie publique, orientée notamment vers le continent africain, permettant de diffuser l'image d'un Maroc séculaire.

### Assurer convergence et synergies de l'appareil promotionnel Maroc

La CSMD recommande d'œuvrer vers une convergence des acteurs de l'appareil promotionnel du Maroc afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du Maroc à l'international. A côté de la diplomatie politique, **la CSMD juge nécessaire de renforcer la diplomatie économique** en intégrant de manière visible, dans l'agenda diplomatique, des questions d'ordre économique, en s'assurant de la synergie avec les opérateurs économiques et les autres départements concernés, dans une logique de concertation régulière.

Il est proposé de **systematiser le recours à l'intelligence économique** pour rester en interaction permanente avec les mutations du contexte extérieur du Maroc. Le renforcement de l'intelligence économique au sein de la diplomatie, permettrait de consolider l'action de la diplomatie économique marocaine et de renforcer son apport en tant qu'instrument d'influence. La mise à contribution des anciens ambassadeurs et conseillers économiques serait opportune, par la connaissance des réalités politiques, économiques et culturelles acquises dans les pays étrangers et du réseau de relations qu'ils ont réussi à tisser.

Une démarche similaire pourrait être adoptée pour renforcer la **diplomatie culturelle**, avec une implication des Marocains du Monde en tant que porteurs et vecteurs de cette nouvelle influence. La CSMD propose d'engager la réflexion pour renforcer la diplomatie culturelle notamment à travers l'Agence Marocaine de Coopération Internationale, pour qu'elle puisse mener une action de diplomatie publique, avec une vocation culturelle, tout en conservant ses prérogatives d'agence de développement, et lui conférer des prérogatives dans ses domaines.

La CSMD recommande également de Renforcer la dimension prospective, notamment en outillant l'académie diplomatique du Royaume pour lui conférer une dimension prospective nécessaire pour anticiper les grandes évolutions géopolitiques internationales. Il conviendra ainsi





de renforcer les moyens de l'académie et de lui permettre également de travailler en synergie avec les grands think tanks nationaux et étrangers.

**La CSMD recommande de faire circuler les hommes et les compétences, dans les administrations, dans les établissements publics, dans les territoires et à l'international. Cette mobilité** entre les différents acteurs de la promotion du Maroc à l'international est de nature à libérer les synergies et renforcer la coordination. Il est proposé dans ce cadre de, d'encourager l'affectation de conseillers diplomatiques dans les Départements sectoriels marocains ainsi que dans les régions et de renforcer l'affectation à l'étranger dans les postes diplomatiques de profils, économiques, culturels, et sectoriels en provenance des autres Départements ministériels, et du secteur privé.

La CSMD recommande également de conforter le rôle de coordination des Ambassadeurs à l'Etranger. A l'étranger, l'ambassadeur constitue, « comme le wali dans les régions », un pivot et un coordonnateur de l'action de l'Etat. **Il est d'abord le représentant de Sa Majesté Le Roi dans le pays d'accréditation mais aussi un point de convergence et de coordination de l'action du Royaume**, dont il doit mettre en œuvre la politique, ou en prolonger l'action. Il convient de renforcer ses prérogatives de coordination de l'ensemble de l'action de l'Etat au sein du pays d'accréditation.

**Le renforcement de la pratique de désignation d'Ambassadeurs itinérants** sur des thématiques ciblées (Numérique, énergie verte...), est également de nature à aider à la promotion et au renforcement des partenariats dans ces domaines.









اللجنة الخاصة بالتموج التنموي  
ⵝⵔⵓⵎ ⵍⵎⵓⵔⵉ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵓⵎⵓⵔ ⵏ ⵓⵔⵓⵎⵓⵔ  
LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT



[WWW.CSMD.MA/RAPPORT-FR](http://WWW.CSMD.MA/RAPPORT-FR)