

Royaume du Maroc



Chef du Gouvernement

Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement  
Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance



# La convergence des politiques publiques

*Pistes d'action*

En partenariat avec :



الأمم المتحدة  
المغرب  
متحدون، لتعمل من أجل الفئات الأكثر ضعفا  
NATIONS UNIES  
MAROC  
Unis, agissons pour les plus vulnérables

*Janvier 2015*

Dans le cadre du programme

« Harmonisation et Evaluation des Politiques Publiques »

Royaume du Maroc



Chef du Gouvernement  
Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement  
Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance

# La convergence des politiques publiques

*Pistes d'action*

Janvier 2015

En partenariat avec :



Dans le cadre du programme

« Harmonisation et Evaluation des Politiques Publiques »





# Table des Matières

<b>Introduction</b> .....	5
<b>Présentation du plan d'action</b> .....	5
<b>Rappel des éléments du constat</b> .....	5
<b>Partie I. Bâtir sur les principes et valeurs communs</b> .....	8
1. Egal accès des citoyennes et citoyens aux prestations rendues .....	9
2. Des droits universels et interdépendants .....	9
3. Couverture équitable du territoire national et continuité des prestations rendues .....	9
4. Inscrire l'intervention publique dans les normes de « qualité », de « transparence », de « reddition des comptes », de « responsabilité » .....	10
<b>Partie II. Construire sur les acquis</b> .....	12
1. Evolution du construit social .....	13
2. Evolution du cadre normatif .....	13
3. Vers une évolution des pratiques publiques .....	14
4. Consolidation de l'intervention territoriale .....	15
5. Prise de conscience des enjeux de la convergence et de ses retombées .....	17
<b>Partie III. Orientations stratégiques</b> .....	19
1. Cadre global : bâtir le chemin de la convergence .....	20
1.1. Développer un Cadre global de cohérence nationale (CGCN) .....	20
1.1.1. Définir une politique générale : les grandes orientations et priorités nationales..	20
1.1.2. Définir un référentiel institutionnel global et un dispositif de mise en convergence .....	21
1.1.3. Développer un dispositif de suivi-évaluation du CGCN .....	22
1.2. Mettre en place un cadre global d'évaluation des politiques publiques .....	22
1.3. Renforcer les capacités des ressources humaines .....	23
2. Cadre institutionnel : parachever la cohérence institutionnelle .....	24
2.1. Optimiser l'architecture institutionnelle .....	24
2.2. Redéfinir les ressorts territoriaux .....	25
2.3. Améliorer la gouvernance .....	27
2.4. Intégrer la communication institutionnelle dans les administrations publiques .....	29
2.5. Reconsidérer la préparation de la phase de « mise en œuvre » .....	30
3. Cadre thématique : revoir notre manière de faire et rapprocher la décision des milieux de vie .....	31
3.1. Formuler les lignes directrices des politiques Publiques à caractère multisectoriel .....	31
3.2. Promotion de l'exportation .....	32
3.3. Promotion de l'investissement .....	33
3.4. Développement de l'entreprise .....	34
3.5. Infrastructures, transports et logistique .....	35
3.6. Formation et emploi .....	36



3.6.2. Information et orientation .....	36
3.6.3. Qualification et insertion .....	36
3.6.4. Ressources humaines et logistique de formation .....	37
3.7. Accès aux services sociaux de base .....	38
3.7.1. Renforcer les approches ascendantes (dites bottom-up) .....	38
3.7.2. Lever les limites organisationnelles locales .....	40
3.8. Programmes de soutien et de protection sociale .....	40
3.9. Autonomisation économique .....	41
3.10. Partenariat Etat-associations .....	42
<b>Conclusion</b> .....	<b>44</b>
Annexe 1 : Matrice des orientations et mesures .....	47





## LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>CESE</b>	Conseil Economique, social et environnemental
<b>CNCPP</b>	Comité National de Coordination des Politiques Publiques
<b>CNEA</b>	Comité National de l'Environnement des Affaires
<b>CC</b>	Conseil de la Concurrence
<b>DGCL</b>	Direction Générale des Collectivités Locales
<b>CGCN</b>	Cadre Global de Cohérence Nationale
<b>FNUAP/UNFPA</b>	Fonds des Nations Unies pour la Population
<b>HCP</b>	Haut-Commissariat au Plan
<b>INDH</b>	Initiative Nationale de Développement Humain
<b>MAGG</b>	Ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Affaires générales et de la Gouvernance
<b>MSFFDS</b>	Ministère de la solidarité, de la femme de la Famille et du développement social
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MEFP</b>	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
<b>MENFP</b>	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle.
<b>MESRSRC</b>	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des cadres.
<b>METL</b>	Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique
<b>MECIEN</b>	Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Economie Numérique.
<b>MCPP</b>	Mise en Convergence des Politiques Publiques
<b>NTIC</b>	Nouvelle Technologie de l'Information et de Communication
<b>ONDH</b>	Observatoire National du Développement Humain
<b>ONU-FEMMES</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Égalité entre les Sexes et l'Autonomisation des Femmes
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PME</b>	Petite et Moyenne Entreprise
<b>REC</b>	Révérénciel d'Emploi et des Compétences
<b>SDAU</b>	Schéma Directeur d'Aménagement d'Urbanisme
<b>SNAT</b>	Schéma National d'Aménagement du Territoire
<b>SRAT</b>	Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire
<b>SIO</b>	Système d'Information et d'Orientation
<b>SPS</b>	Stratégie et Programme Sectoriel
<b>SNU (UN)</b>	Système des Nations Unies
<b>TPE</b>	Très petite Entreprise
<b>UNDAF</b>	Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance



## INTRODUCTION

Le présent rapport constitue la deuxième partie du deuxième livrable de l'étude relative à « l'analyse de la convergence des stratégies sectorielles », lancée par le Ministère Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance avec l'appui du PNUD et le soutien de l'UNICEF et de l'ONU-FEMMES, dans le cadre du programme d'appui à « l'Harmonisation et l'évaluation des politiques publiques ». Il est inscrit dans les priorités nationales et dans le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au développement (UNDAF 2016-2012).

L'objectif du programme est de produire des dispositifs et dynamiques institutionnels permettant d'assurer une meilleure harmonisation des stratégies sectorielles et territoriales afin qu'elles contribuent au développement. Ceci à travers la définition et l'analyse des instruments de coordination, d'harmonisation et de suivi de l'action publique.

### Présentation du plan d'action :

Le présent plan d'action se base sur les résultats de l'état des lieux. Il s'appuie sur les forces et les leviers de changement identifiés. Il propose des orientations stratégiques, des mesures et des actions pour dépasser les faiblesses et les contraintes identifiées. Il restructure les recommandations préconisées et validées.

Il a pris en considération les dispositions de la Constitution, les orientations et mesures annoncées par le projet de la régionalisation avancée, les orientations et les priorités du programme du gouvernement et les engagements internationaux du Maroc.

Il définit à partir de l'analyse réalisée :

- **les fondamentaux communs ;**
- **les évolutions et les leviers de changements affirmés ;**

L'élaboration du présent document s'est appuyé, en outre, sur les initiatives en cours qui sont en rapport direct ou indirect avec l'objet de l'étude en cherchant à chaque fois à construire sur l'existant tout en proposant les mesures ou actions nouvelles, manquantes, complémentaires ou correctives.

Ce plan d'action propose des mesures et des mécanismes de mise en convergence des stratégies et programmes sectoriels. Il tient compte du fait que les mesures proposées soient cohérentes dans leur ensemble et avec les priorités du gouvernement. Il constitue un outil de planification et de suivi de la mise en convergence des stratégies et programmes sectoriels tant pour les départements ministériels et que pour l'ensemble des organismes publics.

### Rappel des éléments du constat :

Tout en tenant compte des mesures et réformes en cours, les résultats de la présente étude ont permis de mettre en évidence des faiblesses et des contraintes qui interfèrent directement ou indirectement sur la convergence des SPS. Elles concernent différents niveaux et domaines.

Elles sont d'ordre global et structurel, se rapportant à la faiblesse des références des politiques publiques, à la fois nationales et sectorielles, en tant que socle de cohérence et d'harmonie. Un référentiel national à préciser, clarifier, consolider et valoriser pour asseoir les différentes



références sectorielles sur des références communes négociées et entérinées. Un référentiel sectoriel à préciser, délimiter et positionner, en tant que déterminant des SPS.

Les contraintes concernent en outre, les jeux liés aux positionnements des acteurs et leur influence sur l'agenda institutionnel donnant lieu à des réformes inachevées telles que la réforme sur la déconcentration administrative ou encore celle portant sur l'évaluation des politiques publiques. Deux mesures incontournables dans le processus de modernisation des administrations publiques et de celui de la convergence des SPS.

Ces faiblesses influencent systématiquement la relation entre les niveaux central et local. Nombre de pratiques de prééminence centrale marginalisent les initiatives locales et affaiblissent le potentiel de développement territorial. La territorialisation des SPS pourrait être une alternative d'apaisement entre les niveaux central et local ainsi qu'une opportunité pour le développement des synergies et donc, de la convergence centrale / locale. La question qui se pose ici est de savoir ce que le centre attend de sa périphérie, développement ou soumission.

Les faiblesses d'ordre institutionnel, concernent le sens et le contenu à donner à la gouvernance publique en termes de qualité de service rendu et de performance des administrations. Elles concernent également la faible intégration des principes de la gouvernance dans le fonctionnement et l'organisation des administrations publiques, essentiellement ceux relatifs à la participation, à la responsabilité, à la transparence, à la coordination, etc.

Les faiblesses sont également constatées au niveau de la traduction des principes du service public (prévus par la Constitution) en règles et procédures, et de leur intégration dans le fonctionnement des administrations publiques. Ces faiblesses influencent le processus global qui donne du sens à l'organisation et au fonctionnement des administrations publiques : référentiel global, référentiel sectoriel, stratégie et missions, orientations, programmes, projets et actions, etc., nécessaires à la cohérence globale de l'action publique.

Dans le même ordre d'idées, d'autres facteurs déterminants méritent un intérêt particulier, eu égard à leurs effets négatifs démultiplicateurs sur la convergence des SPS. Il s'agit, en premier lieu, de la faible qualité de la communication et de l'information à tous les niveaux et échelons, interne, externe, dans les pratiques et les habitudes, etc. Il s'agit en second lieu de la faiblesse du processus de la « mise en œuvre » des SPS, en tant que phase qui cristallise des limites et des déficiences réduisant ou modifiant significativement les résultats des programmes et projets.

Les contraintes et faiblesses se répercutent systématiquement sur les secteurs et les domaines d'action de manière plus ou moins récurrente, selon le degré de transversalité de ceux-ci. Plus le champ d'action dépend de facteurs ou de variables qui échappent au ressort du département et relèvent de l'action ou de la non action d'un autre, plus la convergence est réduite au niveau de la conception, de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la coordination des SPS. Sont mises en cause ici, d'un côté, la faible délimitation des champs d'intervention et de responsabilité de chacun et, d'un autre côté, les faibles pratiques de coordination, de travail collaboratif, de partenariat, de concertation/ participation et du travail en réseau. Il s'agit à ce niveau de nœuds récurrents dont les multiples causes sont ancrées dans les pratiques et les attitudes des administrations publiques (cloisonnement, centralité, enchevêtrement...).



Au niveau managérial, les méthodes et les outils de travail n'arrivent pas à accompagner l'évolution du discours et des idées, donnant lieu à des secteurs et des acteurs évoluant à différentes vitesses. Les faiblesses sont nombreuses aux niveaux de la cohérence des missions et des structures, des procédures de gestion, de la qualification des ressources, de la gestion du temps, de la qualité de la programmation, de l'anticipation, de la gestion des conflits etc. Le management public demeure faible, ce qui influence négativement la convergence des SPS.

Les limites et les insuffisances constatées sont surmontables, en s'appuyant sur les acquis et les leviers de changements (cités dans les parties I et II) et sur une stratégie structurée en trois orientations déclinées à trois niveaux : (i) cadre global (bâtir le chemin de la convergence), (ii) cadre institutionnel (parachever la cohérence institutionnelle) et cadre thématique (rapprocher la décision des milieux de vie). Chacune de ces orientations est composée de mesures et actions d'amélioration concrètes.

Sont également conçus à partir du plan d'action une matrice déclinant les mesures et actions à mener et un rapport de proposition de mesures d'accompagnement de la mise en œuvre des résultats de l'étude.

La réussite de la mise en œuvre de ce plan d'action dépendra en grande partie de l'engagement des parties prenantes, départements ministériels et organismes publics ainsi que de la capacité à mobiliser et à fédérer tous les organismes autour de la mise en œuvre « effective » des mesures en cours (constitution, régionalisation, modernisation de l'administration, réforme budgétaire etc.) et des mesures et actions proposées dans le présent document. Elles dépendent outre, de la mise en place de mécanismes appropriés de gouvernance. C'est pourquoi ce plan prévoit la mise en place d'un Cadre Global de Cohérence National (CGCN) comprenant : les grandes orientations et priorités nationales ; un référentiel institutionnel et un dispositif institutionnel de mise en œuvre ; la mise en place d'une veille nationale comme outil d'aide à la prise de décision et un cadre de suivi et d'évaluation.

Ainsi les préconisations de cette étude proposent des mesures profondes qui nécessitent une véritable volonté politique. Au vu des enjeux qu'elles sous-tendent, c'est cette dernière qui permettra de les mener à terme dans leur globalité.



**PARTIE I :**  
**BATIR SUR LES PRINCIPES ET**  
**VALEURS COMMUNS**

## I. BATIR SUR LES PRINCIPES ET VALEURS COMMUNS

### 1. Egal accès des citoyennes et citoyens aux prestations rendues.

Le Maroc a pris l'engagement constitutionnel de considérer tous les citoyennes et citoyens de manière égale devant le service public, d'en assurer un égal accès aux prestations à chacun sans distinction ou discrimination aucune, notamment de sexe, de couleur, de croyance, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit. L'égalité des droits ne veut pas dire uniformité de la prestation, le principe d'égalité d'accès et de traitement n'empêche pas de différencier les réponses, en fonction des situations, afin de réduire les inégalités économiques et sociales. Les réponses aux besoins peuvent être différenciées dans l'espace et dans le temps pour répondre aux diversités des situations des citoyennes et citoyens<sup>1</sup>. L'égalité et la non-discrimination est un principe universel. Il constitue le thème central pour certaines conventions internationales dont celles sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Dans ce sens, l'Etat œuvre à la mobilisation de tous les moyens disponibles, pour faciliter l'égal accès des citoyennes et citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits consacrés par la Constitution (soins de santé, protection sociale, couverture médicale et solidarité mutualiste, éducation moderne, accessible et de qualité, éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables, formation professionnelle et éducation physique et artistique, logement décent, travail et appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto emploi, accès à la fonction publique selon le mérite, accès à l'eau et à un environnement sain, développement durable).

### 2. Des droits universels et interdépendants.

Le Maroc réaffirme, dans la Constitution, son « attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus... ». Il souscrit de ce fait aux principes, droits et obligations énoncés dans les chartes et conventions internationales, où l'égalité est consacrée dans l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Ce principe est réaffirmé par des conventions et pactes internationaux : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989).

Ces droits sont indivisibles et interdépendants, qu'ils soient civils ou politiques ou encore économiques. L'amélioration d'un droit facilite le progrès des autres et la privation d'un droit à un effet négatif sur les autres. Dans ce sens l'accent est mis sur l'interdépendance des problèmes de société (droit au logement, droit à la santé, liberté d'expression, droit à l'éducation, droit à la vie, etc.), dont la résolution nécessite une action cohérente et complémentaire de plusieurs acteurs afin de faciliter leur traduction et définition dans les stratégies et programmes publics.

### 3. Couverture équitable du territoire national et continuité des prestations rendues.

La constitution consacre le principe de la couverture équitable de tout le territoire national par les prestations rendues. C'est ici un parallèle avec l'égalité d'accès au service public quels que

<sup>1</sup> - Dialogue propositions, histoire pour une citoyenneté monde. Quels principes pour le service public - <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html>



soient les lieux, l'espace, le temps, dans les villes comme dans les campagnes (dans les zones rurales, les quartiers difficiles, les zones enclavées, etc.). Le principe de la continuité peut être considéré comme un corollaire de celui de l'égalité, étant que la rupture de service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés. C'est ici l'une des caractéristiques du service public. Ce principe, implique que les services publics sont appelés à fonctionner de manière régulière, sans interruption pour répondre aux besoins et attentes des utilisateurs des prestations. La continuité suppose une exigence de la permanence des services « essentiels » pour la vie sociale comme les services de sécurité (police, pompiers), de santé (dispensaires, hôpitaux), des communications, certains services techniques (électricité, eau etc.).

#### **4. Inscrire l'intervention publique dans les normes de «qualité», de «transparence», de «reddition des comptes», de «responsabilité» .**

Les services publics sont soumis, selon la Constitution, aux normes de «qualité», de «transparence», de «reddition des comptes», de «responsabilité» et sont régis par les «principes et les valeurs démocratiques».

Les normes de qualité permettent de mettre en place un processus d'amélioration continue du service rendu en s'assurant que celui-ci répond à des critères de satisfaction des attentes des citoyens et donc de mesurer la perception de ceux-ci et d'en tenir compte. Le processus de qualité est un gage de transparence dans la mesure où il se base sur l'écoute des citoyens et leur information régulière d'une manière simple et lisible sur l'évolution de l'amélioration de la qualité du service. L'amélioration de la qualité s'articule autour d'indicateurs focalisant des services en rapport avec la vie quotidienne des citoyens. (Exemple, « l'accueil », « le traitement des démarches de la vie quotidienne ou d'événements de la vie jugés prioritaires » et le « traitement de réclamation »), comme ceux en rapport avec les opérateurs économiques (investisseurs, entrepreneurs, artisans, agriculteurs, commerçants, etc.). Comment tenir compte de l'appréciation des utilisateurs du service (de leur regard et perception) ? Comment exprimer les services en termes de résultats pour les utilisateurs ? Comment tenir compte dans l'évaluation du service du point de vue de l'utilisateur (et non en termes de regard technique interne) ? Et comment agir sur le service pour satisfaire l'utilisateur ? Tant de questions qui remettent à plat la manière de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre les prestations rendues par les services publics et mettent les citoyens et les citoyennes au centre des préoccupations.

La transparence n'est pas une fin en soi, c'est un outil pour renforcer la responsabilité. Cette responsabilisation trouve une application dans le fait de rendre des comptes, elle est normalement garantie par des structures et des procédures de suivi et de contrôle de l'action des pouvoirs publics. Le Maroc a mis en place différentes institutions qui remplissent ces fonctions dont la Cour des comptes, les inspections des départements ministériels, l'inspection générale des finances et les services de contrôle des finances. L'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption contribue au renforcement de la lutte contre la corruption et au développement des mesures d'amélioration de la transparence.

La transparence est une condition de la responsabilisation<sup>2</sup> mais à elle seule, elle n'est pas suffisante sans responsabilisation . Elle est une condition du dialogue et de la concertation. Elle est dans le même temps un instrument de contrôle de l'action des services publics par les citoyens. Les procédés et les dispositifs de consultation (enquêtes publiques, consultations, etc.),

2 - La responsabilisation exige de procéder à une analyse comparative des performances par rapport à des objectifs clairement définis, de les faire connaître (de tous les échelons concernés), de procéder également à la définition des indicateurs de performance, pour mesurer les résultats. La chaîne des objectifs doit être bien définie et cohérente entre les niveaux (les objectifs globaux sectoriels doivent être déclinés aux différents niveaux par des sous-objectifs : organisationnels par structure, département, direction, divisions, services etc.). Le lien avec les grands objectifs et priorités nationaux doit être mis-en évidence.



doivent, à cet effet, suivre des règles précises et des procédures claires permettant de recueillir l'avis des citoyens toutes les fois que les décisions l'exigent. Le droit à l'information est ici central. La responsabilité s'exerce, en outre, directement par la reddition des comptes vis-à-vis des instances représentatives détentrices de la légitimité nationale. Rendre compte au parlement est une condition importante du dispositif global de responsabilité.

Le droit à l'information corolaire de la transparence est garanti par la Constitution. Ainsi, il est confirmé que les « citoyens et citoyennes ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organes investis d'une mission de service public, et de préciser que ce droit ne peut être limité que par la loi<sup>3</sup> ... ». Les services publics ont l'obligation d'informer les citoyens et citoyennes de manière systématique sur les politiques qu'ils mènent. Ils donnent ainsi un contenu au principe de reddition des comptes en diffusant régulièrement les informations sur les politiques publiques à travers les rapports périodiques, les médias, la presse, les brochures, les guides, sites Internet, etc., selon les cas et les besoins.

Aussi bien la manière d'élaborer les outils de communication que leur contenu comptent dans la mesure où ils sont d'abord destinés à expliquer et informer sur les politiques suivies, ensuite, ils aident à clarifier les politiques et à améliorer le système de reddition des comptes, et enfin, ils permettent aux décideurs de donner de la cohérence à l'action publique à travers leur élaboration (voir mesure sur la communication institutionnelle dans la partie consacrée au cadre institutionnel). La constitution à travers l'article 156 incite les services publics à rendre compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et ajoute qu'ils sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

D'autres principes guident l'intervention des pouvoirs publics auxquels la Constitution donne une assise légale et une légitimité qui fait d'eux des priorités à considérer dans le mode de gestion des services publics. A cet effet, la Constitution cadre l'action des agents de l'Etat, dans l'exercice de leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général<sup>4</sup>. Par ailleurs, l'accent a été mis sur l'évolution de la relation entre le service public et les citoyens et citoyennes en insistant sur l'écoute de ceux-ci, la nécessité d'assurer le suivi de leurs observations, propositions et doléances.

Une charte des services publics est prévue par la Constitution. Elle devrait fixer et donner un contenu à l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.

3 - Article 27 de la constitution de 2011.

4 - Article 155 de la constitution de 2011.

A large, stylized orange geometric pattern, similar to the one in the top right, occupies the left side of the page. It consists of overlapping, angular shapes that form a complex, organic-looking structure.

## **PARTIE II : CONSTRUIRE SUR LES ACQUIS**

## II. CONSTRUIRE SUR LES ACQUIS

### 1. Evolution du construit social

Cette évolution se matérialise à travers l'apport des idées et du discours notamment, l'apparition de nouveaux concepts, idées, priorités, logique d'intervention et l'apport de la connaissance en matière de recherches scientifiques, d'études, d'innovation, etc.

Les discours et les idées du Souverain du Maroc, des hommes politiques, des intellectuels marocains et de la société civile ont marqué une évolution importante dans le référentiel des politiques publiques : ils ont fait évoluer les principes, les pratiques et le paysage politiques, comme ils ont influencé le processus de politisation de certains problèmes de la société. A titre d'exemple, la place et l'importance de la cohérence, de l'efficacité, de l'efficience des politiques publiques ou encore la place qu'occupent la transparence et la reddition des comptes ne sont plus les mêmes aujourd'hui que durant les années 60, 70 et 80.

Dans le même temps la place de l'être humain dans les préoccupations de la communauté politique et dans l'élaboration des stratégies et programmes sectoriels est une variable qui revient au centre des paramètres à considérer dans les politiques sociales, économiques et environnementales. L'évolution du construit social apparaît également à travers la place qu'occupe la femme et les débats autour des questions de l'égalité homme-femme. Elle est aussi de plus en plus perceptible dans les préoccupations à l'égard des jeunes (la Constitution replace les jeunes dans le centre des préoccupations publiques), des personnes en difficultés ou à besoins spécifiques.

Le Maroc a accumulé un potentiel riche en termes de connaissances, de savoir (rapport, études, recherches...), dont l'exploitation permet de consolider l'apport dans un référentiel national partagé (Rapport de cinquantenaire, rapports de perspectives 2025, etc.).

### 2. Evolution du cadre normatif.

Evolution des fondamentaux, la Constitution a apporté des réponses fondamentales pour référencier et cadrer l'organisation, les attributions et le fonctionnement des institutions politiques en introduisant de nouveaux principes et règles qui ciblent la consolidation de la démocratie et de la gouvernance publique. Elle redéfinit les règles du jeu entre les différents pouvoirs politiques en équilibrant les forces et les positions institutionnelles. Elle consacre la séparation des pouvoirs, redéfinit les rôles du Roi, du Parlement et du Gouvernement (dont celui du Chef de gouvernement renforcé), réaffirme l'indépendance de la justice. Elle instaure les principes et règles de base de fonctionnement du service public... cités supra. Elle consolide les principes du respect des droits de l'homme, de leur universalité et des libertés publiques (égalité, équité, consolidation des droits, etc.), renforce le rôle des collectivités territoriales et l'ancrage de la démocratie représentative et participative (élargissement du rôle de la région et de ses moyens, pétition populaire, initiative législative, renforcement de la participation de la femme...).

Autre avancée en lien avec les politiques publiques et leur élaboration est l'inscription dans la Constitution de l'engagement du Maroc à respecter les principes, droits et obligations énoncés dans les chartes et conventions universelles et son (le Maroc) attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Dans ce sens le Maroc accorde désormais aux conventions internationales dûment ratifiées par lui (et dans le cadre du respect de la constitution et de son



identité...) la primauté sur le droit interne du pays et s'engage à harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation internationale.

C'est ici un cadrage de référence des politiques et stratégies sectorielles qui ne manquera pas, s'il est pris en considération effectivement, d'apporter une dimension globale et cohérente dans l'approche des problèmes de la société et leur problématisation.

L'importance de ce référentiel qui est de nature politique, sociale, économique, déontologique..., réside dans le sens à donner à l'action, au fondement des règles et surtout dans le sens de cohérence globale que peut donner chaque membre du service public à travers sa propre contribution à l'action commune.

### 3. Vers une évolution des pratiques publiques.

Finalité et fondamentaux, le gouvernement a défini un programme qui s'appuie sur des fondements, se donne une finalité et s'articule autour de priorités nationales.

Trois fondements constituent les soubassements du programme du gouvernement pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques :

- action intégrée et complémentaire ;
- approche participative ;
- reddition des comptes<sup>5</sup>.

Le programme se donne comme finalité « de consolider le processus d'édification d'une société équilibrée, soudée, stable, solidaire et prospère<sup>6</sup>».

Les priorités du gouvernement telles que citées dans son programme sont d'abord d'ordre normatif, se rapportant à la « promulgation des textes (lois organiques, textes d'application, etc.), qui donnent la priorité aux textes structurants, permettant ainsi de compléter les dispositions constitutionnelles.

Ensuite, ces priorités sont d'ordre institutionnel, notamment la mise en place de l'ensemble des institutions de gouvernance, la promotion du développement humain durable, la consécration de la démocratie participative, la préservation des droits humains et la mise en adéquation des institutions existantes avec les dispositions de la nouvelle constitution en matière d'attributions, de structures ou de fonctions.

Elles sont enfin d'ordre stratégique, relatives aux politiques publiques sectorielles à élaborer, à initier ou à développer en vue de concrétiser les dispositions de la constitution relatives aux droits, aux libertés, à la citoyenneté agissante et aux devoirs et responsabilités ».

Le programme du gouvernement consacre comme principes de fondement de son intervention : la « responsabilité », « l'efficacité », « l'efficience » « la reddition des comptes » la « transparence », la « citoyenneté responsable », la « liberté », la « solidarité », la « primauté de loi », « l'égalité des droits de l'homme » la « dignité ». Cet ensemble peut constituer un socle de références sociétales de la gouvernance publique en lui donnant un contenu effectif traduit dans les institutions, les procédures, les règles d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques. Et, du coup, ils devront être déclinés dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et programmes sectoriels (une des mesures proposées dans le partie 3).

C'est ce qui se profile avec la réforme de la loi organique relative à la Loi de Finance, en tant qu'instrument de consolidation des principes et mécanismes de bonne gouvernance, qui vise

<sup>5</sup> - Programme du gouvernement présenté au parlement et voté le 26 janvier 2012.

<sup>6</sup> - Programme du gouvernement présenté au parlement et voté le 26 janvier 2012.



notamment :

- le renforcement de « l'efficacité », de « l'efficience » et de « la cohérence » des politiques publiques, l'amélioration de la « qualité du service » fourni au citoyen et la « maîtrise de la dépense » y afférente.
- L'approfondissement de la « transparence des finances publiques ».

La « **charte de gouvernance** » prévue par la constitution devra consolider l'ensemble de ces principes et valeurs.

Ecoute des citoyens, suivie de leurs observations, propositions et doléances par ailleurs, l'intervention de l'Etat qui jusque-là accordait peu d'importance au principe de la « participation », s'est progressivement ouvert sur son environnement, notamment la participation « des parties prenantes » à travers des consultations de celles-ci à l'occasion de réformes, de nouvelles dispositions réglementaires ou de programmes de développement etc. (Moudawana, régionalisation, constitution, INDH, etc.). Le principe de participation, est aujourd'hui élevé au rang constitutionnel. Désormais, il fait partie du référentiel global et se fait un chemin vers le référentiel sectoriel (si les textes d'application de la Constitution le favorisent).

Quant à la participation des associations, la constitution (art.12), précise que celles qui s'intéressent à la chose publique contribuent (dans le cadre de la démocratie participative) à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Elle ajoute dans l'article 13, que les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de consultation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques.

Plus particulièrement, la constitution a donné un positionnement particulier aux citoyens et citoyennes à travers les droits (articles 14 et 15), de présenter des motions en matière législative et des pétitions aux pouvoirs publics qui peuvent conduire à une sorte de « démocratie délibérative » et de « démocratie directe » permettant d'influencer la logique d'élaboration des politiques publiques et la manière d'aborder les problèmes de la société.

L'ensemble de ces principes et mesures témoignent des améliorations dans les pratiques publiques et de la maturité du processus de la modernisation des administrations publiques.

## 4. Consolidation de l'intervention territoriale

### • *Décentralisation consolidée*

Le Maroc a opté depuis les années 60 pour le choix de la décentralisation comme mode d'organisation sur lequel s'appuient le système politique (démocratie) et le modèle d'organisation politico-administratif national qui se sont construits progressivement aux rythmes des aléas politiques, économiques et sociaux, avec une amélioration progressive en 2002, 1976 et 2009. Une nouvelle réforme est en cours.

### • *Régionalisation affirmée*

La prise de conscience des limites des approches centrales pour appréhender les problèmes sociaux et les contraintes économiques, en plus des contraintes économiques et des aspirations des Marocains à plus de démocratie et de participation, ainsi que les effets des ajustements structurels, ont induit le renforcement du pouvoir des collectivités territoriales consolidé par un



Ce projet prévoit un nouveau transfert des compétences aux élus locaux pour rapprocher les centres de décision des citoyens afin de mobiliser l'ensemble des forces vives de la nation autour de son développement. La région est inscrite dans une perspective de planification stratégique intégrée, permettant, in fine, de définir les orientations du développement régional en cohérence et harmonie avec les stratégies et programmes sectoriels. La régionalisation est conçue en confirmation des principes de « subsidiarité » et de la « libre administration régionale », ce qui devrait augmenter l'efficacité des politiques publiques et rapprocher les décisions des milieux de vie.

Le projet de régionalisation replace le développement régional dans une démarche solidaire (entre échelons et territoires), participative (reposant sur la participation des acteurs régionaux politiques, économiques et sociaux ainsi que des citoyens) et convergente (cohérence intersectorielle et démarche multi-acteurs).

Ainsi, en plus de déployer des mesures nationales (orientations stratégiques sectorielles), il sera opportun de revoir la manière d'orchestrer les priorités et favoriser la cohérence avec les projets des partenaires territoriaux que sont la région, la préfecture, la province et la commune.

Les orientations contenues dans la Constitution, le projet de la régionalisation et celui de la réforme budgétaire contribueront inévitablement à la cohérence et à la convergence des stratégies et programmes sectoriels dans leurs déclinaisons territoriales.

#### • **Territorialisation revalorisée**

L'évolution des notions de développement local vers la dimension territoriale permet de revaloriser le rôle des acteurs locaux et renforce le processus démocratique par la nécessaire recherche d'une dynamique d'acteurs autour de la valorisation des ressources. La prise en compte du territoire et la manière de construire cette dynamique doivent mobiliser les acteurs locaux, dans une multitude de secteurs complémentaires, avec le souci de voir des instances décisionnelles capables de coordonner, d'animer et de décider le développement local. L'élargissement des pouvoirs des instances élues, les perspectives qui se dessinent par l'aboutissement du projet de déconcentration sont des facteurs de renforcement des échelons territoriaux et de leur libre administration. Le territoire ne s'entend plus désormais comme un simple échelon géographique ou juridico-administratif où s'appliquent les décisions (règlements, stratégies, programmes...) d'une manière descendante, mais comme un lieu où se définissent les interdépendances, se décident les compromis, se définissent les priorités pour une action cohérente et convergente entre les niveaux central et local. On ne peut parler d'approche territoriale sans une véritable libération des initiatives locales (élus, services extérieurs, acteurs économiques...) pour élaborer et réaliser des programmes et des projets par le bas.

Compétences des différents niveaux clarifiées par le projet de régionalisation.

**Principe de clarification des compétences** : le projet de régionalisation prévoit une redistribution des rôles et des missions entre les trois niveaux d'administration locale :

- **l'administration centrale** : l'orientation, la conception, l'animation, l'accompagnement et l'assistance, l'évaluation et le contrôle ;
- **l'administration régionale** : la coordination et la mise en cohérence des programmes et actions des services et organismes publics, la contractualisation avec l'administration centrale et le suivi de la mise en œuvre ;
- **les administrations préfectorale et provinciale** : la mise en œuvre des actions et des



ambitieux projet de réforme régionale (en cours de finalisation).  
projets, leur maintenance et leur gestion courante.

Il est ici à remarquer que le projet considère que les fonctions de « conception » et « d'animation » relèvent uniquement du niveau central alors que par ailleurs, les fonctions de « coordination » et de « mise en cohérence » relèvent du niveau régional. Ceci est en totale contradiction avec la conception même de Territoire : ce dernier est une construction sociale consistant, sur la base d'une initiative locale, à réunir les différents acteurs locaux (politiques, institutionnels, économiques, sociaux et culturels) autour de l'objectif commun qu'est la valorisation des ressources locales. C'est ce qu'on appelle la dynamique d'acteurs pour la valorisation du territoire où les acteurs locaux sont appelés à concevoir, réaliser et évaluer des politiques locales (régionales et communales). De plus, il faut préciser qu'en matière de territoire, et contrairement au discours, conception, animation, coordination et mise en œuvre relèvent d'une seule et unique structure qui se situe au niveau provincial ou préfectoral. En revanche, les initiatives portées par cette structure doivent trouver une cohérence au niveau régional et respecter les orientations nationales.

### **5. Prise de conscience des enjeux de la convergence et de ses retombées**

Les responsables politiques et notamment des administrations publiques, sont conscients des limites que pose « la non convergence » des stratégies et programmes sectoriels. Ils ont en conséquence initié un travail interne de réflexion et d'analyse qui a permis d'identifier des réponses et des recommandations pour dépasser les problèmes de la non convergence des SPS. Ce travail est en lui-même un début de solution, étant réalisé d'une manière volontariste par les ressources humaines internes des administrations publiques.

Au vu du contexte politique favorable et des possibilités potentielles d'accessibilité aux leviers de changements (évolution du construit social, réformes normatives, volonté politique, cités supra...), les limites et les insuffisances constatées lors de l'élaboration de la présente étude semblent surmontables.

La reconnaissance par les acteurs politiques de l'existence d'un problème de cohérence, d'efficacité et de convergence des stratégies et programmes sectoriels est un facteur qui atteste de la volonté d'aller de l'avant et de parvenir à dépasser les problèmes depuis leurs origines. La question de la convergence des SPS est au cœur des préoccupations du Gouvernement et des acteurs politiques, ce qui constitue un atout majeur. L'ensemble des éléments cités ci-dessus sont de nature à faciliter l'amélioration de l'efficacité des SPS et donc, leur convergence.

Dans le même sens, l'initiative de moderniser et de rendre plus performante l'administration publique, énoncée dans le Programme du gouvernement, est de nature à accélérer l'aboutissement des réformes en cours. A titre d'exemple, uniquement, il y a lieu de citer celles initiées par le Ministère de Affaires générales et de la gouvernance (programme d'harmonisation et d'évaluation des politiques publiques) ; le travail fait par le Comité national de l'environnement des affaires (CNEA), etc; celles en cours d'élaboration par le Ministère de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration publique (déconcentration administrative, modernisation de gestion des ressources humaines<sup>7</sup>, éthique dans la fonction publique, administration électronique, etc.) ; celles lancées par le Ministère de Finances et de la privatisation dont la réforme budgétaire en cours d'expérimentation aux niveaux de quatre départements (dont les objectifs consistent à

<sup>7</sup> - Gestion prévisionnelle des ressources humaines, basée sur la généralisation des références des emplois et des compétences (REC)



accroître l'imputabilité des administrations et des gestionnaires en établissant des objectifs et des indicateurs de performance; à mesurer les résultats ; à assurer une gestion optimale des ressources financières et humaines...).

Ces réformes et mesures même si elles peuvent paraître loin de la question de la convergence, elles ont des incidences directes ou indirectes sur le processus de convergence, vu les effets qu'elles peuvent avoir sur l'organisation et le fonctionnement du service public et sur ses stratégies et programmes.





# **PARTIE III : ORIENTATIONS STRATEGIQUES**





### III. ORIENTATIONS STRATEGIQUES

#### 1. Cadre global : bâtir le chemin de la convergence

##### 1.1. Développer un Cadre global de cohérence nationale (CGCN)

Le processus stratégique de développement du pays se situe dans le cadre d'une appréhension globale du développement national dans le contexte mondialisé actuel, qui trouve une application dans l'ensemble des politiques et stratégies sectorielles du gouvernement. Un cadre de politique générale est à concevoir comme un processus de coordination et de mise en cohérence de l'ensemble des stratégies (et donc, avec une dimension transversale forte), et non comme une politique sectorielle qui s'ajoute aux autres.

Le CGCN est établi sous la présidence du Chef du gouvernement. Il est essentiel qu'il soit élaboré avec la participation des compétences nationales, en mobilisant des experts et des personnes ressources nationaux et une assistance technique, éventuellement des organismes de coopération (Agences Onusiennes). Une large participation donnera au projet une assise solide et une forte légitimité (départements ministériels, organismes publics, élus, instances de bonne gouvernance et de régulation, acteurs économiques et sociaux, associations de professionnels, etc.). Il est recommandé d'organiser en outre, une large écoute et consultation et de donner la parole aux citoyens et citoyennes à des moments clés du processus.

Ce cadre sera la référence à adopter pour les stratégies et programmes de développement économique, social et environnemental. Tout en tenant compte des stratégies en cours et en respectant les engagements internationaux, il prend en considération la nécessaire refonte de l'organisation nationale permettant de faire face, de manière efficace, aux enjeux du développement national et de son insertion dans la mondialisation.

Le CGCN est à concevoir en trois parties: une première partie de politique générale définissant le cadre et les grandes orientations à long terme du pays et les priorités correspondantes ; une deuxième partie prévoyant le référentiel institutionnel global et le dispositif institutionnel de mise en œuvre (définition et mise en œuvre des synergies...); une troisième partie précisant les mécanismes de suivi-évaluation de l'ensemble. Sans être rigide, ce document n'en est pas moins normatif.

##### 1.1.1. Définir une politique générale : les grandes orientations et priorités nationales

Il s'agit d'une étude prospective tenant compte de l'ensemble des potentialités nationales (ressources physiques, démographiques, économiques incluant les savoir-faire et les spécificités-, sociales, environnementales, etc.), qui définit une vision d'avenir, donne un contenu aux principes et valeurs fondamentaux, anticipe les obstacles futurs, éclaire et balise le cheminement vers le changement, explore les tendances éventuelles, propose des alternatives de développement pertinentes à même de construire un futur visible et cohérent pour l'ensemble des secteurs. Elle définit les orientations générales du pays, les grandes priorités nationales, les principaux axes de développement, les grands enjeux sectoriels et les interdépendances éventuelles. La formulation d'objectifs à long terme met en avant les obstacles à lever à court terme pour les atteindre et les mécanismes d'évaluation à moyen terme de la cohérence entre long et court termes. La référence aux priorités devient alors indispensable dans l'élaboration et la mise en œuvre des



stratégies et programmes sectoriels pour garder en vue les principaux enjeux de développement dans leur cohérence et complémentarités.

La réalisation de cette étude inclut une large participation, l'ensemble des acteurs concernés prenant part au processus d'élaboration en privilégiant l'écoute, la consultation et le débat (ateliers nationaux, régionaux et locaux). Elle prend en compte les processus de planification existants (documents de planification et d'aménagement du territoire, de développement économique et social, d'orientations économiques internationales, etc.) ; elle est orientée sur des résultats et se base sur les principes du partenariat.

### **1.1.2. Définir un référentiel institutionnel global et un dispositif de mise en convergence**

La deuxième partie du CGCN consiste à organiser la cohérence des politiques publiques dans le cadre d'une vision collective à long et moyen termes prenant en compte les fondamentaux du pays et les principes et valeurs du service public, assurant la coordination des politiques et stratégies, et facilitant la prise de décision et l'arbitrage des enjeux intersectoriels.

Il s'agit ici de restructurer l'appareil de décision en tenant compte de la cohérence sectorielle et en éliminant les chevauchements qui freinent la mise en application des actions correspondantes aux grandes orientations et priorités nationales. Les principes fondamentaux de la finalité de chaque secteur clairement définis, il s'agit alors de délimiter les champs d'action de chacun facilitant la prise en compte des orientations globales et des priorités nationales dans la définition des stratégies sectorielles. Il s'agit de clarifier les interdépendances tant sectorielles que spatiales (schéma national de rationalisation des structures ; optimisation de la dépense publique ; définition avec précision, qui fait quoi et à quel niveau de responsabilité et d'intervention).

Cette deuxième partie définit, en outre le statut, la mission, l'organisation et le mode de fonctionnement d'un dispositif de veille sur la mise en convergence des politiques publiques dans le cadre du CGCN élaboré. Les assises nationales de la gouvernance recommandent, d'ailleurs, la création d'un dispositif dont la mission consiste à coordonner la mise en convergence des programmes et stratégies sectoriels; à examiner les stratégies et programmes déjà conçus et proposer des actions d'amélioration; à suivre et évaluer le niveau de cohérence, de convergence et de complémentarité des SPS.

Ce dispositif sera garant de la cohérence et de la convergence des stratégies et programmes sectoriels ; de la mise en synergie ; de la coopération et de la coordination entre les départements. Il veillerait au respect des orientations stratégiques du CGCN, à l'arbitrage des enjeux de développement sectoriel, à la mise en œuvre des réformes institutionnelles en profondeur pour atteindre la cohérence et la convergence escomptées.

Cependant, son fonctionnement requiert un poids politique certain pour assurer avec succès la mission de cohérence entre l'ensemble des départements ministériels. Il est donc essentiel que soient d'abord clairement identifiés et définis par des textes officiels les fonctions et responsabilités de chacun dans le Cadre Global de Cohérence Nationale.



### 1.1.3. Développer un dispositif de suivi-évaluation du CGCN

Cet ensemble, présenté dans les deux points précédents, repose sur une veille stratégique, en tant que système de suivi-évaluation qui aura pour objectif l'aide à la prise de décisions du dispositif institutionnel mis en place. Système d'information et d'analyse visant la collecte, le traitement et la diffusion de l'information, il doit fournir au gouvernement des informations régulières sur l'évolution de l'environnement économique et social pour qu'il puisse ajuster, à moyen terme, les mesures démarrées à court terme dans la perspective de la réalisation de ses objectifs de long terme.

Il faut reconnaître qu'un nombre important de faiblesses identifiées dans l'état des lieux se rapporte à la faible accessibilité à l'information. Différentes raisons sont avancées: soit l'information n'existe pas (elle n'est pas produite) ; soit elle existe mais n'est pas partagée; soit elle est inadaptée aux besoins. Ajoutées à la faible communication inter et intra institutionnelle, ces deux faiblesses constituent à elles seules un point vital entraînant plusieurs dysfonctionnements du service public.

Le Cadre global de cohérence nationale définit le modèle du dispositif, ses objectifs, son organisation et sa mise en œuvre (recueil et analyse de donnée, sources, etc.) et l'information à mettre à la disposition du gouvernement régulièrement pour les ajustements nécessaires à la poursuite des objectifs. A titre indicatif, les domaines concernés peuvent être ceux des lois, règlements et normes, de l'emploi dans son lien avec l'enseignement et la recherche scientifique, de l'enseignement, de l'investissement et de la compétitivité, du commerce extérieur et du développement social.

### 1.2. Mettre en place un cadre global d'évaluation des politiques publiques

Il s'agit d'élaborer un cadre institutionnel et juridique définissant le statut, la mission, les attributions, l'organisation et le fonctionnement d'une structure qui sera en charge de l'évaluation des politiques publiques. Deux composantes complémentaires doivent constituer ce cadre : le suivi-évaluation propre à chaque département ministériel et l'évaluation externe. Le suivi-évaluation, avec sa dimension stratégique, porte sur les réalisations et les résultats obtenus tout au long de la mise en œuvre et sur les effets des programmes et projets. Il doit permettre les ajustements nécessaires pour chaque secteur en fonction de l'évolution des conjonctures tant nationale qu'internationale.

Par ailleurs, l'évaluation aura pour objectif de produire des connaissances sur les impacts des stratégies et programmes pour aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts/durabilité. C'est également un outil de transparence vis-à-vis des parties prenantes et des citoyens.

Ces deux outils sont de prime importance pour mesurer la convergence des politiques publiques grâce aux indicateurs introduits lors de l'élaboration des SPS.

En mettant en place un cadre global d'évaluation des politiques publiques (CGEPP) incluant l'introduction systématique de la démarche de suivi-évaluation dans chaque département et l'indépendance de la structure d'évaluation externe, plusieurs faiblesses et contraintes citées à différents niveaux dans l'état des lieux seront dépassées. Il s'agit d'abord, du renforcement



du principe de la responsabilité et donc de la « reddition des comptes », de l'imputabilité et d'information des parties prenantes (dont les citoyens). Ensuite, il permettra d'améliorer la gestion publique par l'optimisation de l'utilisation des ressources, ainsi que l'aide à la prise de décision. Il peut contribuer enfin à la formation des ressources humaines par un accompagnement permettant une meilleure adaptation à l'évolution des contextes de l'action (voir encadré sur l'apport de l'évaluation à la convergence des SPS).

Le cadre institutionnel est mis en place à travers le Ministère des Affaires générales et de la gouvernance qui dispose d'une Direction de la gouvernance. La mise en place doit tenir compte de l'impératif de l'indépendance de la structure d'évaluation, de l'articulation et de la complémentarité qu'elle peut avoir avec les autres institutions dont les missions s'en approchent, présentant des similitudes ou des interdépendances avec les siennes (ONDH, la Cour des Comptes, les inspections générales des départements...). La consultation des partenaires économiques et sociaux est de nature à donner une légitimité à cette structure. Enfin, il est recommandé de sensibiliser et former les responsables des administrations publiques et des collectivités territoriales sur l'apport de l'évaluation en tant que moyen d'amélioration de la qualité du service public.

### 1.3. Renforcer les capacités des ressources humaines

Il est proposé d'accompagner la mise en œuvre des orientations et mesures proposées dans le présent document par un programme de renforcement des capacités du personnel de l'administration publique et des collectivités territoriales sur divers aspects en rapport avec la gouvernance publique et de manière générale sur le management public. Il est proposé dans le même sens de développer les compétences et les connaissances qui permettent au personnel d'approfondir leur connaissance sur les enjeux de la gouvernance publique et sur les méthodes d'analyse et les outils de management favorisant le changement de l'action publique.

Il est essentiel d'organiser les formations et la sensibilisation en regroupant le personnel des différents départements et/ des différentes collectivités territoriales et services extérieurs, en fonction des besoins et des objectifs préalablement identifiés, pour mutualiser les moyens (financiers, logistiques) et créer des liens de sociabilité entre les personnels. Ces liens facilitent l'échange et le développement de la coopération inter et intra départements ministériels/ et entre acteurs locaux, favorisant ainsi le « travail conjoint ».

Il est proposé à titre indicatif et en tenant compte des besoins des départements et des collectivités territoriales de renforcer les capacités sur les thèmes suivants :

- les fondamentaux du service public, notamment les principes, les valeurs et les règles de base sur la gouvernance annoncés par la Constitution (voir première partie).
- les politiques publiques, leurs objets, leur processus d'élaboration (émergence et problématisation...), la mise en œuvre, les enjeux d'acteurs, etc.
- L'évaluation des politiques publiques et le suivi-évaluation.
- la planification et la programmation dans le service public.
- la gestion axée sur les résultats et la performance de gestion.
- la gestion des marchés publics (avec une composante éthique).
- la coopération et le partenariat.
- La gestion des projets.



## 2. Cadre institutionnel : Parachever la cohérence institutionnelle

### 2.1. Optimiser l'architecture institutionnelle

- Recentrer les missions et responsabilités internes en adéquation avec le CGCN (rationalisation des structures) : ce qui doit induire plus de cohérence dans des secteurs par nature complexes (investissement, promotion du commerce extérieur, entrepreneuriat, appui à l'économie sociale etc.). L'objectif est d'optimiser les prérogatives et les rôles de chacun dans le secteur, dans le temps, dans l'espace et auprès des cibles objets des stratégies et programmes afin d'annuler redondances, chevauchements et doublons.

- Procéder à un toilettage des textes organisant les départements, les établissements publics et les organismes publics sous tutelle : cette mesure est à concevoir en conformité avec les principes de la Constitution et à la lumière des réformes en cours (exemple la déconcentration et la régionalisation) en tant que support central dans le processus de cohérence et de convergence que le Gouvernement compte mener. Il s'agit bien de se conformer aux dispositions prévues par la Constitution, notamment le repositionnement des différents pouvoirs, la consécration de la déconcentration, de la décentralisation, de l'évaluation et de la bonne gouvernance comme principes d'organisation et de fonctionnement du service public et à la lumière de la constitutionnalisation des instances de régulation.

La question de la « finalité » est cruciale dans la cohérence institutionnelle.

Elle a été évoquée tout au long de cette étude sous différents angles en abordant la raison d'être des stratégies et programmes sectoriels, la sectorisation, le référentiel sectoriel. La vision, la stratégie et l'action découlent de la finalité, le lien entre ces quatre composantes est « dialectique ». L'articulation et la complémentarité de l'ensemble permet d'aboutir à une cohérence globale. Le lien dans cet enchaînement est déterminant dans la définition des stratégies et programmes sectoriels, comme il l'est au niveau de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation.

- Adopter un cadre unifié pour l'élaboration des documents stratégiques sectoriels : L'objectif d'un tel document est de décrire et d'expliquer la logique, la démarche, le processus, les composantes et la finalité de toute politique stratégique sectorielle. Le cadre doit être concis, précis, clair et simple, traduit en canevas ou guide cadrant le processus et lui donnant une cohérence globale. Le cheminement doit être décliné en respectant les déterminants suivants : les politiques sectorielles<sup>8</sup> doivent déclarer dès le départ, leurs « références », leurs « objectifs généraux et spécifiques » clairement formulés en termes précis, opérationnels et, le cas échéant, « chiffrés », et doivent être « munies des résultats escomptés, exprimés en des « termes observables », autant que possible « mesurables » et, dans tous les cas, « vérifiables ». Elles doivent également décliner leurs « coûts » et leur « échéancier » de réalisation et de « livraison ». Elles doivent se concevoir dès le début en termes de « résultats intermédiaires et finaux » tout en se prêtant à « l'évaluation critique ».

C'est ici un ensemble d'indications et de précisions à respecter pour donner une cohérence de référence, de forme, de fonds et d'échéances aux stratégies et programmes sectoriels.

L'élaboration d'un tel cadre doit être appuyée par la production d'un guide et accompagnée dans la mise en œuvre par des formations des ressources humaines en charge du suivi de la conception et de la mise en œuvre des stratégies et programmes sectoriels.

<sup>8</sup> - M. BERDOUZI : « Fondement de la bonne gouvernance » in, gouvernance et conduite de l'action publique, éditions l'Harmattan-GRET, 2003, p 45.



## 2.2. Redéfinir les ressorts territoriaux

- **Définir les rôles et les missions des différents niveaux** : national, régional, provincial/préfectoral et communal (précisées supra). Le projet de régionalisation prévoit des dispositions dans ce sens. Il fait des principes de « subsidiarité » et de la « libre administration régionale », « du renforcement des compétences des collectivités territoriales (décentralisation large et franche) (Région) », de la « déconcentration poussée », des conditions préalables à la réussite du projet de régionalisation. Dans l'esprit du modèle, la région est l'échelon de cohérence qui assure la conception, la conduite concertée et coordonnée du « développement intégré » en tant que partenaire privilégié de l'Etat. Elle a la prééminence pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales dans le respect de l'autonomie, de l'égalité juridique et des compétences de chacune des collectivités.

Ainsi dans ce nouveau positionnement, le modèle de régionalisation ouvre la voie à l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, basés sur le partenariat et sur la contractualisation en tant que mode d'organisation privilégié. Ces nouveaux rapports se baseront sur un cadre de référence contractuel rénové aux lignes directrices claires : définition précise des objectifs, des moyens et des modalités de suivi et d'évaluation des engagements réciproques de l'Etat et des collectivités territoriales dans chaque cas. À cela s'ajoutent l'instauration de pratiques d'écoute et d'échange, l'introduction de mécanismes de mise en cohérence des politiques publiques nationales et territoriales et la révision du mode de supervision par l'Etat, en recourant davantage à l'évaluation a posteriori (le contrôle a priori étant à limiter à des cas bien définis).

Toutes ces dispositions consacrées par la Constitution, par le projet de Régionalisation et dans les engagements pris par le gouvernement (cités dans le titre 3 de la partie I : évolution des pratiques) nécessitent un examen, une relecture et une harmonisation des missions et des structures existantes en conformité et dans la continuité des dispositions citées.

- **Elaborer et mettre en application le cadre de déconcentration administrative** : ce projet, en principe en cours d'élaboration, permet de parachever la mise en cohérence et l'optimisation institutionnelle et organisationnelle. On ne peut concevoir une cohérence et une convergence des politiques sectorielles au service des forces vives de la nation, en l'absence d'une déconcentration poussée déléguant des pouvoirs et des crédits budgétaires clairs et suffisants pour permettre aux représentants des administrations d'assumer leurs fonctions et leur rôle dans l'interaction et la complémentarité avec les autres acteurs publics (collectivités territoriales) et privés (acteurs économiques et sociaux). Les attributions des responsables des services extérieurs doivent être assez larges de manière à libérer leurs initiatives et réduire les cas de remontée de la chaîne décisionnelle aux administrations centrales. C'est ici une condition pour réussir la territorialisation des politiques publiques : on ne peut parler de territoire sans ces préalables.

Il est proposé de se baser sur les expériences des départements ministériels (dont l'approche est généralisable), sur le projet de déconcentration qui date de 2005 (non mis en œuvre) et sur les recommandations émises dans le cadre du projet de régionalisation, d'actualiser et de capitaliser l'ensemble à la lumière des dernières dispositions prévues par la Constitution, pour renseigner la Charte de déconcentration, les textes législatifs et réglementaires de déconcentration applicables aux départements dont les missions l'exigent.



La charte de déconcentration attendue clarifiera les principes, les prérogatives et les moyens des différents niveaux territoriaux de l'Etat, posera les normes de cohérence de l'ensemble des instruments, modes et structures d'intervention de l'Etat, définira les mécanismes de coordination et de mise en synergie à l'intérieur des départements sectoriels et entre les départements et les autres intervenants, collectivités, acteurs économiques, acteurs sociaux, aux différents niveaux.

- **Veiller à associer l'administration et les élus de la région dans la déclinaison territoriale des stratégies et programmes sectoriels** : selon le projet de régionalisation, les administrations et les élus de la région sont responsables de « l'intégration et de la cohérence des programmes et projets des différentes collectivités territoriales et de leurs articulations avec les stratégies sectorielles ». Dans ce sens les départements sectoriels sont tenus d'associer dans un cadre partenarial les responsables locaux au processus de conception desdits stratégies et programmes dont les éléments fondateurs doivent émerger du local à travers les propositions des élus et des services extérieurs.

- **Promouvoir la contractualisation en tant qu'instrument de cohérence entre les niveaux central et local** : la mise en cohérence des SPS, trouve dans le procédé contractuel un moyen qui permet de dépasser les contraintes institutionnelles, organisationnelles et fonctionnelles, etc., inhérentes aux différents secteurs et échelons territoriaux. Dans ce sens, la contractualisation permet de réduire la verticalité sectorielle et la dispersion des efforts comme elle permet, de mutualiser les ressources humaines, financières, techniques et surtout d'optimiser les dépenses publiques. Pour cela la pratique contractuelle doit être encadrée par la précision des relations entre les parties (Etat, collectivités, services extérieurs) en termes de rôles, responsabilités, apports, etc., afin d'optimiser son utilisation.

- **Recentrer et clarifier les prérogatives des walis et des gouverneurs** : la faisabilité des derniers réaménagements constitutionnels concernant les attributions des walis et des gouverneurs est liée à leur précision et délimitation. Selon la Constitution, les walis et gouverneurs «représentent le pouvoir central, assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif. Ils assistent les présidents des conseils des régions dans la mise en œuvre des plans et programmes de développement. Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement ». Ces attributions font du wali et du gouverneur, une pièce maîtresse de la coordination de l'action publique locale et l'interface entre le central et le local.

Le rapport sur la régionalisation préconise également la clarification des prérogatives des walis et des gouverneurs. Il propose de cadrer la fonction en veillant à préserver deux impératifs d'ordre politique et institutionnel : d'une part la « nécessité de sauvegarder la responsabilité juridique et politique des ministres concernés (vis-à-vis des services placés sous leur autorité) et d'autre part, la nécessité d'instaurer des mécanismes d'animation, de suivi et d'évaluation par les walis et les gouverneurs rendant leur responsabilité de coordination effective et efficiente ».

- **Préciser les procédures et les mécanismes de soutien de la fonction de « veiller sur la cohérence » et la convergence territoriale** : dans la logique du projet de régionalisation, « les walis et gouverneurs doivent être informés des projets de contrats-programmes à conclure entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés, en vue d'y émettre des observations, avant leur conclusion, en veillant à la cohérence et à la convergence des programmes et projets



de l'ensemble des acteurs locaux (services déconcentrés, collectivités territoriales) ». Il est proposé de préciser les règles, les procédures et les mécanismes qui balisent cette fonction et de bien définir ses outils d'appui.

- **Optimiser les attributions, l'organisation et le fonctionnement du comité technique préfectoral** (CTP) en tant que dispositif de coordination et de mise en cohérence des politiques locales au niveau préfectoral et provincial. Il est proposé d'évaluer l'apport de ces structures, d'examiner les différentes expériences réussies, de réviser leur mission, leur organisation, leur fonctionnement, la portée de leurs décisions, les outils de communication et d'information (introduction des NTC) et les procédures adoptés. Il est crucial de rénover et de moderniser leur organisation et fonctionnement, afin que leurs actions soient plus efficaces et orientées vers des résultats.

### 2.3. Améliorer la gouvernance

- **Appliquer les principes et valeurs de gouvernance** : il s'agit d'intégrer les principes et valeurs annoncés dans les différentes références nationales (voir supra partie I), de les traduire en règles et procédures concrètes d'organisation et de fonctionnement du service public dans l'enchaînement de la finalité, de la vision et des orientations, en veillant à l'articulation, à la complémentarité et à la cohérence globale (comme précisé dans le schéma qui suit).



Il est préconisé de débattre de l'ensemble de ces principes, de leur donner un contenu précis en termes de normes et de procédures, de faire émerger un consensus autour de leurs significations et de leur matérialisation en tant que principes et valeurs sur lesquels se fonde la gouvernance publique (au niveau national et local). La « charte des services publics » prévue par la Constitution devra consolider l'ensemble.

Les principes définis par la Constitution sont : « l'égal accès des citoyennes et citoyens au service », la « couverture équitable du territoire national » et la « continuité de services rendus ». Les services publics sont soumis aux normes de « qualité », de « transparence », de « reddition des comptes », de « responsabilité » et sont régis par les principes et les valeurs démocratiques consacrés par la constitution<sup>9</sup>.

D'autres principes et valeurs sont prévus par le Programme du Gouvernement : la « responsabilité », « l'efficacité », « l'efficience », « la reddition des comptes », la « transparence », la « citoyenneté responsable », la « liberté », la « solidarité », la « primauté de loi », « l'égalité des droits de l'homme » et la « dignité ».

- **Introduire le processus de qualité dans le service public** : il s'agit d'introduire les « normes de qualité » dans le service public, d'élaborer les référentiels des métiers et de compétences inhérents à chaque service contribuant ainsi à l'efficacité de chacun. Pour cela, les administrations sont appelées à mettre en place des processus d'amélioration continue de la qualité de leur

<sup>9</sup> - Article 154 de la constitution de 2011.



service en introduisant les procédures correspondantes (voir les textes relatifs à la labellisation) et en s'assurant que les critères de satisfaction des attentes des citoyens et citoyennes et des acteurs économiques sont respectés. Il s'agit ici, outre le fait d'éviter doublons et gaspillages, de mesurer la perception des publics cibles et d'en tenir compte. L'objectif ultime est d'assurer des services au plus près des attentes et de l'évolution des besoins des citoyens et citoyennes.

- **Renforcer la performance des administrations publiques** : poursuivre le processus de modernisation de l'administration publique dans l'esprit des orientations précédentes d'harmonisation institutionnelle et d'optimisation organisationnelle. D'abord accélérer l'aboutissement des réformes en cours relatives à la modernisation de la gestion des ressources humaines<sup>10</sup>, à l'éthique dans la fonction publique, à la généralisation de l'usage des NTIC dans l'administration et à la simplification /précision des procédures, etc. Ensuite, accélérer le rythme de la réforme budgétaire (initiée de depuis 2005), notamment introduire la gestion basée sur la « performance » et axée sur les résultats. Les objectifs annoncés de cette réforme consistent à donner plus de clarté et de visibilité aux choix stratégiques, à accroître la performance en orientant le budget vers les résultats, à mesurer les résultats par des indicateurs de performance et à renforcer la déconcentration budgétaire pour favoriser une gestion de proximité. Ce qui contribue à la réalisation des objectifs de cohérence et de convergence.

#### ■ Améliorer les indicateurs de gouvernance :

- **Renforcer la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques** : après avoir intégré le principe de participation comme base de référence de fonctionnement, élaborer des modèles de dispositifs de participation (principes, objectifs, organisation, processus, etc.) en fonction des niveaux (national, local) et des enjeux des différentes proximités (voir partie cadre thématique point sur la coordination). Pour cela, il est proposé de mener une étude pour conceptualiser et modéliser les expériences marocaines qui peuvent permettre de dégager des bonnes pratiques (exemple : les processus de consultation -Constitution, régionalisation, Moudawana-le dispositif de gouvernance de l'INDH, l'expérience du programme conjoint TAMKINE...) afin de les généraliser.

- **Sensibiliser et former le personnel des administrations publiques**, des services extérieurs et des collectivités territoriales sur les différents modes, les moyens, les objectifs et le processus de la participation des parties prenantes dans l'élaboration de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques.

#### ■ Renforcer la Responsabilité et la transparence dans la gestion publique :

- **Au niveau institutionnel** : clarifier les attributions et les responsabilités. Introduire de nouveaux outils de gestion basée sur les référentiels métiers et de compétences (description des postes, des responsabilités et des compétences, des tâches, etc.), sur la gestion par objectifs et résultats, sur la généralisation de la gestion planifiée et programmée conforme.

Pour soutenir ces mesures il est crucial d'intégrer des mécanismes systématiques de reddition des comptes et d'introduire les mesures de transparence qui s'imposent dont notamment, l'obligation de la communication et l'instauration de flux réguliers d'information. Dans le même temps, intégrer les nouvelles technologies de l'information à chaque fois qu'elles peuvent permettre plus de transparence et d'efficacité.

<sup>10</sup> - Gestion prévisionnelle des ressources humaines, basée sur la généralisation des références des emplois et des compétences (REC)



- **Au niveau normatif** : donner un contenu normatif aux principes constitutionnels en la matière (voir supra). Introduire dans le fonctionnement des administrations les règles qui s'imposent pour rendre effectifs les principes de responsabilité et de transparence. Intégrer l'évaluation dans les normes de la gestion publique. Promulguer les textes d'application de la réforme des marchés publics et prendre les mesures d'accompagnement pour faciliter leur mise en œuvre (formation, guides, informations,...).

- **Au niveau des ressources humaines** : réviser et moderniser le système de gestion des ressources humaines (redéfinition des postes et des profils, introduction de critères de performances et d'évaluation annuelles), lier la promotion au mérite, introduire la traçabilité des procédures, etc. Comme mesure d'accompagnement, il est proposé de renforcer la formation et la sensibilisation sur l'éthique dans le service public.

Ces mesures gagneront en efficacité si elles sont déclinées dans un programme global et cohérent pour toutes les administrations publiques centrales et locales comprenant un volet de formation et d'accompagnement portant sur les capacités et les qualifications manquantes, dont celles relatives à la démarche Qualité, à la planification et programmation, à la gestion axée sur les résultats, à l'éthique et à la déontologie dans le service public.

### ■ **Améliorer les mécanismes de coordination** :

Cette mesure est en partie, une réponse à la fragmentation institutionnelle et à la multiplicité d'acteurs agissant parfois sur les mêmes problématiques et mêmes espaces géographiques auprès de la même cible. Outil de rationalisation de la décision, de mise en cohérence et de recherche de convergence, elle ne trouve de sens que si la restructuration institutionnelle évoquée dans le point sur la Cadre global de cohérence nationale et sur celui de l'optimisation de l'architecture institutionnelle est effective. Les mécanismes de coordination s'élaborent lors de la phase de préparation de la mise en œuvre des programmes et projets en veillant à ce qu'ils soient, de préférence formels et documentés, clairement définis, simples dans leur organisation, adaptés au contexte auquel ils s'appliquent, clairs dans leurs objectifs, précis sur les moyens de fonctionnement (financier, matériel, transport, logistique, outils de coordinations, etc.).

Le préalable à la coordination est la phase de préparation de la mise en œuvre et tout le processus de « concertation » « négociation » entre les parties prenantes qui permet de mettre en place les bases de la collaboration et de la coordination (en définissant les règles du jeu : qui fait quoi).

## **2.4. Intégrer la communication institutionnelle dans les administrations publiques, comme fonction transversale**

La communication sur les politiques publiques et particulièrement sur les stratégies et programmes sectoriels en direction des partenaires et des citoyens est un principe de base de la gouvernance. En outre, les citoyens doivent être informés (principe constitutionnalisé) sur les politiques qui organisent la vie en société dans leurs différentes dimensions et niveaux. Il est proposé, pour opérationnaliser cette mesure de mener des études pour élaborer des plans de communication institutionnelle (externe) et des schémas organisationnels de circulation de l'information (interne). Il s'agit, en interne, de renforcer la transparence de fonctionnement, de créer un climat de travail serein, de renforcer le sentiment d'appartenance, de permettre également aux responsables de donner du sens à leurs actions (chacun à son niveau) en les plaçant dans le cadre plus



général de la stratégie et des priorités. En un mot, il s'agit d'ancrer la culture et les pratiques de gouvernance publique. En externe, d'informer et d'expliquer le sens et les objectifs des priorités, des politiques, des stratégies etc. La communication est au service de la décision pour expliquer ses raisons, ses enjeux et ses résultats.

Ici la fonction « explicative » a une dimension déontologique forte dans la mesure où elle permet de renforcer le processus démocratique par l'accès aux informations et aux décisions (principe consacré par la constitution de 2011). Elle a également une dimension « pédagogique », donne de la visibilité, de la sécurité, facilite l'acceptabilité et la mise en œuvre des décisions. Elle a enfin, une fonction « informative ».

Elle relève du droit à l'information de chacun d'une part et, d'autre part, du devoir de publicité publique incombant à chaque institution (voir paragraphe sur l'amélioration des indicateurs de la gouvernance).

## 2.5. Reconsidérer la préparation de la phase de « mise en œuvre »

- **Renforcer les processus de conception des SPS et la préparation de la phase de mise en œuvre (étude de faisabilité)** pour préciser les conditions de réalisation : il s'agit de consolider les processus de problématisation, notamment la définition des causalités des problèmes, des interdépendances, des effets directs et indirects qu'elles produisent. Le processus de conception des stratégies et programmes sectoriels doit être structuré, rationnel et ouvert, impliquant la participation des acteurs concernés et des publics cibles. À titre d'exemple : la faible prise en compte de toutes les facettes d'un problème (les causalités) conduit à adopter des solutions inadéquates, inapplicables ou parcellaires.

Dans ce cadre la phase de préparation de la mise en œuvre est une étape cruciale dans le sens où elle peut corriger les imperfections liées à la conception en posant les questions de faisabilité. Cette phase permet de définir les rôles et les responsabilités par rapport aux différentes actions programmées, de s'assurer de la correspondance entre les actions et les structures, de clarifier le flou qui peut caractériser « la chaîne de décision et de responsabilité ».

- **Instaurer et structurer le « dialogue de mise en œuvre » entre les parties prenantes**, lors de la préparation des programmes et stratégies; il est recommandé d'entamer un dialogue avec les parties prenantes sur les questions qui nécessitent leur intervention/contribution afin de faciliter leur adhésion, leur implication dans la coordination et par conséquent, l'optimisation de la mise en cohérence des objectifs. Tous les éléments qui ont une incidence sur la mise en œuvre doivent être « discutés », « négociés », « reformulés », « réadaptés » voire « révisés ».

Plusieurs niveaux doivent être discutés dans un cadre institutionnel clair et formalisé. (i) Les questions sur les déterminants de la contribution : l'« intérêt » du programme (gagnant - gagnant) ; la « concordance des priorités » et la capacité de l'entité qui porte le programme ou le projet. (ii) Cette phase dépend du résultat de la précédente. Elle porte sur la nature et l'importance de l'apport ou du soutien (financement, appui technique, apport de matériel, soutien logistique, etc.) et du processus de sa matérialisation.

### ■ **Articuler les préoccupations nationales et locales :**

- **Au niveau communal** : lors de l'élaboration des plans de développement communaux, il est



important de se situer par rapport aux opportunités et menaces régionales et nationales dans une logique de cohérence globale. Pour cela, les collectivités doivent tenir compte des orientations et des grands programmes structurants régionaux et nationaux.

- **Au niveau régional**, la région sera le « partenaire privilégié de l'Etat »; il lui est reconnu une « prééminence pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales dans le respect de l'autonomie de ces dernières et de leurs compétences respectives ».

- **Au niveau national**, les départements ministériels lors de la planification des programmes et projets, doivent tenir compte du potentiel et des priorités locales pour mieux intégrer les éléments et facteurs de cohérence. Ici apparaissent clairement les enjeux d'une déconcentration effective. Sa position de proximité doit en effet permettre d'exposer au niveau central quels sont les problèmes rencontrés localement (mais aussi quelles sont les potentialités) afin que ces derniers soient pragmatiquement pris en compte dans l'élaboration des programmes et projets nationaux ainsi que dans leur mise en application dans le cadre des différents espaces nationaux. Il est essentiel d'organiser, lors de l'élaboration des programmes nationaux, la participation et la consultation des acteurs locaux et un « dialogue de mise en œuvre » avec les parties prenantes. Il est crucial de ne pas ignorer, au niveau central, les stratégies et programmes régionaux. En réorganisant ces trois niveaux, deux objectifs sont atteints : le renforcement du développement territorial (tant souhaité par l'ensemble des acteurs) et la convergence des stratégies et programmes.

### **3. Cadre thématique : revoir notre manière de faire et rapprocher la décision des milieux de vie**

#### **3.1. Formuler les lignes directrices des politiques publiques à caractère multisectoriel**

Cette mesure concerne les secteurs qui ont des missions complexes avec des champs d'action interdépendants avec d'autres secteurs et dont l'appréhension dépend de l'influence que peut avoir l'action ou la non action d'autres départements ou établissements sur l'évolution ou la régression du secteur. Cette mesure vient en complément du CGNC, et uniquement lorsque celui-ci ne permet pas de préciser suffisamment les références et l'interdépendance. En tout état de cause, elle doit y faire référence. La mesure concerne les départements qui ont des difficultés à appréhender leur secteur (ou un domaine précis) dans leurs différentes dimensions (ce qui explique doublons et chevauchements), en raison de leurs transversalités et de l'interdépendance avec l'action ou le domaine d'autres secteurs ou organismes.

Dans le cadre de la présente étude cette mesure concerne à titre indicatif les secteurs du commerce extérieur et de l'investissement ou encore la santé, le développement social, etc. Ce cadre de politique multisectorielle a pour objectif d'une part, la mise en évidence des facteurs faisant partie directement ou non du domaine et, qui influencent le développement du secteur, et d'autre part, la définition des champs d'action relevant d'autres secteurs ou acteurs et qui ont un effet sur le secteur à prendre en compte dans le cadre d'une répartition claire des rôles et des responsabilités. Ceci permet de mieux délimiter l'interdépendance et les contributions de chaque secteur ou acteur concerné, de mieux appréhender les diverses facettes de ces secteurs, dans le cadre d'une vision et d'objectifs communs permettant une cohérence institutionnelle et une harmonie des programmes et projets.



### 3.2. Promotion de l'exportation

- **Elaborer une politique multisectorielle intégrée de développement du Commerce extérieur** : le secteur doit se baser sur une assise politique large couvrant l'ensemble des métiers et secteurs, en tenant compte des différents paramètres et variables nationaux et des opportunités internationales, afin que toutes les mesures touchant le commerce extérieur soient prises en compte dans les décisions du département et dans celles des autres secteurs ou acteurs, dans le cadre d'une répartition claire des rôles et des responsabilités.

Les bases des lignes directrices de cette politique s'articulent en principe sur deux axes : d'une part, la mise en évidence des facteurs, faisant partie ou non du domaine, qui influencent le développement du commerce extérieur (programmes sectoriels, offre à l'exportation, promotion, négociation, etc.) et d'autre part, la définition des champs d'action, des objectifs et des moyens d'action d'une politique multisectorielle prenant en considération les déterminants en rapport avec « les exportations et les importations ».

Une précision des contributions de chaque secteur et/ ou acteur concernés dans le cadre d'une vision et d'objectifs communs permettra une cohérence globale des programmes et projets (dans le temps et l'espace).

L'instauration de ce cadre permettra à chaque acteur d'appréhender, au-delà de ses propres objectifs, l'environnement global dans lequel il évolue. In fine, il va prendre en compte dans sa réflexion l'impact de ses propres actions sur les objectifs des autres acteurs pour s'inscrire dans l'orientation globale du commerce extérieur.

- **Optimiser la promotion des exportations et renforcer les capacités de négociations du Maroc** : pour cela il est recommandé d'élaborer, en cohérence avec la stratégie nationale (suscitée) un document d'orientation définissant le cadre global de la promotion et de la négociation posant les règles de jeu en direction des différents intervenants. (Départements, établissements et organismes publics, opérateurs privés, etc.). L'objectif est (i) d'optimiser la promotion des exportations (harmonisation de la vision, du discours, répartition des rôles (qui fait quoi), etc.) et ; (ii) de renforcer les capacités de négociations (coordination des négociations, précision des procédures à suivre, clarification des règles de jeux, etc.). Pour accompagner ces mesures, il est essentiel de prévoir la formation des ressources humaines en charge de la négociation afin de renforcer leurs capacités dans le domaine.

- **Renforcer le partenariat et le travail en réseau**, le partenariat une fois les rôles clarifiés et les champs d'action délimités, contribue à mutualiser les compétences et les moyens et d'optimiser les dépenses publiques. Elle permet avec le travail en réseaux d'organiser les interventions multisectorielles autour d'objectifs communs renforçant ainsi la convergence des résultats. Nous avons ici un exemple probant de la nécessité de collaboration interministérielle : ces deux dernières actions (promotion et négociation) trouvent leur cohérence dans la collaboration et le partenariat avec la promotion de l'investissement, le développement de l'entreprise. Sans cette collaboration et partenariat, les actions évoquées ici sont vouées à l'échec.

- **Mettre en place une veille du commerce extérieur** : il s'agit d'un système d'aide à la prise de décision visant la collecte, le traitement et la diffusion de l'information, de façon continue et dynamique. Ce système comprend une(i) base de données permettant de recenser, classier



caractériser les productions nationales à potentiel d'exportation et de développer une cartographie des producteurs exportateurs (ii) un système de veille, d'identification et de caractérisation des marchés émergents, des nouveaux produits et des opportunités d'exportation. Une étude peut définir plus précisément les axes de veille, le statut du dispositif, les types d'informations utiles, les sources d'information, les modes et outils de collecte et de diffusion, etc.

### 3.3.Promotion de l'investissement

- **Elaborer un document de politique globale de l'investissement**, définissant les lignes directrices pour le développement du secteur mettant en évidence les différents champs d'action, leur interdépendance, les secteurs et acteurs concernés, les rôles et les attributions de chacun, les variables à maîtriser, les contraintes à contourner, les faiblesses à améliorer, les mécanismes de coordination à élaborer pour faire converger les différentes initiatives. A partir de ce travail, élaborer un programme national décliné en projets et actions multisectoriels à même de définir toutes les actions structurantes pour le développement de l'investissement. La participation des parties prenantes est une condition sine qua non pour la réussite de ce travail, mais aussi pour l'adhésion et l'appropriation des résultats.

- **Mettre en place un système de veille de l'investissement** : il s'agit d'un système d'appui à l'investissement mettant en évidence les potentialités (activités existantes, savoir faire, disponibilités d'infrastructures, etc...) et les priorités d'investissement tant sectorielles que spatiales, les procédures et le cheminement de l'investisseur et les organismes d'appui à l'investissement (financement, assurances, mesures fiscales, etc...). Il s'agit donc, d'une part, de collecter, de traiter et de diffuser de l'information de façon continue et dynamique, sur l'environnement de l'investissement et sur le potentiel marocain, et, d'autre part, de produire régulièrement les mises à jour en fonction des avancées tant conjoncturelles que structurelles, permettant à l'investisseur d'orienter efficacement ses choix. Ce système repose sur une base de données géographique et une cartographie des activités existantes, des acteurs publics et privés, des secteurs et des territoires prometteurs, des savoir-faire, des infrastructures entre autres, ainsi que d'une veille sur les marchés émergents (opportunités, données incitatives, procédures, cadre juridique des affaires, évènements, etc.). Il s'agit de l'approfondissement des connaissances sur les ressources et les besoins et d'une veille concurrentielle à mettre à la disposition des décideurs.

- **Rationaliser les structures et repositionner les acteurs intervenant dans le secteur** : cette mesure doit tenir compte des évolutions apportées par le cadre global de cohérence nationale et par les productions inhérentes aux points précédents. Il s'agit de revoir et de réviser les missions et les structures des différents intervenants publics pour arriver à un repositionnement en fonction des exigences de l'efficacité et de la cohérence des programmes à mener (voir mesure d'optimisation institutionnelle). Les assises nationales de la gouvernance ont bien fait ressortir la multiplication des opérateurs comme étant un obstacle à la cohérence demandée par l'investisseur.

- **Renforcer les capacités des ressources humaines** : Il s'agit d'améliorer les profils et le savoir-faire des intervenants dans le secteur. Par sa complexité, le secteur nécessite de la part des intervenants la formation et l'expérience nécessaires à la réussite de leurs missions. Les responsables (centraux et locaux) en contact avec les investisseurs doivent avoir le même référentiel pour ce qui est de la connaissance, des approches et des attitudes centrales et



locales (règles, procédures, potentiel etc.). Cette mesure d'accompagnement est essentielle dans l'environnement de l'investissement en évolution continue.

**- Adapter les mécanismes de coordination :** l'appréhension des problématiques multisectorielles repose sur la complémentarité et la cohérence qui n'est possible qu'à travers les jeux de compromis et d'alliances qui supposent l'activation de mécanismes de « travail conjoint ». Ici l'exemple du Comité national de l'environnement des affaires peut être suivi.

Ces mécanismes peuvent être adaptés aux diverses formes de proximité<sup>11</sup> imposées par la nature et l'objet des questions à coordonner. Ils peuvent s'agir d'une coordination « stratégique » justifiée par l'impératif de cohérence nationale à travers un « mécanisme interministériel », ou d'une gouvernance mixte de partenariats public – privé nécessitant des « mécanismes mixtes » de coordination, ou d'une coordination justifiée par une « proximité géographique<sup>12</sup> » pour la déclinaison des programmes et stratégies au niveau local (régions, provinces et préfectures, communes), ou par le besoin d'une « proximité organisationnelle » par rapport au réseau d'influence ou d'instances formalisées de concertation, etc.

Formuler les engagements à travers des « conventions de partenariat » permettrait de stabiliser et d'organiser les mécanismes de coordination. Ces dispositifs ne serviront à rien si les acteurs continuent à prendre des décisions indépendamment les uns des autres autour de questions pourtant d'intérêt collectif (lignes directrices).

**- Renforcer les liens entre les centres de recherche, les branches professionnelles, les organisations d'entreprises et les collectivités territoriales :** il s'agit en premier lieu de définir en commun des programmes de recherche tant au service de l'activité économique qu'à celui des collectivités territoriales dans l'anticipation de la croissance démographique, des équipements qu'elle requiert et de l'accompagnement des groupes sociaux en difficulté (politiques de proximité, formation de capital social, etc.). Il s'agit surtout, dans le cadre du processus de développement marocain et de la nécessaire convergence qu'il requiert, de regrouper entreprises, recherche, universités, collectivités locales et services sociaux autour de pôles de compétitivité et/ou de technopôles pour généraliser l'accès aux hautes technologies et accompagner la mutation industrielle requise par l'insertion dans les marchés mondiaux.

**- Développer une stratégie de communication intégrée et partagée :** cette stratégie est à concevoir en plusieurs volets et ciblant plusieurs niveaux. Le volet de communication externe qui définit le contenu, les outils et les supports de communication et d'information en direction des investisseurs. Il a une dimension informative, explicative et pédagogique donnant de la visibilité aux investisseurs. Le volet interne, permet aux responsables de donner du sens à leurs actions (à leur niveau) en les plaçant dans le cadre plus général de la stratégie et des priorités (voir supra). Il a en outre une dimension explicative des choix, des orientations et des perspectives pour la cohérence de l'action et du discours des intervenants publics dans le secteur (cadrer l'orientation, clarifier les fondements, définir les priorités, etc.).

### 3.4. Développement de l'entreprise

**- Adapter les prestations d'appui et d'accompagnement aux besoins des différents secteurs :** le développement de l'entreprise est un domaine sensible économiquement, complexe techniquement et difficile sociologiquement. Il concerne divers aspects, secteurs

<sup>11</sup> - G. Bernard, Gouvernance locale et Développement Durable, modes de coordination des acteurs.

<sup>12</sup> - La proximité géographique se justifie par le souci de se rapprocher des réalités locales, des préoccupations des acteurs, leurs priorités, leurs moyens, leurs intérêts etc. voir supra (sectorisation et territoire). Elle peut aussi avoir une finalité démocratique et renvoie à des proximités organisationnelles, cas des conseils thématiques (jeunes) des conseils de quartiers, etc.



et domaines. C'est pourquoi il est proposé d'améliorer les mécanismes d'appui et de les faire évoluer en fonction de l'évolution des secteurs. La mondialisation, la crise économique en cours, l'ouverture des frontières conduisent à une concurrence féroce pour conquérir les marchés. Le Maroc n'échappe pas à ces mutations : l'entreprise marocaine est confrontée à divers défis de modernisation, d'adaptation, d'innovation, de financement en plus des challenges technique et technologique. L'appui aux entreprises est au cœur de tous ces enjeux.

Les outils de travail peuvent être développés pour faciliter l'appui et l'accompagnement comme par exemple l'élaboration d'un guide pour l'orientation et le renforcement des prestations.

- **Renforcer la coordination, la coopération, le travail en réseau** entre les intervenants dans une logique de mutualisation, de capitalisation et de création de synergies. Divers organismes interviennent dans ce domaine à travers l'appui technique, le conseil, le développement, le financement, la commercialisation, la prospection, etc. L'efficacité des différents acteurs dépend de leur capacité à coordonner leurs actions et à converger autour des cibles pour de meilleurs résultats.

- **Adapter la communication en direction des cibles** : il s'agit de la communication à caractère informatif et explicatif (dont la forme peut être un observatoire, portail, etc.) regroupant l'ensemble des dispositifs publics d'aide et d'accompagnement en direction des entrepreneurs en tant que source de diffusion d'information sur les aides aux entreprises. Pour la diffusion d'information en direction des entrepreneurs, il faut s'appuyer sur des supports et des moyens de communication adaptés aux profils des catégories d'entrepreneurs à cibler. Le contenu du message et le support sont importants pour atteindre directement les cibles et réussir les fonctions explicative et informative.

A ce niveau l'Agence Nationale pour la promotion de la PME déploie une stratégie de communication auprès des entreprises pour faire connaître ses programmes d'appui à travers plusieurs canaux en fonction des catégories d'entreprises (presse, événements, dépliants, affiches, site Web, etc.)

L'agence réalise périodiquement un baromètre de compétitivité des entreprises accompagnées qui consacrent tout un volet à la mesure du degré de satisfaction des entreprises et à l'évaluation d'image de l'ANPME. Selon l'agence, elle a enregistré, lors de la dernière édition 2014 du baromètre, de bons résultats (5/4.13) sur les attributs d'image en termes de crédibilité, de dynamisme et de modernité, ce qui montre que l'Agence adopte une démarche d'amélioration continue de son offre et de ses prestations au profit des entreprises.

- **Focaliser « l'effectivité du service »** : il s'agit de prendre en considération le principe de « l'effectivité du service », c'est-à-dire que tout engagement programmé (programmes, actions, mesures) doit être réalisé dans de « bonnes conditions de délai, de coût et de qualité ». L'inadéquation des programmes d'accompagnement et d'appui les rend caduques et, donc non effectives. Il est proposé en outre de mener des études de faisabilité des programmes pour s'assurer de leur adaptation et de la prise en compte de toutes les facettes des problèmes dans les solutions proposées. Ici les mesures proposées sur l'amélioration de la performance de l'administration permettront de mieux atteindre les objectifs de ces programmes.

### 3.5. Infrastructures, transports et logistique

- **Renforcer le respect des principes de l'aménagement du territoire** : il s'agit d'élaborer les programmes de grandes infrastructures de transport et de la logistique dans le respect des principes et des références prévus par le schéma national et la charte d'aménagement du territoire en tant qu'instrument devant permettre la convergence des objectifs, l'amélioration de la compétitivité



globale de l'économie et du territoire national et garantir une meilleure prévision des besoins<sup>13</sup> ».

- **Veiller à l'intégration régionale entre les programmes sectoriels et les programmes d'infrastructures** : la coordination au niveau régional entre les stratégies et programmes sectoriels et les divers programmes d'infrastructures de transport et de logistique est de nature à garantir les conditions de réussite de la correspondance entre les différents objectifs et la cohérence des programmes. C'est pourquoi les instances régionales doivent être consultées sur les tracés et/ou sites d'implantation (d'équipement et de la logistique) afin que ces derniers collent au plus près à leurs réalités (localisation des potentiels et des savoir-faire ainsi que des marchés).

- **Faire de la transparence du foncier une priorité** : Il est recommandé d'inscrire la question du foncier dans l'agenda institutionnel, de « réviser, restructurer et réformer la gestion du patrimoine foncier, d'inventorier son potentiel ; d'immatriculer et de régulariser le foncier public par l'exécution des jugements et le règlement des litiges, de simplifier sa réglementation et rationaliser son utilisation.

### 3.6. Formation et emploi

#### 3.6.1. Veille stratégique

- **Elaborer un mécanisme de veille et d'anticipation** : il s'agit de la mise en place formalisée et organisée d'un système d'information dont l'objectif est de surveiller activement l'environnement de la formation-emploi, de produire de l'information permettant d'anticiper les évolutions démographiques futures, de faire correspondre les offres de formation aux besoins du marché du travail, mais également à ceux de la recherche scientifique, technologique et de l'innovation, (cheminement : définition des axes de surveillance, détermination des types d'informations utiles, identification des sources utiles, collectes et sélections, analyse et diffusion...). Ce mécanisme peut aussi suivre l'insertion des diplômés et produire de l'information à ce niveau. Dans ce sens, « l'efficacité du système d'éducation et de formation ne pourra être totale sans un dispositif d'orientation performant qui assure une adéquation aux besoins de l'économie en général et du marché de l'emploi en particulier<sup>14</sup> ».

- **Consolider les systèmes d'information sur les institutions et centres de formation** : Il est proposé de consolider les différentes sources d'information existantes, de les compléter, de les restructurer pour en faire un système global d'information géographique partagé comprenant l'information sur toutes les institutions du système de formation (caractéristiques, capacités d'accueil, formation, filières, répartition sectorielle et géographique etc.). Ce système a pour objectif d'organiser et de présenter les informations et les données spatialisées sur l'ensemble des institutions de formation, ce qui permettra de mieux organiser l'offre, de connaître les manquements et d'anticiper les besoins.

#### 3.6.2. Information et orientation

- **Réformer le système d'information et d'orientation (SIO)** : il est proposé d'évaluer, d'améliorer et d'adapter le SIO aux nouvelles attentes des étudiants et aux impératifs du marché de l'emploi. Il s'agit de réviser les missions et le champ d'action actuel des structures qui sont en charge de l'information et de l'orientation pour les faire correspondre aux nouvelles attentes

<sup>13</sup> - La charte nationale d'aménagement du territoire.

<sup>14</sup> - Programme « Najah » 2009-2012. Juin 2008. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique.



et impératifs du domaine. L'objectif est d'assurer l'accueil des élèves et étudiants et de leurs familles, de les informer sur les études, les formations professionnelles, les qualifications, les professions ; de leur apporter un conseil individuel afin de faciliter la réussite de leur orientation. La qualité du service rendu par le service public est au centre de l'enjeu du SIO.

- **Développer un système de passerelles** : il s'agit de décloisonner les composantes du système d'éducation et de formation à chaque fois que c'est possible et utile pour faciliter la réorientation des étudiants lors de leur parcours de formation dans des filières qui correspondent à leurs potentiels et à leur qualification. Il est proposé de recenser et d'évaluer les passerelles existantes, d'identifier de nouvelles passerelles chaque fois qu'il est opportun de le faire.

### 3.6.3. Qualification et insertion

- **Recentrer et adapter les programmes d'insertion et l'auto-emploi aux besoins** : l'élaboration de programmes/projets de qualification et d'insertion nécessite un savoir-faire et des compétences pointues, vu la complexité du domaine et l'immensité des besoins. Il est proposé d'adapter l'offre au niveau du contenu pédagogique, des modalités d'organisation et des mesures d'accompagnement. La question de « qualité » de la qualification et de l'insertion doit être au centre des préoccupations des programmes.

- **Renforcer la collaboration et le partenariat entre les différents intervenants** : il est proposé de privilégier la collaboration et le travail en réseau pour renforcer les synergies et la complémentarité notamment à travers des programmes de qualification et d'insertion (au profit de la très petite entreprise, notamment), partagés entre les différents intervenants que sont les secteurs de l'éducation nationale et de la formation professionnelle. Le travail en réseau permet de mutualiser le savoir-faire (par l'échange d'expérience et la formation commune du personnel), et les moyens (matériels, locaux, logistique, etc.), et d'optimiser les résultats vers plus de convergence.

### 3.6.4. Ressources humaines et logistique de formation

- **Renforcer les capacités des responsables de la formation** : il est proposé de procéder à une mise à niveau des ressources humaines (des responsables des programmes de formation), notamment par la qualification sur l'ingénierie de la formation ; sur les qualifications manquantes ou faibles ; sur le montage des programmes ; sur la gestion des marchés ; sur l'évaluation des programmes de formation. Le recours à des ressources internes (des deux domaines éducation nationale et formation professionnelle) peut lever les barrières de cloisonnement et contribuer à renforcer la coopération et le travail en réseau entre opérateurs publics.

- **Mettre en place un système de qualification des opérateurs** (certification ou agrément) concernés par le secteur de la formation, à l'image de celui des marchés des travaux. Ce système contribuera à améliorer le niveau de la qualité des prestations de formation. Néanmoins, à lui seul, il n'est pas suffisant. La transparence des marchés publics, des procédures, le système de suivi et d'évaluation permettront de contribuer à l'amélioration de la « qualité » des formations.

- Renforcer la mutualisation des moyens, à travers l'ouverture des structures permettant le partage des infrastructures et des ressources humaines, ce qui suppose des partenariats et un travail en réseau. Un système d'information et d'échange peut faciliter le travail collaboratif de mutualisation et d'optimisation des moyens.



### 3.7. Accès aux services sociaux de base

#### 3.7.1. Renforcer les approches ascendantes (dites bottom-up) à différents niveaux

- **Renforcer les prérogatives et les moyens des acteurs locaux** : Le Maroc a opté pour un système décentralisé renforçant les prérogatives des élus locaux, principe confirmé par la Constitution, par la charte communale et par la nouvelle réforme régionale. Il est proposé d'améliorer la décentralisation et de renforcer la déconcentration par le transfert des compétences et des pouvoirs correspondants du centre vers les acteurs locaux, leur conférant ainsi les moyens nécessaires pour donner un sens à la subsidiarité et au développement territorial.

- **Adopter la démarche de développement territorial**, par la valorisation du territoire et la libération des synergies territoriales ; en s'appuyant sur la planification par le bas ; en donnant aux élus, aux services extérieurs, aux autorités et aux citoyens les moyens normatifs et matériels de décider des stratégies et programmes pour le développement qu'ils choisissent pour leurs territoires dans la cohérence et en harmonie avec les orientations nationales.

Ici la démarche territoriale trouve toute son application en donnant aux acteurs locaux les moyens pour concevoir et réaliser des programmes et projets qui répondent aux aspirations locales au plus près des milieux de vie. La valorisation du territoire n'a de sens sans les préalables de la « déconcentration », puis de la « décentralisation », de la « libre administration locale » et de la « reddition des comptes ».

- **Optimiser les prérogatives des différents échelons** : les collectivités territoriales ont pour mission globale le développement économique, social et culturel de leurs collectivités. Jusqu'à présent, la région n'a pas les prérogatives et les moyens correspondants à sa dimension politique. Les dispositions du projet de régionalisation donnent plus de poids à cette collectivité et permet par son « application future » de renforcer la cohérence des programmes et projets locaux et les stratégies et programmes sectoriels.

Dans le cadre de son processus de planification, la région aura une dimension stratégique d'harmonisation et d'intégration des efforts pour réduire la fragmentation des politiques sectorielles et locales (long et moyen terme). Dans une démarche fédératrice, solidaire et intégrative, elle élabore, en associant les acteurs régionaux dans leurs différences et leurs richesses, le cadre stratégique régional à même de déclencher une dynamique de production de richesses, d'emploi et de cohésion sociale (en cohérence avec les orientations nationales).

La province et la préfecture, échelon intermédiaire, peuvent avoir une dimension de mise en cohérence, de renforcement de la solidarité intercommunale et de consolidation des orientations et des programmes communaux sur des zones homogènes ou d'intercommunalité (moyen terme). C'est au niveau de la province/préfecture que le travail d'analyse (avec les services techniques extérieurs) peut être utile pour identifier et négocier les tendances de l'intercommunalité.

La commune, niveau d'ancrage de la démocratie, constitue le cadre idéal pour l'organisation de l'action publique de proximité, la canalisation de la demande sociale et la mobilisation des acteurs sociaux et économiques autour de projets conjoints incluant la prise en compte des intercommunalités pour la rationalisation des dépenses publiques.

15 - Article 45 de la charte communale : « Le conseil communal engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'Administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés, et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. A cet effet, il décide de la création ou de la participation à tout groupement d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional ; il arrête les conditions de participation de la commune à la réalisation de programmes et de projets en partenariat ; examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée.



- **Améliorer les pratiques de planification locale** : il s'agit d'appliquer les différents principes (voir principe de gouvernance supra) et les mesures prévues par les différents textes normatifs (constitution, charte communale) en la matière en mettant l'accent sur la participation des représentants locaux (services extérieurs, élus, acteurs économiques et associations) et des citoyens au processus de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des projets et programmes et, en particulier, ceux relatifs à l'accès aux services de base. Ces derniers relèvent d'une démarche « concertée » et « coordonnée », à même de garantir la cohérence des objectifs et la convergence des résultats.

- **Renforcer la coopération entre acteurs locaux** : l'objectif est de faciliter l'action conjointe en instaurant des modes de collaboration modernes et flexibles entre les responsables publics locaux (élus, représentants d'administration, acteurs économiques et sociaux). Il s'agit d'approfondir les formes de partenariat et d'intercommunalité et de renforcer les niveaux d'intégration des programmes et projets. La coopération permet aux collectivités territoriales d'entreprendre ce qu'elles ne peuvent faire seules. Elle permet aussi d'identifier des zones homogènes et ainsi de créer des synergies à travers la mutualisation des compétences, des ressources financières et des services administratifs.

Le processus de planification territoriale est le cadre idéal pour renforcer la collaboration et le partenariat entre les collectivités territoriales, les services extérieurs et les acteurs économiques et sociaux. Les phases de mise en cohérence prévues dans les guides de planification (notamment communale) sont des moments cruciaux pour entreprendre des actions et des projets conjoints en mettant en commun les efforts et les moyens.

Les instruments prévus par la charte communale cadrent et facilitent la coopération et la collaboration. Les arguments en faveur de cette démarche collaborative sont nombreux : la qualité du service est meilleure, les projets sont plus efficaces et sont à moindre coût. De plus, la coopération permet de mettre fin à la dispersion et au cloisonnement des actions des collectivités locales, qui sont souvent source de fracture sociale territoriale. C'est un outil de convergence. Elle facilite l'émergence de nouveaux espaces d'actions stratégiques et solidaires dans une perspective territoriale.

Les textes normatifs prévoient plusieurs formes de coopération : les conventions de coopération, d'associations et de partenariat<sup>15</sup> (permettant une coopération multi-acteurs), le groupement de communes et le groupement de collectivités locales (constitué entre collectivités territoriales : urbaines, rurales) dans le respect des règles et recommandations de l'aménagement du territoire.

- **Mener des expériences pilotes** : il a été retenu, pour donner un sens et un contenu aux recommandations de la présente étude, de mener quelques projets pilotes dans des domaines prioritaires réunissant des acteurs différents dans une démarche concertée, structurée et complémentaire, dans la perspective de les capitaliser et de les généraliser.

Ainsi, lors des entretiens avec les Ministères de l'Éducation nationale, de la Santé et du Développement social, il a été décidé de lancer trois initiatives. Ainsi pour le renforcement de l'éducation, il a été retenu de développer un projet « d'appui social à la scolarisation en milieu rural », avec la participation des différents organismes concernés travaillant en collaboration « multi-acteurs », dans une démarche concertée et convergente.

16 - Article 79 de la charte communale : « les communes urbaines et rurales peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de communes ou de collectivités locales, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement ».



Pour ce qui est de la Santé, il a été retenu de réaliser une étude sur les « déterminants de la santé » dans leurs interdépendances et prolongements ministériels, en impliquant les différents secteurs et acteurs concernés sous la présidence du chef de gouvernement, pour lui donner à la fois le poids politique et la dimension multisectorielle nécessaires afin de faire converger les actions pour une meilleure promotion de la santé.

Quant au développement social, le choix s'est porté sur la mise en place d'une « plateforme de réflexion et de partage d'expériences sur le partenariat Etat-associations », pour capitaliser les expériences et développer une vision globale à adopter par l'ensemble des acteurs concernés.

Ainsi, ces actions présentent un exercice pratique de « travail conjoint » entre différents départements et organismes concernés : il a comme objectif de produire des enseignements destinés à consolider la mise en œuvre des recommandations de la présente étude.

### 3.7.2. Lever les limites organisationnelles locales

- **Améliorer la cohérence organisationnelle et fonctionnelle** : Il est proposé dans ce sens, comme le prévoit le projet de régionalisation, de mettre en cohérence les attributions et le déploiement territorial des services extérieurs de l'administration et des organismes publics décentralisés (secteurs sociaux) ; de veiller à « corriger ou à prévenir les interférences d'attributions, les dédoublements organisationnels (moyens financiers, matériels et humains), entre les différents types de services et de structures déconcentrées ou décentralisées en charge de l'action publique de terrain ».

- **Clarifier les prérogatives de l'organe en charge de la cohérence et de la convergence au niveau local** : le Wali / gouverneur est investi des attributions pour assurer la coordination locale et régionale. Il est le représentant de l'Etat au niveau de la région. Au vu des enjeux du développement tant local que global, il est proposé de clarifier et de préciser la mission et les responsabilités des Wali/gouverneurs (notamment en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle a priori/a posteriori), ainsi que de fixer les instruments de transparence et de reddition des comptes liés à la fonction (voir mesures supra : redéfinition des ressorts territoriaux).

### 3.8. Programmes de soutien et de protection sociale

- **Valoriser la gestion de la connaissance et du savoir-faire en la matière** : Il est proposé de rassembler les études et les recherches qui existent sur les problèmes sociaux pour mieux en exploiter le contenu et identifier les recherches manquantes. La connaissance est à même de contribuer à faire évoluer la compréhension des problèmes sociaux et à clarifier leurs soubassements pour appréhender leur complexité. Elle permet de baser les programmes sociaux sur des critères et des choix rationnels. Le processus de problématisation est une phase importante dans le processus d'élaboration des solutions. La recherche scientifique permet de fournir des éléments pertinents pour mieux appréhender les problèmes sociaux.

- **Développer une veille sociale** : Il est proposé de consolider les données démographiques et socio-économiques existantes et toutes les initiatives en cours : celles du système d'information communal, du projet AI Bacharia et du SIG en cours de réalisation par l'ONDH, afin d'en faire un système national de veille sociale.

L'objectif d'un tel système de veille sociale est d'abord de mieux connaître la situation socio-



économique essentiellement des catégories en situation de vulnérabilité ou de précarité. Ensuite, d'anticiper les évolutions, de suivre les situations sociales, de mieux cibler et d'adapter les programmes sociaux. Enfin, d'aider à la prise de décision en analysant et en évaluant cette information et en partageant les connaissances produites avec les acteurs concernés.

Il peut être composé de tous les indicateurs sociaux permettant d'identifier et de suivre facilement l'évolution des catégories ciblées par les programmes et projets sociaux (pauvres, vulnérables, enclavés, etc.). Les données doivent être ventilées (âges, sexe, catégories sociales, etc.) et spatialisées en prenant en considération les localités de base (les villes, les quartiers, les communes, les douars, etc.), l'objectif étant de suivre l'évolution socio-économique (Qui, Comment et quand une personne bascule ou non dans la pauvreté ou la vulnérabilité ? Dans quelle mesure, comment et pourquoi elle en sort ? Etc.). Ce type de système nécessite un suivi à travers une veille sociale systématique.

- **Repenser le processus de ciblage** : le ciblage dépend, en premier lieu, des variables propres à chaque programme ou projet et de sa conception globale. Le choix des critères de ciblage dépend, en second lieu, de la nature du soutien, des objectifs, de l'approche suivie, de la dimension du programme (nationale, régionale, locale), des résultats recherchés, etc. Les critères d'identification ou de sélection permettent de vérifier que les personnes rentrent ou non dans la catégorie concernée par le service à fournir. Le ciblage dépend, en dernier lieu, de la qualité et de la fiabilité des données, statistiques et analyses sur lesquelles s'appuient les responsables pour élaborer les programmes.

### 3.9. Autonomisation économique

- **Renforcer les capacités des acteurs dans le domaine de l'autonomisation économique** : il est crucial de renforcer les capacités des responsables sur les savoirs exigés par les programmes d'autonomisation économique. Différents appuis peuvent être envisagés : la formation, les visites d'échange, les séminaires et les tables rondes. Le succès de ces programmes dépend en partie de la qualité des ressources mobilisées. Les liens et les interdépendances entre les facteurs économiques, sociaux et normatifs qui peuvent avoir une influence sur le résultat sont à considérer dans leur globalité lors de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes. Ils nécessitent des interventions multi-acteurs, parfaitement coordonnées, de la problématisation jusqu'à leur mise en œuvre, en passant par le suivi et l'évaluation.

- **Mobiliser divers savoir-faire et moyens** : par sa complexité, l'autonomisation économique nécessite une mise en commun des efforts de différents acteurs dans un cadre cohérent et convergent. C'est un concept récent : la compréhension de son sens, la maîtrise de son contenu et de sa finalité nécessitent un travail d'adaptation. Le lancement de projets pilotes permettra d'en tirer les principaux enseignements pour pouvoir éventuellement les généraliser.

- **Privilégier la proximité territoriale** : les territoires locaux sont des lieux où se joue le compromis entre intégration sociale et économique. C'est au niveau local que peuvent se concevoir et se réaliser la cohérence et la convergence des projets sociaux dont ceux de l'autonomisation économique. Dans cette logique et en tenant compte de tous les arguments développés dans le cadre théorique de cette étude, les projets d'autonomisation économique sont par nature des projets locaux. Leur conception et mise en œuvre appellent la collaboration de différents acteurs locaux.



### 3.10. Partenariat Etat-associations

#### ■ *Opérationnaliser les dispositions constitutionnelles* :

Il est proposé d'accélérer l'élaboration et la promulgation des textes d'application des principes de la Constitution sur les rôles reconnus aux associations (mécanismes et dispositifs de participation à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets des institutions élues et des pouvoirs publics... ; ceux relatifs à la mise en œuvre des droits de pétition populaire et d'initiative législative ainsi que les textes organisant le Conseil consultatif de la jeunesse et de la vie associative). Cette mesure permet de clarifier les rôles et de réduire les divergences à ce sujet.

- **Actualiser le cadre de partenariat Etat-association** : Avec l'évolution du contexte institutionnel, et à la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles (citées ci-dessus), il est proposé d'actualiser le cadre du partenariat Etat-Associations en l'inscrivant dans une logique intégrée posant les principes et les règles du jeu dans leur globalité. Ce cadre doit en outre, préciser les formes de partenariat, les moyens, les responsabilités, les objectifs, les conditions et les modalités de contractualisation, les règles de suivi et d'évaluation..., en ayant comme ligne de logique la recherche de l'efficacité, de la cohérence, de la durabilité et de la transparence des projets conjoints.

Il est proposé en outre, de cadrer la relation entre les acteurs (responsables centraux, élus, autorité, associations et secteur privé) par une charte d'éthique et de déontologie posant les principes de base de la collaboration. Une charte d'éthique est élaborée par le Ministère de la solidarité, de la femme, de la famille et du développement social. Il conviendrait de la réviser à la lumière des nouvelles mesures constitutionnelles et d'en généraliser l'application.

Ce travail est à initier de manière conjointe et concertée avec les associations pour élaborer un cadre institutionnel global de partenariat Etat-associations partagé.

- **Développer un outil d'information** : pour faciliter l'information, la communication et la collaboration avec les associations, il est proposé de développer une base de données spatialisée sur les associations contenant les informations sur les typologies, qualifications, programmes et projets, nouvelles créations, dissolutions, etc. Ce travail peut être réalisé dans le cadre du Conseil consultatif de la jeunesse et de la vie associative. Différentes initiatives existent dans ce sens notamment, la base de données sur les associations dans le portail Tanmia.ma, une étude a été menée par le Haut-commissariat au Plan, une autre sur les associations de développement par le Ministère de solidarité, de la femme, de la famille et du développement social, etc.

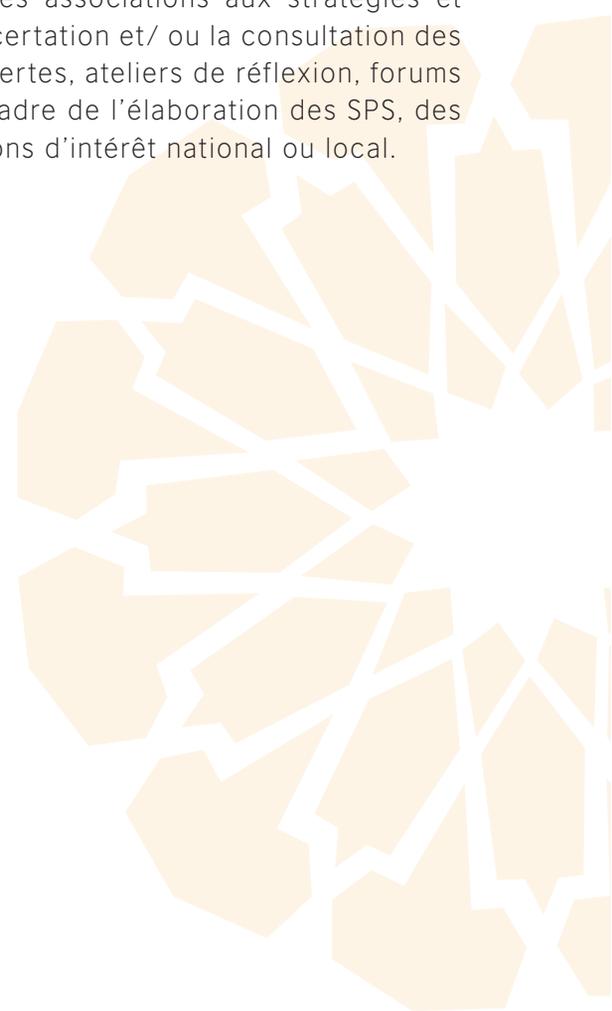
- **Améliorer les formations et l'accompagnement** : si l'expérience de l'INDH et des départements et établissements publics disposant de partenariats avec les associations permet de contribuer à améliorer à la fois les ressources humaines et les moyens des associations, l'effort fourni est d'un côté insuffisant tellement le besoin est grand, et de l'autre côté, la qualité des formations et des projets demeure très relative. Il est proposé renforcer les capacités de formation de l'INDH en veillant à la qualité des marchés lancés, à l'adaptation à la demande (besoins), au contenu pédagogique et de systématiser l'évaluation etc.

- **Développer des projets de renforcement des capacités, intégrés et selon le processus d'intermédiation : le principe comprend trois composantes** : la formation / accompagnement, la réalisation de projets et le travail en réseau ou par intermédiation sur les territoires. Ce type



d'expérience a été lancé au Maroc par des organismes internationaux et des associations nationales dont l'AMSED (Association marocaine de solidarité et de développement). La démarche a été conceptualisée et évaluée : elle permet, d'abord, de renforcer les capacités des associations sur des questions concrètes à travers la formation et surtout par l'accompagnement réel in-situ, sur les projets qu'elles portent. La démarche permet ensuite la création de dynamiques territoriales autour de rencontres, de débats et de sensibilisation sur des questions locales pour accompagner le processus de changement. Elle permet, enfin, de travailler en réseau dans la complémentarité et la convergence des objectifs sur le moyen terme (3 à 4 ans).

- ***Instituer et promouvoir des espaces institutionnels de concertation et de consultation des associations*** : pour mieux optimiser la contribution des associations aux stratégies et programmes sociaux locaux, il est proposé d'organiser la concertation et/ ou la consultation des associations à travers des dispositifs formalisés (réunions ouvertes, ateliers de réflexion, forums thématiques, réunions de quartiers ou inter-douars) dans le cadre de l'élaboration des SPS, des plans de développement ou d'aménagement ou autres questions d'intérêt national ou local.





## CONCLUSION



Ainsi présenté, ce plan d'action a l'ambition d'apporter des réponses concrètes et « opérationnelles » qui prennent en considération et s'appuient sur les initiatives en cours (réformes constitutionnelles, projet de régionalisation avancée, modernisation, réforme budgétaire etc.) mettant en valeur les atouts, explicitant les faiblesses constatées et proposant des améliorations de la convergence des stratégies sectorielles.

Sa force réside dans sa dimension stratégique appréhendant la problématique de la convergence à travers ses différents aspects normatifs, institutionnels et managérial. Il aborde systématiquement, dans toutes les analyses, les articulations entre les niveaux central/local pour coller au plus près des réalités et enjeux des stratégies et programmes sectoriels.

Le rapport état des lieux explicite la problématique à travers ses diverses facettes ; le plan d'action la traite à travers des propositions abordant ses multiples causes, effets et niveaux.

L'état des lieux et le plan d'action se complètent et s'articulent dans leurs diagnostics et réponses. Ils abordent le processus de convergence des stratégies et programmes sectoriels en amont, en analysant les facteurs sociologiques et sociétaux, les aspects institutionnels et les processus managérial.

Ils s'arrêtent sur les différentes phases où la convergence prend naissance dès la mise en agenda, avec ses sous-bassement et les jeux d'acteurs qui la conditionnent.

La phase de la problématisation est cruciale dans ce processus : elle suppose une appréhension des questions de société dans leurs interdépendances et universalité. En effet, une sectorisation étanche et parfois cloisonnée ne permet pas une identification globale des multiples causes et effets dans leurs prolongements sectoriels et territoriaux.

C'est pourquoi le cadre global de convergence nationale propose d'une part, un référentiel sectoriel cadrant les champs et les limites sectoriels et, d'autre part, un référentiel national définissant les grandes orientations et les priorités nationales sur le long terme, guidant ainsi le cheminement des stratégies sectorielles.

La conception des SPS suppose, au-delà de la rationalité de méthode, une démarche concertée impliquant l'ensemble des acteurs concernés depuis l'initiation jusqu'à la mise en œuvre. Le « travail conjoint », la collaboration, la coordination, le partenariat, le maillage territorial et la co-responsabilité sont des concepts qui se situent au cœur du processus de convergence. C'est pourquoi pour donner un sens et un contenu à la convergence des SPS, il a été proposé une conceptualisation autour de cinq composantes :

- Cohérence multisectorielle ;
- Gouvernance publique ;
- Valorisation du territoire ;
- Coopération partenariale ;
- Au service de la convergence des politiques publiques.

La gouvernance et la coopération partenariale sont des supports de la cohérence multisectorielle et de la valorisation territoriale, le tout étant mis en perspective pour l'amélioration de la convergence des politiques publiques.



Dans cette logique toute démarche descendante ne prenant pas en compte les territoires, leurs réalités, leurs priorités et leurs potentialités conduit inévitablement à des réponses partielles ou en décalage par rapport aux véritables enjeux de développement, ce qui leur confère une inefficacité certaine.

Ces faiblesses et insuffisances ne limitent en rien les efforts et les avancées en cours et les acquis politiques (réformes en cours), démocratiques (la prise de consciences et la maturité émergente), institutionnels (organes et mesures de gouvernance) et sociologiques (évolution du discours, normes, valeurs, etc.), autant de forces qui permettent, avec une volonté politique ferme, de mener à bien les chantiers en cours incluant la convergence dans sa globalité et dans ses diverses dimensions.

Néanmoins, des préalables s'imposent pour organiser le champ de mise en œuvre de la convergence. Il s'agit de la concrétisation des décisions de la déconcentration administrative, de l'évaluation des politiques publiques, de l'application des principes de la bonne gouvernance (essentiellement la participation, la transparence et la responsabilisation), de l'adoption de la démarche de qualité et de la performance dans le service public.

La réussite du chantier de la convergence des stratégies et programmes sectoriels n'est pas une action ponctuelle: c'est un processus de longue haleine qui prend naissance au moment de la mise à l'agenda institutionnel, s'élabore lors de la conception, se poursuit tout au long de la mise en œuvre, s'ajuste à travers le suivi et l'évaluation. Il nécessite une volonté politique ferme, clairement exprimée et sanctionnée par des actions concrètes, ainsi qu'une réforme en profondeur des attitudes et des approches de travail.



# ANNEXE : 1

## MATRICE PRESENTANT LES ORIENTATIONS ET LES MESURES



**Matrice présentant les orientations, les mesures et les actions  
contenues dans le plan d'action**

Mesures	Actions	Résultats	durée	Cibles prioritaires
<b>Orientation 1 : Cadre global : Bâtir le chemin de la convergence</b>				
1.1. Développer un Cadre global de cohérence nationale (CGCN)	Définir une politique générale : les grandes orientations et priorités nationales Définir un référentiel institutionnel global et un dispositif de mise en œuvre des orientations et priorités nationales Développer un dispositif de suivi-évaluation de l'ensemble : Une veille stratégique.	- Le document de cadrage général pour l'amélioration de la cohérence des politiques publiques, est élaboré (les principes et les références sectorielles y sont clairement définis ; les grandes orientations à long terme et les priorités nationales sont identifiées ; le cadre de référence est précisé et partagé par l'ensemble des acteurs nationaux (publics, économiques et sociaux) ; les mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques sont conçus et leur mise en place engagée).	12 mois	Le Chef du Gouvernement avec la participation de l'ensemble des départements ministériels, le conseil économiques et social, les instances des protections des droits de l'homme, de gouvernance et de régulation, avec des ouvertures sur les instances élues, le secteur privé, la société civile, les partenaires internationaux opérant au Maroc. Le processus est appelé à donner la parole aux citoyens à des moments clés.
1.2. Mettre en place un cadre global d'évaluation des politiques publiques	- Mettre en place deux composantes complémentaires : - L'évaluation des politiques publiques - Le suivi-évaluation propre à chaque département ministériel	- La responsabilité, la reddition des comptes, l'imputabilité et la transparence des administrations publiques sont renforcées, la gestion publique est améliorée, les ressources sont optimisées.	12 mois	- Les départements des Affaires générales et de la gouvernance, de l'Economie et des finances, de la Fonction publique et de la Modernisation des administrations et les différents départements, les organismes sous tutelle, les responsables locaux (élus et autorités).
1.3. Renforcer les capacités des ressources humaines	- Développer les compétences et les connaissances qui permettent d'accompagner les personnels des administrations publiques et des collectivités territoriales dans le processus de changement de l'action publique.	- Les conditions et l'environnement de mise en place des mesures et actions de mise en convergence des SPS et des réformes dépendantes, dans les administrations publiques et les collectivités territoriales sont améliorés.	6 mois Par cycle	- Le ministère des Affaires générales et de la gouvernance en partenariat avec les ministères de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, de l'Economie et des finances, de l'Intérieur. (Les bénéficiaires sont les personnels des administrations et des collectivités territoriales).



<b>Orientation 2 : Cadre institutionnel : parachever la cohérence institutionnelle</b>				
<b>2.1. Optimiser l'architecture institutionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Recentrer les missions et responsabilités internes des organismes publics en adéquation avec le CGCN</li><li>- Procéder à un toilettage des textes organisant les départements, les établissements publics et les organismes publics sous tutelle</li><li>- Adopter un cadre unifié pour l'élaboration des documents stratégiques sectoriels</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Les doublons et chevauchements sont supprimés ; les structures organisationnelles des différents secteurs et organismes sous tutelle sont optimisées ; la méthodologie d'élaboration des documents stratégiques est améliorée, diffusée et appliquée par l'ensemble des secteurs.</li></ul>	24 mois	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sous la présidence du Chef du gouvernement, les départements de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, de l'Economie et des finances, des Affaires générales et de la gouvernance, de l'Intérieur et le Secrétariat général du gouvernement.</li><li>- L'ensemble des départements et organismes publics sont concernés.</li></ul>
<b>2.2. Redéfinir les ressorts territoriaux</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Définir les rôles et les missions des différents niveaux territoriaux : national, régional, provincial/préfectoral et communal</li><li>- Elaborer et mettre en application le cadre de déconcentration administrative.</li><li>- Veiller à associer l'administration et les élus de la région dans la déclinaison territoriale des stratégies et programmes sectoriels (Dans ce sens les départements sectoriels sont tenus d'associer dans un cadre partenarial les responsables locaux au processus de conception desdits stratégies et programmes dont les éléments fondateurs doivent émerger du local à travers les propositions des élus et des services extérieurs.)</li><li>- Promouvoir la contractualisation en tant qu'instrument de cohérence entre les niveaux central et le local ;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Les premières mesures du projet de régionalisation avancée sont appliquées ; la charte sur la déconcentration administrative est élaborée et appliquée par l'ensemble des départements et opérationnalisée à tous les niveaux.</li></ul>	24 mois	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sous la présidence du Chef du gouvernement, les départements de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, de l'Economie et des finances, des Affaires générales et de la gouvernance, de l'Intérieur ; les départements qui ont des services extérieurs sont concernés.</li></ul>



Orientation 2 : Cadre institutionnel : parachever la cohérence institutionnelle				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recentrer et clarifier les prérogatives des walis et des gouverneurs.</li> <li>-Préciser les procédures et les mécanismes de soutien de la fonction de « veiller sur la cohérence et la convergence territoriale ».</li> <li>-Optimiser les attributions, l'organisation et le fonctionnement du comité technique préfectoral (CTP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les mécanismes de coordination et de cohérence entre les stratégies sectoriels et les programmes et projets locaux sont renforcés.</li> </ul>		
2.3. Améliorer la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appliquer les principes et valeurs de gouvernance ;</li> <li>- Introduire le processus de qualité dans le service public ;</li> <li>-Renforcer la performance des administrations publiques ;</li> <li>- Améliorer les indicateurs de gouvernance ;</li> <li>- Sensibiliser et former les personnels des administrations publiques sur les différents modes, les moyens, les objectifs et le processus de la participation des parties prenantes.</li> <li>- Améliorer les mécanismes de coordination.</li> <li>- Intégrer la communication institutionnelle dans les administrations publiques, comme fonction transversale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les principes et les indicateurs de bonne gouvernance sont traduits en règles et procédures correspondantes et appliqués ; la qualité, la performance, la transparence, la responsabilité et la coordination sont améliorées dans l'ensemble des administrations publiques, organismes publics déconcentrés et décentralisés.</li> </ul>	12 mois	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sous la présidence du Chef du gouvernement ; les départements de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, de l'Economie et des finances, des Affaires générales et de la gouvernance, de l'Intérieur et le Secrétariat général du gouvernement.</li> <li>-les départements ministériels, les organismes sous tutelle, les services extérieurs, les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux sont concernés.</li> </ul>
2.4. Reconsidérer la préparation de la phase de «mise en œuvre» des stratégies et programmes sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les processus de conception des SPS et la préparation de la phase de mise en œuvre (étude de faisabilité).</li> <li>-Instaurer et structurer le « dialogue de mise en œuvre avec les parties prenantes.</li> <li>-Articuler les préoccupations nationales et locales (tenir compte des programmes et projets locaux).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les conditions d'opérationnalisation, des stratégies et programmes sectoriels sont améliorées, l'adhésion des parties prenantes et renforcée, la déclinaison territoriale des stratégies et programmes sectoriels est améliorées.</li> </ul>	Immédiat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les départements concernés, les organismes sous leur tutelle, les services extérieurs et les parties prenantes (acteurs économiques, autorités, élus, société civile).</li> </ul>



**Orientation 3 : Cadre thématique : revoir notre manière de faire et rapprocher la décision des milieux de vie**

<p>3.1. Formuler les lignes directrices des politiques publiques à caractère multisectoriel</p>		<p>Les interdépendances sectorielles, les facteurs et les variables interagissant sur le domaine du commerce extérieur et de l'investissement sont définis, reconnus et pris en considération dans les politiques et stratégies nationales concernées.</p>	<p>12 mois</p>	<p>- Les départements ministériels concernés, les organismes sous tutelle, les instances de bonne gouvernance et de régulation les organismes professionnels sectoriels</p>
<p>3.2. Promotion de l'exportation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer une politique multisectorielle intégrée de développement du commerce extérieur.</li> <li>- Optimiser la promotion des exportations et renforcer les capacités de négociations du Maroc.</li> <li>- Renforcer le partenariat et le travail en réseau.</li> <li>- Mettre en place un système de veille du commerce extérieur.</li> </ul>	<p>- Le potentiel d'accroissement de la compétitivité des exportations nationales est renforcé, la connaissance qualitative, quantitative et spatiale du potentiel d'exportation des opérateurs nationaux est améliorée.</p>	<p>24 mois</p>	<p>- Les départements ministériels concernés dont celui de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Tourisme, de l'Artisanat, de l'Economie et des finances, des Affaires étrangères, de l'Equipement et du transport, le Centre marocain de la promotion des exportations, l'Office de commercialisation et des exportations, la Maison de l'artisan, l'Office des foires de Casablanca, l'Office national marocain de tourisme, le Conseil national du commerce extérieur, l'Etablissement autonome du contrôle et de la coordination des exportations, etc.</p>
<p>3.3. Promotion de l'investissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer un document de politique globale de l'investissement.</li> <li>- Mettre en place un système de veille de l'investissement.</li> <li>- Rationaliser les structures et repositionner les acteurs intervenants dans le secteur</li> </ul>	<p>- La connaissance du potentiel d'investissement est améliorée et valorisée, les rôles et les responsabilités sont clarifiées, les capacités des ressources humaines du secteur sont améliorées, la coordination entre intervenants renforcée, le</p>	<p>24 mois</p>	<p>Les Départements concernés par l'Investissement, l'Industrie et le commerce, le Tourisme, l'Economie et les finances, la Pêche, les Affaires générales et de la gouvernance, la Justice, l'Aménagement du territoire, l'Intérieur, la direction des</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les capacités des Ressources humaines.</li> <li>- Adapter les mécanismes de coordination.</li> <li>- Formuler les engagements à travers des « conventions de partenariat ».</li> <li>- Développer une stratégie de communication intégrée et partagée.</li> <li>- Renforcer les liens entre les centres de recherche, les branches professionnelles, les organisations d'entreprise et les collectivités territoriales</li> </ul>	<p>potentiel de compétitivité accru, la communication est organisée et renforcée.</p>		<p>Collectivités locales, la Fonction publique et modernisation de l'administration, les établissements publics, les CRI, les institutions de régulation (CESE, Conseil de la concurrence, instances de lutte contre la corruption etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les départements de l'investissement, de l'industrie, du commerce, de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, les groupements de professionnels du secteur de l'enseignement supérieur privé, les représentants des Académies régionales, les organisations patronales et les Collectivités territoriales.</li> </ul>
<p>3.4. Développement de l'entreprise</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adapter les prestations d'appui et d'accompagnement aux besoins des différents secteurs.</li> <li>- Renforcer la coordination, la coopération, le travail en réseau entre les intervenants dans une logique de mutualisation, de capitalisation et de création de synergies.</li> <li>- Adapter la communication en direction des cibles ;</li> <li>- Focaliser « l'effectivité du service »</li> </ul>	<p>Les synergies sont créés, l'information, l'appui et l'accompagnement des entrepreneurs sont renforcés et améliorés.</p>	<p>12 mois</p>	<p>Ministères concernés, les organismes sous tutelle, les différents intervenants publics concernés par la promotion de l'entrepreneuriat, établissements publics, offices, organismes professionnels, collectivités locales.</p> <p>Des efforts sont déployés par l'ANPME dans ce sens à renforcer.</p>
<p>3.5. Infrastructures, transports et logistique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer le respect des principes de l'aménagement du territoire</li> <li>- Veiller à l'intégration régionale entre les programmes sectoriels et les programmes d'infrastructure.</li> <li>- Faire de la transparence du foncier une priorité institutionnelle.</li> </ul>	<p>La correspondance et la cohérence entre l'infrastructure, le transport, la logistique et les stratégies et programmes sectoriel est améliorée et l'utilisation du foncier est rationalisée.</p>	<p>24 mois</p>	<p>Les départements utilisateurs des infrastructures, de transport et de la logistique, les départements producteurs desdites infrastructures, les organismes sous leurs tutelles. En impliquant les responsables politiques et décideurs territoriaux (Elus et autorités</p>



				<p>régionales, les agences urbaines, directions d'aménagement etc.).</p> <p>- Pour le domaine du foncier, le Chef du gouvernement (pour la décision politique), tous les départements sont concernés ainsi que les collectivités territoriales.</p>
<p><b>3.6. Formation et emploi</b></p> <p><b>3.6.1. Veille stratégique</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer un mécanisme de veille et d'anticipation.</li> <li>- Consolider les systèmes d'information sur les institutions et centres de formation</li> </ul>	<p>Les outils de pilotage et d'anticipation des évolutions démographiques et de l'adaptation de l'offre de la formation au marché de l'emploi sont renforcés.</p>	12 mois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les départements de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, de l'Emploi et de la formation professionnelle et les organismes sous tutelle, les groupements de professionnels du secteur de l'enseignement supérieur privé, les représentants des Académies régionales, les organisations patronales et les Collectivités territoriales.</li> </ul>
<p><b>3.6.2. Information et orientation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réformer le système d'information et d'orientation (SIO) : il est proposé d'évaluer, d'améliorer et d'adapter le SIO aux nouvelles attentes des étudiants et aux impératifs du marché de l'emploi.</li> <li>- Développer un système de passerelles entre les différentes composantes du système de formation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La qualité de l'accueil, de l'information, de l'orientation des élèves et étudiants et de leurs familles par les services concernés est améliorée, les possibilités de réorientation de parcours sont accrues.</li> </ul>	12 mois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Ministère de l'Enseignement supérieur, le département de la Formation professionnelle, le Secrétariat général du gouvernement, les Etablissements universitaires et de formation sous tutelle et les Académies, les professionnels du secteur.</li> </ul>
<p><b>3.6.3. Qualification et insertion</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recentrer et adapter les programmes d'insertion et l'auto-emploi aux besoins.</li> <li>- Renforcer la collaboration et le partenariat entre les différents intervenants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'offre de qualification et insertion est améliorée au niveau du contenu pédagogique, des modalités d'organisation et des mesures d'accompagnement ; la synergie et la complémentarité entre éducation nationale et formation professionnelle sont renforcées.</li> </ul>	12 mois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le ministère de l'Education nationale, l'Office de formation professionnelle, les organismes sous tutelle, collectivités locales.</li> </ul>



<p><b>3.6.4. Ressources humaines et logistique de formation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les capacités des responsables de la formation.</li> <li>- Mettre en place un système de qualification des opérateurs.</li> <li>- Renforcer la mutualisation des moyens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les compétences et les habilités des responsables publics de la formation sont renforcées, l'optimisation des moyens et des ressources est améliorée.</li> </ul>	<p>12 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Départements de l'Education, de la Formation professionnelle, les Etablissements et Agences concernés par la formation et l'insertion, les professionnels du secteur de formation et tout acteur concerné.</li> </ul>
<p><b>3.7. Accès aux services sociaux de base</b></p> <p><b>3.7.1. Renforcer les approches ascendantes (dites bottom-up)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les prérogatives et les moyens des acteurs locaux.</li> <li>- Adopter la démarche de développement territorial : par la valorisation du territoire et la libération des synergies des acteurs du territoriale.</li> <li>- Optimiser les prérogatives des différents échelons.</li> <li>- Améliorer les pratiques de planification locale.</li> <li>- Renforcer la coopération entre acteurs locaux.</li> <li>- Mener des expériences pilotes pour mettre en pratique des mécanismes de convergence. Il s'agit (i) de « l'appui social à la scolarisation », (ii) des « déterminants de la santé » et d'une « plateforme de réflexion et de partage d'expériences sur le partenariat « Etat-associations ».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les compétences et les moyens des collectivités territoriales sont améliorés et les mécanismes et instruments de déconcentration sont élaborés et opérationnalisés, l'articulation entre les niveaux territoriaux (région, province, préfecture et commune) est améliorée, les partenariats entre acteurs locaux sont développés et les synergies sont améliorées.</li> <li>- Trois projets sont menés, capitalisés permettant de tirer des enseignements en matière de convergence entre acteurs (les instruments et mécanisme sont développer et capitalisés etc.).</li> </ul>	<p>24 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les départements de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, de l'Economie et des finances, le secrétariat général du gouvernement, le ministère de l'intérieur, les collectivités territoriales, les organismes sous tutelle concernés,</li> <li>- Les départements ministériels concernés, les services extérieurs de l'Etat, les acteurs économiques et sociaux locaux.</li> <li>- Ministères de l'Education nationale, de la Santé et du Développement social, les organismes sous tutelle et les départements concernés.</li> </ul>
<p><b>3.7.2. Lever les limites organisationnelles locales.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer la Cohérence organisationnelle et fonctionnelle</li> <li>- Clarifier les prérogatives de l'organe en charge de la cohérence et de la convergence au niveau local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La cohérence entre les attributions et le déploiement territoriale des services extérieurs et des organismes décentralisés et améliorée et les mécanismes de coordinations sont renforcés.</li> </ul>	<p>24 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le gouvernement (pour la décision politique), les départements clés concernés, la Fonction publique et la modernisation de l'administration, des Affaires générales et de la gouvernance, de l'Economie et des finances, le Secrétariat général du gouvernement, avec la participation des partenaires politiques, économiques et sociaux. (C'est une réforme de l'Etat dont les bases sont prévues par la constitution et par le projet de régionalisation, à laquelle il faut donner un contenu à travers les textes d'application et à laquelle une large participation doit garantir la légitimité et la faisabilité).</li> </ul>



<p><b>3.8. Programmes de soutien et de protection sociale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoriser la gestion de la connaissance et du savoir-faire en la matière.</li> <li>- Développer une veille sociale.</li> <li>- Repenser le processus de ciblage.</li> </ul>	<p>- L'appréhension des problèmes sociaux, l'anticipation de leurs évolutions et le ciblage sont améliorés.</p>	<p>24 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Départements de la Solidarité, de la femme et de la famille et du développement social, de l'Intérieur, de l'Education nationale, de la Santé, de l'Artisanat et de l'économie sociale et solidaire, Direction des collectivités locales, Haut-commissariat au plan, Observatoire national du développement humain.</li> </ul>
<p><b>3.9. Autonomisation économique</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les capacités des acteurs en charge de ces programmes.</li> <li>- Mobiliser divers savoir-faire et moyens.</li> <li>- Privilégier la proximité territoriale.</li> </ul>	<p>- Les compétences, le savoir-faire des responsables des programmes sont accrus.</p>	<p>12 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Départements ministériels concernés, les établissements publics, les services extérieurs, l'INDH, les collectivités territoriales et les associations.</li> </ul>
<p><b>3.10. Partenariat Etat-associations</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opérationnaliser les dispositions constitutionnelles.</li> <li>- Actualiser le cadre de partenariat Etat-association.</li> <li>- Développer un outil d'information.</li> <li>- Améliorer les formations et l'accompagnement.</li> <li>- Développer des projets de renforcement des capacités, intégrés.</li> <li>- Instituer et promouvoir des espaces institutionnels de concertation et de consultation des associations.</li> </ul>	<p>- La relation Etat-associations est clarifiée, les divergences réduites, le cadre de partenariat précisé et amélioré et les mécanismes de son Opérationnalisation mis en place.</p>	<p>24 mois</p>	<p>Les Départements de l'Economie et des finances, des Relations avec le parlement et la société civile, de l'intérieur, le Secrétariat général du gouvernement, les Départements sociaux qui ont des relations de partenariat avec les associations (social, éducation, environnement, aménagement du territoire etc.), la direction des Collectivités locales, le Conseil, économique social et environnemental, les Agences nationales et régionales, l'Entraide nationale, les associations nationales, les réseaux d'associations etc.</p>





Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement  
Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance

Quartier Administratif, Av A. Charkaoui. Agdal - Rabat - Maroc

