



MOYEN ORIENT ET
AFRIQUE DU NORD

Maroc

CADRE
D'ÉVALUATION
INSTITUTIONNELLE
DU CHANGEMENT
CLIMATIQUE

Mai 2023



Auteurs : Cette note pour le Rapport de Développement sur le Changement Climatique du Maroc a été rédigée par Abel Bove (Spécialiste principal en gestion du secteur public) et Rabah Ounissi (Analyste en gestion du secteur public) sur la base des notes des experts suivants : Hassan Agouzoul (Consultant en changement climatique), Herve Hocquard (Consultant en décentralisation), Abdelmajid Aluiz (Consultant en gestion des finances publiques), Walid Dhouibi (Spécialiste principal en Passation des Marches).

Table des matières

Acronymes	3
Résumé Exécutif.....	4
Introduction	8
PILIER 1. ORGANISATION	8
1.1. Cadre règlementaire	8
1.2. Mandats, Fonctions et Coordination Institutionnelle	9
Encadré 1 : Le Comité National de L'Environnement des Affaires.....	11
PILIER 2. PLANIFICATION	12
2.1. Stratégie de long terme	12
Encadré 2 : Principales orientations de stratégie bas carbone à long terme du Maroc (LT_LEDS)	12
Encadré 3 : Le projet transversal de l'administration exemplaire	14
2.2. Stratégie a moyen-terme	15
PILIER 3. FINANCES PUBLIQUES.....	17
3.1. Gestion des Finances Publiques.....	17
Encadré 4 : Budgétisation du climat : expérience internationale	21
3.2. Investissement public et gestion d'actifs.....	22
Encadré 5 : Compétences du CNEI et du CREI.....	23
3.3. Commande publique	24
Encadré 6 : articles 30 et 31 du décret n° 2-14-394 du 13 mai 2016, approuvant le CCAG-T	25
3.3. Entreprises Publiques.....	26
Encadré 7 : Réforme en cours sur les EEP au Maroc	27
PILIER 4. COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES.....	28
4.1. Coordination et capacités fonctionnelles.....	28
Encadré 8 : Coordination de l'Etat à plusieurs niveaux : Atténuation des Risques de Catastrophes	31
4.2. Financement climat au niveau territorial	31
PILIER 5. REDEVABILITÉ.....	32
CONCLUSION	33
ANNEXES	35
Annexe 1 - Rôles des différents acteurs dans la lutte contre le changement climatique.....	35
Annexe 2 - Principaux textes législatifs traitant des questions liées à l'environnement.....	39
Annexe 3 - Axes, objectifs et indicateurs associés à l'enjeu n° 4 de la SNDD	40
Annexe 4 - Les compétences de la région	41

Acronymes

APE	Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat et de suivi des performances des établissements et entreprises publics
ARC	Atténuation des Risques de Catastrophes
CBT	Climate Budget Tagging – Marquage du Budget Climat
CCDR	Rapport national sur le climat et le développement
CCET	Marquage des Dépenses liées au Changement Climatique
CCIA	Climate Change Institutionnal Assessment - Evaluation institutionnelle du changement climatique
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CNCCB	Commission nationale sur le changement climatique et la biodiversité
CNDD	Commission nationale de développement durable
CNEA	Comité National de L'Environnement des Affaires
CNEDD	Charte nationale de l'environnement et de développement durable
CNEI/CREI	Comité National/Régional pour les Etudes d'Impact sur l'Environnement
CT	Collectivités Territoriales
CVC	Centre de Veille et de Coordination
DD	Développement Durable
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
DGRN	Direction de la Gestion des Risques Naturels
EEP	Etablissements et Entreprises Publics
EIE	Etude d'Impact Environnemental
FLCN	Fonds de Lutte Contre les Effets des Catastrophes Naturelles
GES	Gaz à effet de serre
LOF/LdF	Loi Organique des Finances
LT-LEDS	Stratégie de développement à faibles émissions de GES
NMD	Nouveau Modèle de Développement
ODD	Objectifs du Développement Durable
PAP	Programme, Activité et Projet
PANCC	Plan d'Action National sur le Changement Climatique
PCT	Plans climats territoriaux
PCN 2030	Plan Climat National pour 2030
PCR	Plans climats régionaux
PCV	Plans climat des villes
PdP	Projets annuels de Performance
PEA	Pacte de l'exemplarité de l'administration
PEFA	Public Expenditures and Finances Assessment
PIMA	Public Investment Management Assessment
PMEA	Plan d'action ministériel de l'exemplarité de l'Administration
RDPAIPC	Revue des Dépenses Publiques et Analyse Institutionnelle de la Politique Climat
SGAR	Secrétaires généraux pour les affaires régionales
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire

Résumé Exécutif

La note a utilisé le cadre d'évaluation institutionnelle du changement climatique (CCIA) de la Banque mondiale de 2021. Bien que ne couvrant pas tous les aspects du CCIA, le document couvre la plupart des dimensions, en particulier en ce qui concerne l'organisation (du cadre réglementaire aux mandats fonctionnels et à la coordination), la gestion des finances publiques (de la planification et de la budgétisation à l'exécution des dépenses) et la décentralisation.

Organisation de l'Etat

Les politiques et stratégies environnementales du Maroc s'appuient sur un arsenal juridique clair et complet. La constitution de 2011 accorde une place importante au développement durable. La loi cadre n° 99.12 portant charte nationale de l'environnement et de développement durable a donné aux dispositions constitutionnelles leur portée opérationnelle. La loi cadre assoit également les fondations du cadre stratégique devant gouverner les politiques climatiques et environnementale du pays.

Sur le long terme, le Maroc a élaboré une stratégie de développement à faibles émissions de GES (LT-LEDS), à l'horizon 2050. Cette stratégie long-terme est complétée par la SNDD, élaborée conformément aux dispositions de la loi-cadre 99-12. Par ailleurs, conformément à ses engagements dans le cadre de l'Accord de Paris, le Maroc s'est doté d'objectifs climatiques ambitieux pour 2030. Dans le prolongement de la SNDD, le Maroc a élaboré en 2019, le Plan Climat National pour 2030 (PCN 2030).

L'administration d'Etat reste encore trop cloisonnée pour que la politique de lutte contre le changement climatique donne son plein potentiel. La politique environnementale se décline en un niveau de concertation et un niveau sectoriel. Les départements ministériels, sont nombreux à être concernés par les enjeux du Climat et les politiques à conduire. La coordination de leur action au niveau national est du ressort du Ministère en charge de l'environnement. Toutefois, ce ministère ne dispose pas, à la différence d'autres départements ministériels solidement installés, d'un poids suffisant pour imposer ses vues ou jouer un rôle d'arbitre. La Commission nationale sur le changement climatique et la biodiversité (CNCCB) instituée en 2020 est encore trop récente pour avoir imprimé sa marque. La primature, le ministère des Finances ou le ministère de l'intérieur pourraient être bien placés pour assurer la cohérence de mise en œuvre de la politique climat.

Le succès de la politique environnementale du Maroc dépend aussi d'un renforcement des capacités, notamment au niveau local. On constate (i) une insuffisance des ressources humaines qualifiées et des moyens matériels pour rendre efficace l'action climatique des directions régionales du ministère de l'environnement et couvrir l'ensemble des territoires ; (ii) une faible capacité des acteurs ministériels en montage des projets climat pour réussir la transformation des engagements des Contribution déterminée au niveau national (CDN) en projets techniquement et financièrement viables afin d'accéder aux financements climatiques internationaux ; (iii) un besoin de données climatiques de grande qualité dans plusieurs domaines et milieux, ainsi que les capacités et ressources nécessaires à l'évaluation des risques climatiques.

Malgré d'indéniables efforts de coordination et de planification, les politiques publiques, notamment sur les questions environnementales, souffrent d'un vrai défaut de convergence et de cohérence horizontale et verticale des politiques publiques. Plusieurs lacunes, retards et défauts de convergence doivent être encore déplorés dans la conception et la formulation des politiques en faveur du climat à l'échelon national :

- Le climat n'est pas érigé par l'élite politique en tant que « moteur stratégique » de transformation systémique des politiques publiques de développement et n'est pas mis au cœur du processus de co-conception systémique des politiques publiques ;

- Les liens d'interdépendance sont peu pris en considération : entre la lutte contre les changements climatiques, la compétitivité et la croissance durable, la création de l'emploi, la qualité de vie et la lutte contre la pollution et la perte de la biodiversité. De même, l'interdépendance entre l'adaptation, le développement, la restauration des écosystèmes naturels et la lutte contre la perte de la biodiversité et la pollution et la dégradation de l'environnement, peine à être reflétée dans une approche d'intégration des politiques ;
- La logique court-termiste résultant de la durée des mandats électifs continue de prévaloir dans les politiques publiques aux dépens de la logique moyen et long terme qui s'imposent pour lutter contre les changements climatiques ;
- L'adaptation ne dispose pas à ce jour d'une feuille de route nationale claire, et en particulier n'est pas intégrée dans le nouveau plan de relance industrielle ;
- L'absence des critères de résilience climatique et d'investissement durable et bas carbone dans la charte nationale d'investissement ;
- L'absence d'une évaluation approfondie des risques et opportunités liés à l'intégration des exigences climatiques dans les règles du commerce mondial sur les accords commerciaux du Maroc, notamment avec l'Union Européenne.

Gestion des Finances Publiques

Conformément à la Loi Organique des Finances (LOF) de 2015, le Maroc a mis en œuvre depuis 2019 une budgétisation pluriannuelle par programme. Les départements ministériels « climatiquement prioritaires », produisent, au même titre que le reste des départements, leurs PdP annuels. Un examen sommaire des PdP des ministères climatiquement prioritaires laisse apparaître les constats suivants : (i) la difficulté d'effectuer le rapprochement entre les documents de planification stratégique et les documents de programmation budgétaire ; (ii) les objectifs et les indicateurs directement liés au climat ne sont pas visibles au niveau des PdP des ministères prioritaires ; (iii) à quelques exceptions près, les engagements du pacte de l'administration exemplaire ne sont généralement pas reflétés dans les PdP ; (iv) les circulaires encadrant la préparation du budget sont silencieuses par rapport au Climat.

Le cadre de gestion de l'investissement publics n'a pas de processus de sélection et priorisation établie dans lequel la dimension climatique pourrait être prise en compte. Tous les projets d'investissement publics ne sont pas assujettis à l'étude d'impact environnemental (EIE), qui ne comprend pas non plus une dimension climatique explicite. Les modalités d'approbation des EIE ont été également définies par la loi 12-03 et ses deux décrets d'applications. Toutefois, la loi 49-17 adoptée en 2020 relative à l'évaluation environnementale améliore significativement le cadre de l'EIE et offre une opportunité d'intégration de la dimension climat dans la programmation de l'investissement public.

Au Maroc, la commande publique est une opportunité pour prendre en compte le changement climatique dans la dépense publique. Le décret de 2013 introduit la possibilité de tenir compte des considérations environnementales dans le processus d'achat public. De même, le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux comporte aussi des dispositions visant la protection de l'environnement. L'objectif n°5 de la SNDD consiste à promouvoir une commande publique durable et responsable. Au bilan, bien que qu'il soit ouvert au « verdissement » de la commande publique, le cadre actuel des marchés publics recèle encore un large potentiel de progrès en la matière. Ce cadre n'est pas encore contraignant en ce qui concerne l'intégration des critères écologiques tout au long du cycle de vie de la commande publiques, et aucun arrêté n'a été pris pour en expliciter les modalités opérationnelles. Il n'existe pas encore de normes et de guides relatifs aux achats publics sensibles au climat. Les services d'achats des ministères ne sont pas encore suffisamment sensibilisés ni formés sur le sujet, ainsi l'achat public vert n'est pas encore ancré dans les pratiques des administrations publiques.

Les établissements et entreprises publiques (EEP) opèrent dans les principaux secteurs économiques et jouent un rôle essentiel de services publics et dans l'investissement public. Les EEP représentent une large part de l'investissement public, dans des secteurs pertinents pour le Climat. Certaines EEP sont plus directement concernées par la question environnementale que d'autres. Il faut ajouter aux défis de rentabilité des EEP celui de l'insuffisante

intégration de la question environnementale dans la stratégie des principaux EEP, témoin sa quasi-absence⁴ du code de bonnes pratiques de 2012. Les réformes des EEP en cours offre une opportunité pour une meilleure prise en compte du climat par les EEP.

Décentralisation

Les trois niveaux de collectivités territoriales (CT) sont concernés - et en particulier la Région - par la question du climat. La Région a des compétences pertinentes pour la lutte contre le changement climatique : développement économique durable et gestion des ressources naturelles. Les attributions des niveaux municipal et préfectoral sont aussi pertinentes pour le climat à leur échelle territoriales (gestion des déchets, mobilité, infrastructure de réseaux, etc.). Dans la mise en œuvre de la déconcentration de l'Etat comme pour l'implication des différents niveaux de collectivités territoriales, l'échelon régional est privilégié pour une intégration de la politique Climat. Les outils de planification de la Région sont censés assurer la cohérence avec l'Etat déconcentré. Toutefois, peu de régions ont élaboré leurs Plans Climat Territoriaux (PCT). L'analyse des PDR des 12 régions, réalisés pendant le mandat 2015-2021, fait ressortir un niveau mitigé d'intégration des projets liés à l'adaptation, l'atténuation et la résilience. L'implication des régions et des villes du Maroc dans la voie d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique à moyen et long terme est ralentie par une mise en œuvre limitée de la déconcentration.

Enfin, le rôle des CT dans la CDN est encore négligé par l'Etat. Elles ne sont pas incluses dans le processus d'élaboration de la CDN, ni impliquées dans le suivi de la mise en œuvre des projets de la CDN sur leurs territoires. Le rôle croissant du Wali est primordial dans un thème aussi transversal que la question environnementale. Le Wali doit assurer (i) la cohérence entre les actions déployées par les CT, et celles de l'Etat ; (ii) la coordination entre les services déconcentrés de l'Etat – notamment à travers les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) qui se mettent en place depuis 2021.

Recommandations

Au niveau central, l'adoption d'un mécanisme de mise en cohérence et d'intégration des politiques sectorielles renforcerait la coordination interministérielle sur le défi transversal que constitue le changement climatique. Les mesures suivantes pourraient contribuer à briser les silos entre les ministères :

- I. Adopter une politique climatique unique, cohérente avec les stratégies existantes et les engagements en matière de NDC, sur laquelle les ministères de tutelle aligneront leurs futures stratégies sectorielles et leurs programmes pluriannuels (PdP) ;
- II. Mettre en place un mécanisme d'examen des stratégies et des plans de développement des principaux ministères concernés par la mise en œuvre de la politique climatique afin de garantir l'alignement et les synergies entre les interventions sectorielles. Un tel mécanisme devrait être hébergé à un haut niveau de prise de décision.
- III. Encourager la collaboration interministérielle des ministères de tutelle sur les défis transversaux (par exemple, l'énergie, le transport et l'éducation pour le transport électrique ; l'eau, l'agriculture et l'énergie pour une productivité rurale décarbonée, etc). Les leçons et les outils de l'initiative du CNEA pourraient être utiles.
- IV. La réforme de la décentralisation offre la possibilité de faire progresser la coordination multisectorielle au niveau local pour la mise en œuvre de la politique de lutte contre le changement climatique en
- V. Intégrant les dimensions du changement climatique dans les plans de développement des régions et des municipalités ;
- VI. Assurant la cohérence et créer des synergies entre la planification du développement régional et municipal ;

⁴ La question est très indirectement et légèrement traitée dans la courte partie réservée à la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE).

VII. Garantissant la mise en œuvre de la charte de déconcentration pour les ministères de tutelle concernés par la mise en œuvre de la politique de lutte contre le changement climatique, en particulier pour les secteurs partiellement dévolus au niveau régional et municipal (par exemple, l'eau, le transport, l'électricité et l'environnement). Le rôle du Wali et des gouvernements locaux (par exemple, le SGAR) dans la coordination de l'administration déconcentrée devrait également être clarifié et renforcé pour soutenir efficacement les administrations et collectivités locales dans leurs efforts, et créer des synergies avec les programmes du gouvernement central. Une solution potentielle à considérer serait d'organiser les services déconcentrés des ministères de tutelle en pôles pertinents pour la question du changement climatique sous le leadership local du Wali ou du SGAR, pour briser les silos des administrations publiques.

L'étiquetage du budget climatique aiderait également à traduire les engagements des NDC dans le budget et les projets de performance, tout en améliorant la transparence et la responsabilité. Le marquage du budget climatique est un outil de budgétisation qui identifie, classe, pondère et marque les dépenses pertinentes pour le climat dans le système budgétaire d'un gouvernement, permettant l'estimation, le contrôle et le suivi de ces dépenses. Le Maroc pourrait rejoindre les quelques pays leaders qui ont adopté le budget climatique. Le processus de budgétisation sensible au climat permet (i) de prendre en compte le changement climatique dans les politiques publiques ; (ii) d'aligner les allocations budgétaires sur les priorités nationales en matière de changement climatique, (iii) de fournir des informations qui éclairent les décisions budgétaires ; (iv) de renforcer la responsabilité et la transparence des rapports sur les dépenses liées au climat ; (v) d'identifier les lacunes en termes de financement nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques et les possibilités de mobiliser des ressources (nationales et internationales) pour les investissements verts, par exemple par le biais d'obligations vertes.

La réforme de la gestion des investissements publics sur le processus de sélection et d'évaluation devrait être adoptée et pourrait intégrer l'aspect du changement climatique. Le gouvernement pourrait intégrer le climat dans la gestion des investissements publics. Une condition préalable au verdissement de l'investissement public serait (i) de créer une base de données des projets d'investissement (en cours et en attente) qui soit intégrée, c'est-à-dire incluant les projets des gouvernements régionaux et municipaux, des entreprises publiques et des PPP, et (ii) d'adopter un processus de sélection adapté à chaque niveau de l'administration, et intégrant des critères de changement climatique. Au niveau de l'exécution, (iii) les mesures d'achats écologiques ou « verts » pourraient également s'appliquer et contribuer à l'intégration des mesures de prévention et d'atténuation du changement climatique.

Introduction

Ce document est une note de contexte pour le rapport national sur le climat et le développement (ou CCDD selon son acronyme en anglais), couvrant l'aspect institutionnel des politiques de changement climatique. La note a utilisé le cadre d'évaluation institutionnelle du changement climatique (CCIA) de la Banque mondiale de 2021. Bien que ne couvrant pas tous les aspects du CCIA, le document couvre la plupart des dimensions, en particulier en ce qui concerne l'organisation (du cadre réglementaire aux mandats fonctionnels et à la coordination), la gestion des finances publiques (de la planification et de la budgétisation à l'exécution des dépenses) et la décentralisation. Le choix de se concentrer sur ces sujets se justifie par le contexte spécifique du Maroc, avec (i) un héritage de construction de l'État avec une forte administration publique centralisée combinée à une monarchie constitutionnelle parlementaire, (ii) une décentralisation accrue suite à la révision de la Constitution de 2011 et (iii) l'introduction de la budgétisation pluriannuelle et de la budgétisation par la performance à partir de 2015.

PILIER 1. ORGANISATION

1.1. Cadre règlementaire

Les politiques et stratégies environnementales du Maroc s'appuient sur un arsenal juridique clair et complet, qui se consolide continuellement. Outre la loi 99-12 portant charte nationale de l'environnement et de développement durable, cet arsenal comporte une série de textes législatifs et réglementaires couvrant presque tous les aspects relatifs au droit de l'environnement. Certains de ses textes ont une portée générale ou horizontale ; d'autres sont spécifiques à des activités sectorielles. L'annexe 2 liste et détaille les principaux textes législatifs traitant des questions liées à l'environnement.

La constitution de 2011 accorde une place importante au développement durable. Son article 31 considère l'accès à un environnement sain et au développement durable comme un droit fondamental de tous les citoyens, et invite les pouvoirs publics à mobiliser tous les moyens pour en faciliter les conditions de jouissance et l'égal accès des citoyens. Ce droit est réaffirmé par l'article 35, qui, tout en invitant l'Etat à garantir la liberté d'entreprendre et la libre concurrence, insiste sur ses devoirs et obligations pour œuvrer à la réalisation d'un développement humain et durable ainsi qu'à la préservation des ressources naturelles et des droits des générations futures. Par ailleurs, l'article 136, qui consacre le principe de libre administration et de solidarité fondant l'organisation régionale et territoriale du pays, souligne la contribution des populations au développement humain intégré et durable. Enfin, il importe aussi de noter que la Constitution a élargi les prérogatives du Conseil économique et social en y incluant le volet environnemental, et a chargé ledit Conseil de donner son avis sur « les orientations générales de l'économie nationale et du développement durable » (art. 152).

La loi cadre n°99.12 portant charte nationale de l'environnement et de développement durable, a donné aux dispositions constitutionnelles leur portée opérationnelle. Cette loi, publiée le 21 mars 2014, réaffirme le droit de toute personne « de vivre et d'évoluer dans un environnement sain et de qualité qui favorise la préservation de la santé, l'épanouissement culturel et l'utilisation durable du patrimoine et des ressources qui y sont disponibles ». Elle précise en même temps les droits et devoirs inhérents à l'environnement et au développement durable et énonce les principes devant encadrer l'action des pouvoirs publics en la matière.

Tableau 1. Principes directeurs énoncés par la loi-cadre n° 99.12

Principe d'intégration	Principe de précaution	Principe de prévention
[Approche globale, intersectorielle et transversale]	[Mesures adéquates, économiquement et socialement viables et acceptables]	[Evaluation et prise en compte des impacts des activités susceptibles de nuire à l'environnement]
Principe de territorialité	Principe de solidarité	Principe de responsabilité
[Prise en compte de la dimension territoriale, notamment régionale]	[Elle est sociale, territoriale et intergénérationnelle]	[Obligation de réparation des dommages causés à l'environnement]

La loi cadre assoit également les fondations du cadre stratégique devant gouverner les politiques climatiques et environnementale du pays. Elle fixe les objectifs de l'action publique en matière de protection de l'environnement et de développement durable²; lesquels objectifs, incluent « le renforcement des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques et de lutte contre la désertification », et définit les secteurs et activités présentant un caractère prioritaire en termes d'exigence de respect du développement durable. En outre, la loi-cadre invite le gouvernement à élaborer une stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour concrétiser les objectifs qu'elle porte, et prévoit la mise en place d'un système d'évaluation environnementale stratégique ayant pour objet d'apprécier la conformité des politiques, des stratégies, des programmes et des plans de développement aux exigences de la protection de l'environnement et du développement durable.

La loi cadre n° 99.12 est complétée par un arsenal en constante adaptation. Parmi les textes les plus récents, qui revêtent une importance toute particulière, la loi n° 49-17 relatives à l'évaluation environnementale. Cette loi, adoptée en juillet 2020, devrait se substituer à la loi 12-03 sur les études d'impact sur l'environnement en vigueur depuis 2003, dès que les décrets d'application seraient adoptés. Son objectif est de soumettre à « une évaluation environnementale tout projet entrepris par toute personne physique ou morale, privée ou publique qui, en raison de sa nature, de sa dimension ou de son lieu d'implantation, risque de produire des effets négatifs sur le milieu biophysique et humain ». Par ailleurs, il importe également de souligner le lancement du processus d'élaboration d'un projet de loi sur le changement climatique au Maroc. Ce projet devrait donner une base juridique contraignante à son ambition climatique et définir les principes fondamentaux ainsi que les objectifs de son action en la matière. Il convient enfin, de noter que le département en charge de l'environnement travaille sur l'élaboration d'un projet de code de l'environnement, qui sera appelé à constituer une référence regroupant tous les textes : lois, décrets, décisions ou procédures administratives.

1.2. Mandats, Fonctions et Coordination Institutionnelle

La politique climatique et environnementale se partage à un niveau de concertation et un niveau sectoriel. Les questions de politiques climatiques, environnementales et de développement durable relèvent de façon générale du département ministériel en charge du développement durable (du Ministère de la transition énergétique et du développement durable). Néanmoins, compte tenu du caractère transversal et intersectoriel de ces politiques, leur gouvernance s'appuie sur des instances multipartites de concertation et de coordination où sont représentés l'ensemble des parties prenantes par deux commissions, l'une pour le développement durable, l'autre pour le changement climatique. Par ailleurs, pratiquement tous les départements ministériels sont concernés par la mise en œuvre des actions en faveur du climat. Le tableau en annexe 1 fait état des actions menées par chaque ministère. Enfin l'effort de coordination se prolonge au niveau territorial (cf. annexe 1 pour le rôle joué par chaque échelon territorial du Royaume dans la lutte contre le changement climatique).

² Il s'agit des secteurs suivants : l'énergie, l'eau, l'agriculture, les pêches maritimes, les transports, le tourisme, l'urbanisme, la construction et le bâtiment, la gestion des déchets et l'industrie en général.

Le cadre de gouvernance du développement durable au niveau national est défini par le décret n° 452.19.2, adopté le 29 Juillet 2019³. Il repose sur une commission nationale de développement durable (CNDD), qui s'est substituée à la commission stratégique de développement durable instituée par le décret n° 6660 du 29 mars 2018. La CNDD est constituée de 26 membres représentant 20 ministères et 6 autres organismes. Elle se réunit une fois par an sous la présidence du Chef du Gouvernement. Ses missions consistent notamment à :

- Définir les mesures nécessaires pour la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la SNDD au niveau des politiques publiques, des stratégies et plan nationaux et sectoriels, à l'échelle nationale, régionale et locale ;
- Assurer le suivi de l'avancement de la mise en œuvre de la SNDD auprès des différentes parties prenantes ;
- Proposer de mesures de nature à assurer la cohérence des politiques publiques des secteurs concernées avec les objectifs stratégiques de la SNDD.

La CNDD est appuyé par deux comités, une unité de suivi et des points focaux, notamment (i) le comité de suivi et d'accompagnement de la SNDD ; et (ii) le comité de suivi et d'accompagnement des ODD ; (iii) une unité de suivi ad hoc de la mise en œuvre de la SNDD a été mis en place au sein du Département de l'Environnement, à l'effet d'assurer le suivi et le reporting des projets de la SNDD et d'entretenir la mobilisation des parties-prenantes ; (iv) des points focaux ont été désignés auprès des différents ministères, qui se réunissent bimestriellement dans le cadre d'un comité présidé par l'unité de suivi afin de faire le point sur l'état d'avancement des projets, coordonner les actions et mutualiser les bonnes pratiques.

Tableau 2. Mission des deux comités de suivi appuyant la CNDD

La Comité de suivi et d'accompagnement de la SNDD	Le Comité de suivi et d'accompagnement des ODD
<p>est présidé par le Ministre chargé de l'Environnement. Il comprend les Secrétaires généraux des parties prenantes. Son rôle consiste à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suivre, coordonner et accompagner les travaux de la SNDD et les décisions de la CNDD ; • Présenter le bilan annuel de la mise en œuvre de la SNDD et des plans d'actions nécessaires à sa mise en œuvre ; • Présenter des projets de plans d'actions à la CNDD pour arbitrage. 	<p>est présidé par les services du Chef du Gouvernement. Il comprend les SG des parties prenantes. Son rôle consiste à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposer les objectifs de DD à atteindre et assurer le suivi de leur mise en œuvre • Assurer la coordination entre les ministères et instances concernés par les objectifs de DD • Suivre et accompagner la mise en œuvre des décisions et recommandations émises par la CNDD • Présenter des projets de plans d'actions à la CNDD pour arbitrage

Le cadre de la gouvernance de la politique climatique repose désormais sur le Décret n° 2-19-721 du 27 avril 2020. Ce décret a institué la Commission nationale sur le changement climatique et la biodiversité (CNCCB). Cette commission constitue un organe de concertation et de coordination pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique nationale relative à la lutte contre le changement climatique et la préservation de la diversité biologique. Elle comprend deux sous-commissions : la sous-commission de la diversité biologique et la sous-commission des changements climatiques. Cette dernière est composée de quatre groupes de travail couvrant chacun un enjeu majeur du changement climatique : groupe de négociation sur le climat ; groupe de vulnérabilité et adaptation aux changements climatiques ; groupe atténuation des gaz à effet de serre ; groupe finance-climat. La CNCCB est présidée par l'autorité gouvernementale chargée de l'environnement et comporte des représentants de tous les départements ministériels du Gouvernement ainsi que des représentants des principales agences concernées.

³ Ce décret s'est substitué au décret n° 6660 du 29 mars 2018.

L'administration d'Etat reste encore bien trop cloisonnée pour que la politique de lutte contre le changement climatique donne son plein potentiel. Les départements ministériels, sont nombreux à être concernés par les enjeux du Climat et les politiques à conduire. La coordination de leur action au niveau national est du ressort du Ministère en charge de l'environnement. Toutefois, ce ministère ne dispose pas, à la différence d'autres départements ministériels solidement installés, d'un poids suffisant pour imposer ses vues ou jouer un rôle d'arbitre. La CNCCB, instituée en avril 2020 et dont il assure la présidence, est encore trop récente pour avoir imprimé sa marque et prouvé son efficacité. Composée de la plupart des ministères, des agences, sociétés nationales, institut de recherche et associations les plus concernés, elle n'apparaît d'ailleurs pas comme une instance d'arbitrage et de coordination gouvernementale. La Commission pourrait s'inspirer de l'exemple du Comité National de L'Environnement des Affaires (CNEA) pour consolider son efficacité (cf. encadré 1).

Encadré 1 - Le Comité National de L'Environnement des Affaires

En 2010, le Maroc a mis en place le CNEA avec pour mandat d'accélérer les réformes nécessaires au développement du secteur privé. Pensé sur le modèle des Delivery Units malaisienne et britannique, le CNEA est présidé par le Chef du gouvernement. Il réunit les acteurs privés et publics concernés par l'amélioration de l'environnement des affaires. Son action est animée par un Secrétariat rattaché aux services du Chef du gouvernement.

Le CNEA s'est mué durant sa décennie d'activité en appareil organisateur de l'amélioration de l'environnement des affaires, en partie motivé par le souci d'améliorer le score du Maroc au classement Doing Business.

Les réformes ont porté sur la simplification des procédures administratives et le cadre réglementaire. Leur transversalité a conduit le CNEA à se reposer sur des points focaux qui, outre leur travail quotidien, ont dû consacrer une partie de leur temps à l'exécution des réformes de leur ressort.

Un travail attentif de coordination s'est révélé nécessaire pour assurer la cohérence d'actions tournées vers le même objectif mais dispersées parmi plusieurs acteurs (ministères, agences publiques, entreprises, etc.). Cette démarche a porté ses fruits. Le Maroc a gagné 75 places au classement Doing Business en 10 ans.

Le CNEA s'est lui-même enrichi des bonnes pratiques internationales. En décembre 2015, il organisait avec la Banque mondiale un colloque au cours duquel les Delivery Units de 4 pays⁴ ont partagé leur expérience. Il a tiré les leçons de cet échange et a développé un système de gestion pour faciliter l'exécution des réformes. Ce système, dont le CNEA tire en partie son succès, s'appuie sur 3 piliers :

- Un guide méthodologique de management de projets a fourni aux «chefs de file» des réformes une approche méthodologique pour mieux encadrer leurs activités ;
- Une solution informatique – la « Business Delivery » - leur a donné accès à une plateforme collaborative de suivi et de gestion de projets. Les équipes ont accès sur cette plateforme à un calendrier partagé, un espace de discussion instantanée, un aperçu de l'état d'avancement des projets, et d'autres fonctionnalités qui facilite la mise en œuvre des projets ;
- Les membres du CNEA ont participé à des formations en gestion de projet et conduite du changement.

Ce dispositif de gestion innovant s'ajoute aux facteurs de succès traditionnels des DU :

- Un mandat délimité – l'amélioration de l'environnement des affaires ;
- Une gouvernance claire – une équipe rattachée au Chef du gouvernement ; et
- Un financement garantissant un budget dédié au fonctionnement de la DU.

⁴ Turquie, Royaume-Uni, Maroc, Monténégro et Malaisie

La primature, le Ministère des Finances ou le Ministère de l'intérieur pourraient être mieux placés pour assurer la cohérence de mise en œuvre de la politique climat. Outre la Primature, deux ministères essentiels paraissent à même d'assurer cette bonne cohérence de l'action gouvernementale, dès lors qu'ils auront parfaitement intégré l'action en faveur du climat et du développement durable en tant que prisme essentiel de leurs actions et interventions : (i) le Ministère de l'Economie et des Finances, en tant qu'artisan de la synthèse budgétaire ; et (ii) le Ministère de l'Intérieur dont dépendent les Walis, responsables de la coordination de l'action territorialisée de l'Etat.

Le succès de la politique environnementale du Maroc dépend aussi d'un renforcement des capacités, notamment au niveau local. On constate :

- Une insuffisance des ressources humaines qualifiées et des moyens matériels pour rendre efficace l'action climatique des directions régionales du ministère de l'environnement et couvrir l'ensemble des territoires.
- Une faible capacité des acteurs ministériels en montage des projets climat : pour réussir la transformation des engagements des Contribution déterminée au niveau national (CDN) et PNA en projets techniquement et financièrement cohérents et viables afin d'accéder aux financements climatiques internationaux
- Un besoin de données climatiques de grande qualité et fiable dans plusieurs domaines et milieux, ainsi que les capacités et ressources nécessaires à l'évaluation des risques climatiques.

PILIER 2. PLANIFICATION

2.1. Stratégie de long terme

Sur le long terme, le Maroc a élaboré une stratégie de développement à faibles émissions de GES (LT-LEDS), à l'horizon 2050. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre de l'article 4.19 de l'Accord de Paris. Elle devrait permettre au Maroc de rehausser l'ambition climatique au-delà des objectifs de court terme affichés dans sa CDN, et, en même temps, de « concrétiser des retombées économiques sociales et environnementales potentielles d'un mode de croissance décarbonée, et consolider son positionnement stratégique international et sa compétitivité et attractivité envers les investisseurs et les marchés financiers internationaux ». La stratégie s'articule autour de sept orientations stratégiques (cf. encadré 2), dont notamment celle ambitionnant une électricité décarbonée, à hauteur de 80% à l'horizon 2050. Elle est appelée à être complétée, en 2022, par l'élaboration des plans de décarbonation sectoriels, en se basant sur un exercice de modélisation des trajectoires de développement et des émissions et sur une analyse des dynamiques sectorielles, en vue de converger à la neutralité climatique au cours de ce siècle.

Encadré 2 : Principales orientations de stratégie bas carbone à long terme du Maroc (LT_LEDS)

La LT_LEDS du Maroc s'articule autour des 7 orientations stratégiques suivantes :

1. Accélérer le développement des énergies renouvelables pour une électricité décarbonée à hauteur de 80 pourcent à 2050 ;
2. Hausser l'électrification des usages dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment et du transport, ainsi qu'un développement de l'hydrogène vert pour décarboner l'industrie et le transport lourd ;
3. Généraliser l'efficacité énergétique et de l'efficience des ressources naturelles dans tous les secteurs, tout en développant les normes de qualité pour la construction d'infrastructures et les équipements ;
4. Stimuler l'économie circulaire et la réduction et valorisation des déchets ;
5. Développer une agriculture et des écosystèmes forestiers durables et des puits ;
6. Mettre en place des plans transports et de logistique favorisant la multimodalité et intégrant les infrastructures ;
7. Promouvoir une nouvelle génération de villes sobres et smart et accélérer l'intégration de la digitalisation dans tous les secteurs socio-économiques.

Cette stratégie long-terme est complétée par la SNDD, élaborée conformément aux dispositions de la loi-cadre 99-12, sous le leadership du département chargé de l'environnement, selon une approche coordonnée et concertée. Elle a été approuvée en Conseil des Ministres le 25 Juin 2017, ce qui renforce sa légitimité et son autorité. Son ambition est « d'asseoir les fondements d'une économie verte et inclusive au Maroc, à l'horizon 2030 » et d'apporter en même temps des réponses concrètes aux engagements internationaux du Maroc en matière de développement durable, notamment ce qui a trait au changement climatique. La SNDD vise aussi la mise en cohérence et la synergie entre les politiques sectorielles dans une perspective de durabilité, en s'appuyant sur les stratégies, les plans et les programmes sectoriels et transversaux existant. Elle institue un cadre logique et stratégique qui définit les orientations, fixe les objectifs et identifie les mesures opérationnelles engageantes pour les parties prenantes au titre de la période s'étalant entre 2017 et 2030. Ce cadre est construit autour de six enjeux prioritaires de développement durable, déclinés en 31 axes stratégiques, assortis de 137 objectifs (cf. table 3).

Tableau 3 : Enjeux et axes stratégiques de la SNDD

<p>Enjeu 1 : Consolider la gouvernance du développement durable</p>	<p>Enjeu 2 : Réussir la transition vers une économie verte</p>
<ul style="list-style-type: none"> Faire de l'exemplarité de l'Etat un levier pour la mise en œuvre du développement durable Renforcer le cadre institutionnel du DD et le rôle des acteurs Renforcer le cadre juridique et les mécanismes de contrôle Renforcer les instruments économiques et financiers et mettre en œuvre une politique fiscale environnementale 	<ul style="list-style-type: none"> Concilier modernisation de l'agriculture et exigences du DD Assurer la conservation et la gestion rationnelle des ressources halieutiques Mieux valoriser les forêts et en assurer une gestion durable Inscrire l'Accélération Industrielle dans une trajectoire d'économie verte Accélérer la mise en œuvre des politiques d'efficacité et de transition énergétique Disposer d'un secteur minier durable Promouvoir un artisanat durable Promouvoir la mobilité durable Concilier tourisme et protection des milieux Promouvoir une gestion intégrée des déchets pour mettre en œuvre une économie circulaire Aligner l'urbanisme sur les principes de DD
<p>Enjeu 3 : Améliorer la gestion et la valorisation des ressources naturelles et renforcer la conservation de la biodiversité</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Sécuriser les besoins et renforcer la gestion intégrée des ressources en eau Améliorer la connaissance des pressions subies par les sols Protéger la biodiversité et renforcer les politiques de conservation 	
<p>Enjeu 5 : Accorder une vigilance particulière aux territoires sensibles</p>	<p>Enjeu 4 : Accélérer la mise en œuvre de la politique nationale contre le changement climatique</p>
<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la gestion durable du littoral Préserver les zones Oasiennes et les zones désertiques Renforcer les politiques de gestion des zones de Montagne 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la gouvernance Climat Inscrire les territoires dans une démarche de lutte contre le réchauffement climatique Saisir les opportunités de la finance climat
<p>Enjeu 7 : Promouvoir une culture de développement durable</p>	<p>Enjeu 6 : Promouvoir le développement humain et réduire les inégalités sociales et territoriales</p>
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'écocitoyenneté, à travers les programmes d'éducation de sensibilisation et de communication Faire de l'innovation et de la recherche et développement le levier de transition pour la concrétisation du DD Former sur les métiers verts Promouvoir la culture, comme un levier de changement vers une société durable 	<ul style="list-style-type: none"> Capitaliser sur les acquis de l'INDH pour lutter contre la pauvreté Renforcer les politiques de santé et la veille sanitaire Résorber le déficit en matière d'éducation

Le changement climatique constitue un enjeu majeur de la SNDD. L'enjeu numéro 4 de la SNDD consiste à « accélérer la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre le changement climatique ». Elle prévoit 3 axes pour répondre à cet enjeu : i) améliorer la gouvernance Climat ; ii) Inscrire les territoires dans une démarche de lutte contre les changements climatiques ; et iii) saisir les opportunités de la finance climat. Chacun de ces axes comprends un certain nombre d'objectifs (9 en tout), suivis à l'aide de 11 indicateurs (cf. annexe 3). L'administration est censée prendre toute sa part dans la lutte contre le changement climatique en montrant l'exemple. Cette exemplarité représente un axe à part entière de la SNDD (cf. encadré 3).

Encadré 3 - Le projet transversal de l'administration exemplaire

L'exemplarité de l'administration en matière de mise en œuvre du DD est un axe fort de la SNDD. Il en constitue d'ailleurs le premier axe stratégique qui a fait de cette exemplarité de l'administration « un levier pour la mise en œuvre du développement durable ». Ceci part du postulat que « l'État doit montrer l'exemple et mettre en œuvre dans ses propres services la démarche qu'il appelle de ses vœux et qu'il recommande à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux ». Cet axe a été décliné en 6 objectifs, qui consistent à : (i) généraliser les démarches environnementales au sein des bâtiments publics ; (ii) inscrire les administrations publiques dans la logique de gestion et valorisation des déchets, de l'économie d'eau et de l'énergie ; (iii) renforcer les initiatives d'un État employeur responsable ; (iv) intégrer une approche participative et améliorer la transparence ; (v) promouvoir une commande publique durable et responsable ; et (vi) développer l'exemplarité des acteurs publics en matière de mobilité.

Le comité stratégique de DD a décidé en 2019 l'adoption du pacte de l'exemplarité de l'administration en matière de développement durable (PEA). Ce Pacte reflète l'engagement formel de l'administration Marocaine autour des six objectifs précités. Il a été adressé à l'ensemble des départements ministériels par une circulaire du Chef du gouvernement, en date du 30 mai 2019. Cette circulaire insiste sur la nécessité pour chaque ministère d'en assurer une large diffusion auprès de ces services et d'élaborer un plan d'action ministériel de l'exemplarité de l'Administration (PMEA) pour en concrétiser les objectifs. La circulaire appelle également toutes les administrations publiques à réaliser l'audit environnemental des bâtiments.

Le département de l'environnement a mis en place une série d'action afin d'accompagner les ministères dans le processus de préparation de leur PMEa.

- Un guide méthodologique sur l'exemplarité de l'administration ainsi que des fiches d'orientation couvrant les différentes thématiques prévues par le PMEa.
- Des termes de référence standardisés relatifs aux audits environnementaux des bâtiments publics.
- Des groupes de travail thématiques pour approfondir la réflexion sur les bonnes pratiques à généraliser par l'administrations.
- Un prix de l'exemplarité de l'administration depuis 2020 pour récompenser et promouvoir les bonnes pratiques de développement durable, au sein de l'administration publique. Ce prix a été adossé au prix Hassan 2 pour la protection de l'environnement. Il a été décerné pour la première fois en 2021, au ministère de l'économie et des finances pour la mise en œuvre de son plan de l'exemplarité de l'administration.

Des progrès notables ont été enregistrés. D'après le département de l'environnement, à fin 2020, 21 ministères avaient réalisé ou étaient en cours de réalisation de leurs PMEa. Certains de ces ministères ont pu réduire leur consommation en eau de 50% et produire 22% de leur besoin en électricité à partir des énergies renouvelables. D'autres ont pu atteindre 32% de véhicules propres au niveau de leur parc automobile et atteindre un taux de recyclage des déchets d'environ 35%. Au-delà de leur impact environnemental favorable, de telles initiatives contribuent à maîtriser le budget de fonctionnement de l'Etat.

Par ailleurs, conformément à ses engagements dans le cadre de l'Accord de Paris, le Maroc s'est doté d'objectifs climatiques ambitieux pour 2030. Sa première Contribution déterminée au niveau national (CDN), déposée en septembre 2016, a été élaborée en prenant en considération l'ensemble des secteurs économiques du pays et en adoptant une vision large de l'action climatique. Elle engage, de manière inconditionnelle, le pays à réduire, ses émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 de 17%.⁵ La CDN prévoyait en outre un objectif plus ambitieux consistant à porter le pourcentage de réduction des GES à 42%⁶, à condition d'accéder à de nouvelles sources de financement et à un appui additionnel par rapport à celui mobilisé au cours des dernières années. En mai 2021, la Maroc a révisé à la hausse sa CDN, pour atteindre un objectif de 45,5 % de réduction de GES à l'horizon 2030 avec l'objectif inconditionnel de 18,3%. La nouvelle CDN repose sur 61 projets, 34 projets inconditionnels et 27 projets conditionnels au financement international, qui couvrent 7 secteurs clés : l'énergie, l'agriculture, le transport, les déchets, l'industrie, l'habitat et la forêt et biomasse.

2.2. Stratégie a moyen-terme

Dans le prolongement de la SNDD, le Maroc a élaboré en 2019, le Plan Climat National pour 2030 (PCN 2030). Ce plan vise à répondre de manière proactive aux défis que pose le changement climatique pour le pays, et traduire dans les faits la vision du pays ambitionnant de « rendre son territoire et sa civilisation plus résilients face au changement climatique tout en assurant une transition rapide vers une économie sobre en carbone ». Il prend en considération la vocation territoriale en prônant la généralisation des plans climats régionaux (PCR) et les plans climat des villes (PCV). En 2020, des études ont été lancées pour l'élaboration de 7 Plans Climats Régionaux.⁷

Le PCN 2030 apporte une réponse intégrée pour atténuer les émissions de GES du pays et réussir ses efforts d'adaptation des secteurs vulnérables, avec comme perspective la tenue des engagements de sa CDN. Le plan se propose en effet de consolider les objectifs d'atténuation des stratégies et plans d'action sectoriels, touchant notamment les domaines de l'énergie, d'agriculture, du transport, des déchets, des forêts, de l'industrie et de l'habitat. En outre, le plan englobe des mesures et projets d'adaptation des écosystèmes et secteurs clés du Maroc notamment en matière de ressources en eau, d'agriculture, de ressources halieutiques et des écosystèmes fragiles. Il cible des objectifs ambitieux prévoyant notamment d'atteindre 52% de la puissance électrique installée à partir de sources renouvelables à l'horizon 2030 et de réduire la consommation d'énergie de 15% à l'horizon 2030.

Le PCN 2030 repose sur 5 piliers stratégiques : i) asseoir une gouvernance climatique renforcée ; ii) renforcer la résilience face aux risques climatiques ; iii) accélérer la transition vers une économie sobre en carbone ; iv) inscrire les territoires dans la dynamique climat ; et v) renforcer les capacités humaines, technologiques et financières. Chaque pilier comporte des chantiers stratégiques (22 en tout) déclinés en mesures opérationnelles (68 mesures en tout).

⁵ Par rapport aux émissions projetées à l'horizon 2030 selon un scénario « cours normal des choses », c'est l'inventaire de GES du Maroc pour 2030 qui permettra à la communauté internationale de vérifier l'atteinte de l'objectif inconditionnel.

⁶ Cet objectif correspond à une réduction cumulée de 523,5 Mt éq-CO2 sur la période 2020-2030

⁷ La région de Beni Mellal-Khenifra ; La région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima ; La région de Casablanca-Settat ; La région de Draa-Tafilalet ; La région de l'oriental ; La région de Guelmim-Oued Noun ; La région de Laayoune-Sakia-EL Hamra

Tableau 4: Enjeux et axes stratégiques de la SNDD

Pilier 1 : Asseoir une gouvernance climatique renforcée	Pilier 2 : Renforcer la résilience face aux risques climatiques
<ul style="list-style-type: none"> Consolider la gouvernance climat et renforcer la concertation institutionnelle et sectorielle Renforcer le cadre juridique de lutte contre le changement climatique Renforcer les mécanismes de la coopération internationale et régionale 	<ul style="list-style-type: none"> Protéger les ressources en eau Promouvoir un secteur agricole durable et résilient Assurer la conservation et l'adaptation des ressources halieutiques Réduire les effets du changement climatique sur la santé et le bien-être de la population
Pilier 3 : Accélérer la transition vers une économie sobre en carbone	Pilier 4 : Inscrire les territoires dans la dynamique climat
<ul style="list-style-type: none"> Décarboniser la production d'énergie et réussir la transition énergétique du Maroc Accélérer le développement des bâtiments performants Accompagner le développement d'une agriculture durable et raisonnée Inscrire l'Accélération Industrielle dans une trajectoire d'atténuation des effets du changement climatique Accompagner le secteur du transport et de la logistique dans leurs processus d'atténuation des émissions de GES Promouvoir une gestion intégrée des déchets pour mettre en œuvre une économie circulaire Amplifier le rôle central de la forêt en matière de stockage du carbone 	<p>Assurer le développement sobre et résilient des territoires</p>
	Pilier 5 : Renforcer les capacités humaines, technologiques et financières
	<ul style="list-style-type: none"> Sensibiliser et mobiliser pour faire face au CC Doter le PCN de ressources humaines qualifiées pour la mise en œuvre de ses mesures Promouvoir la formation, l'innovation et la recherche & développement pour un développement sobre et résilient Mobiliser les financements pour la mise en œuvre de la politique climatique Chantier Renforcer la connaissance, l'observation, la prévention et la gestion des risques climatiques

Toutefois, la SNDD n'a présenté aucune estimation formelle de son coût de mise en œuvre. Ce choix a été justifié par le fait que, comme écrit dans le document de stratégie, « 95% des mesures identifiées par la SNDD ne nécessitent pas une mobilisation de budget supplémentaire » car « elles sont soit déjà identifiées par des programmes existants, soit elles correspondent à des mesures d'ordre institutionnels, réglementaires, organisationnels ». Les 5% des mesures nécessitant un chiffrage concernent des projets nouveaux destinés à accélérer la transition vers une économie verte inclusive. Ces mesures, récapitulé sur le tableau 5, étaient censées faire l'objet d'études d'évaluation plus poussées afin d'estimer les financements additionnels qu'elles requièrent. Cependant, à ce jour aucun travail de consolidation n'a été réalisé pour permettre de disposer d'une vue d'ensemble sur les ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des actions découlant de la SNDD. L'absence d'un tel travail, ne permet pas d'assurer un pilotage rigoureux de la mise en œuvre de cette stratégie, ce qui explique en bonne partie, pourquoi elle peine à être concrétisée.

Tableau 5 : Principaux projets qui nécessitaient une évaluation budgétaire au moment de l'élaboration de la SNDD

Agriculture :	Forêt :
Couplage du PNEEL et les énergies renouvelables notamment par le pompage solaire ; gestion des déchets agricoles.	Renforcement du programme national de reboisement ; Renforcement du programme national d'aménagement des bassins-versants.
Industrie :	Artisanat :
Plan de dépollution industrielle.	Programme de remplacement des fours de poteries artisanales par des fours à gaz.
Déchets :	Transport :
Développement d'un programme d'économie circulaire; mise en place de casiers ; mise en place de centres de tri.	Accélération du rythme de remplacement du parc de véhicules.
Eau et Assainissement :	Mines:
Mise en œuvre du PNAR ; Traitement des boues ; Traitement des eaux usées.	Projets de réhabilitation post-mines.
Énergie :	Exemplarité de l'État :
Efficacité énergétique dans les nouveaux bâtiments.	Efficacité énergétique et tri des déchets dans les bâtiments publics ; remplacement des véhicules des administrations par des véhicules hybrides.

Source : SNMD

La CDN a chiffré les mesures qu'elle prévoit, mais ce chiffrage reste purement indicatif. La contribution déterminée nationale (CDN) donne un chiffrage financier des mesures qui sous-tendent son ambition. Elle estime ainsi à 38,8 milliards USD le coût total des actions d'atténuation qu'elle prévoit, à raison de 21,5 milliards USD au titre des actions conditionnelles et 17,3 milliards USD au titre des actions inconditionnelles. S'agissant du volet d'adaptation, son coût est estimé à 40 milliards USD destinés au renforcement de la résilience des secteurs les plus affectés, notamment les secteurs de l'eau, de l'agriculture, de la pêche et l'aquaculture, la foresterie et la santé, ainsi que les milieux et écosystèmes les plus vulnérables, à l'instar des oasis, littoral et montagnes. Cependant, là aussi, force est de constater qu'aucun travail permettant de faire le lien entre les mesures prévues par la CDN, d'une part, et les stratégies et les budgets des ministères sectoriels, d'autre part, ce qui affaiblit l'intérêt et la portée des chiffrages financiers effectués.

Plusieurs lacunes, retards et défauts de convergence doivent être encore déplorés dans la conception et la formulation des politiques en faveur du climat à l'échelon national :

- Le climat n'est pas érigé par l'élite politique en tant que « moteur stratégique » de transformation systémique des politiques publiques de développement et n'est pas mis au cœur du processus de co-conception systémique des politiques publiques
- Les liens d'interdépendance peu pris en considération : entre la lutte contre les changements climatiques, la compétitivité et la croissance durable, la création de l'emploi, la qualité de vie et la lutte contre la pollution et la perte de la biodiversité. De même, l'interdépendance entre l'adaptation, le développement, la restauration des écosystèmes naturels et la lutte contre la perte de la biodiversité et la pollution et la dégradation de l'environnement, peine à être reflété dans une approche d'intégration des politiques.
- La logique court-termiste résultant de la durée des mandats électifs continue de prévaloir dans les politiques publiques aux dépens de la logique moyen et long terme qui s'imposent pour lutter contre les changements climatiques et préserver le capital naturel

- L'adaptation ne dispose pas à ce jour d'une feuille de route nationale claire adoptée par le Conseil de gouvernement. Elle n'a pas été érigée parmi les priorités économiques et sociales nationales et intégrée de manière systémique dans les politiques sectorielles et budgétaires ni dans les programmes de développement des régions et des villes
- La faible intégration de la dimension d'adaptation dans le nouveau plan de relance industrielle
- L'absence des critères de résilience climatique et d'investissement durable et bas carbone dans la charte nationale d'investissement en plus du retard enregistré dans la publication du nouveau projet de loi cadre portant charte nationale d'investissement
- L'absence d'une évaluation approfondie des risques et opportunités liés à l'intégration des exigences climatiques dans les règles du commerce mondial sur les accords commerciaux du Maroc (ex : Green Deal européen)

Ainsi, malgré d'indéniables efforts de coordination et de planification, les politiques publiques, notamment sur les questions environnementales, souffrent d'un vrai défaut de convergence et de cohérence horizontale et verticale des politiques publiques.

PILIER 3. FINANCES PUBLIQUES

3.1. Gestion des Finances Publiques

Le Maroc a mis en œuvre depuis 2015 une budgétisation pluriannuelle par programme. Le cadre de gestion budgétaire au Maroc a profondément évolué depuis 2015, avec l'adoption de la nouvelle Loi Organique des Finances (LOF).⁸ Celle-ci a institué un nouveau cadre institutionnel et opérationnel de la gouvernance budgétaire, visant à favoriser une allocation efficace des ressources, renforcer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, améliorer la transparence et la fiabilité des comptes publics et approfondir la démocratie budgétaire. La nouvelle LOF a restructuré le budget de l'Etat autour de programmes de politiques publiques, introduit les principes d'une gestion publique axée sur la performance, exigeant de chaque ministère des Projets annuels de Performance (PdP) et institué une programmation budgétaire triennale (PBT), obligeant les gestionnaires à envisager la planification et la mise en œuvre de leurs actions dans une perspective pluriannuelle.

Les départements ministériels « climatiquement prioritaires », produisent, au même titre que le reste des départements, leurs PdP annuels. Les départements en question sont ceux chargés : i) de l'environnement ; ii) du transport, de la logistique et de l'eau ; iii) de l'énergie et mines ; iv) des eaux et forêts ; v) de l'agriculture et développement rural ; vi) et de la pêche maritime. Le tableau 6 récapitule les programmes budgétaires, assortis des objectifs en rapport avec climat et l'environnement figurant dans les PdP de 2021. Au total, une quarantaine d'objectif y sont recensés, couvrant un large spectre des questions environnementales.

⁸ Les dispositions de la LOF sont entrées en vigueur progressivement selon un calendrier s'étalant entre 2015 et 2020.

Tableau 6 : programmes budgétaires et objectifs de performances des ministères « climatiquement » prioritaires

DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT	DÉPARTEMENT DES EAUX ET FORÊTS
<p>PROGRAMME 501 : CONSOLIDATION DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET DU DD ET MOBILISATION DES ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Renforcer le cadre juridique et le contrôle environnemental 2 : Renforcer les dispositifs de surveillance, de prévention, et de planification en matière d'environnement et de DD 3 : Mobiliser les acteurs clés et promouvoir le DD 4 : Contribuer à la lutte contre le changement climatique et à la préservation et la valorisation de la biodiversité <p>P 502 : PRÉSERVATION ET VALORISATION DE L'ENVIRONNEMENT ET PROMOTION DE LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE VERTE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Préserver l'environnement et améliorer le cadre de vie des citoyens 2 : Protéger et valoriser les milieux environnementaux 3 : Promouvoir la transition vers une économie verte 	<p>P421 : PROTECTION DU DOMAINE FORESTIER</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Protéger les massifs forestiers par l'immatriculation 2 : Réduire la dégradation des espaces forestiers <p>P422 : Aménagement Et Développement Forestier</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Reconstitution des écosystèmes forestiers 2 : Développer durablement les massifs forestiers par la généralisation des plans de gestion 3 : Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des citoyens par l'utilisation durable des ressources forestières <p>P 423 : LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION ET PROTECTION DE LA NATURE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Préserver et reconstituer les ressources naturelles et la biodiversité 2 : Valoriser la biodiversité par la chasse, la pêche et l'aquaculture continentale 3 : Protéger les forêts contre les risques climatiques
DÉPARTEMENT DU TRANSPORT, DE LA LOGISTIQUE, ET DE L'EAU	DÉPARTEMENT DE L'AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL
<p>P435 : PORTS ET MARINE MARCHANDE</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 : Protection du littoral 3 : Lutter contre la pollution et participer à réduire les risques liés à l'eau 4 : Délimiter et Valoriser le Domaine Public Maritime <p>P601 : EAU</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Dégager et mobiliser les ressources en eau pour un approvisionnement en eau durable du pays 2 : Améliorer la gestion de l'eau 3 : Lutter contre la pollution et participer à réduire les risques liés à l'eau <p>P414 : METEOROLOGIE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Améliorer le système d'alerte météorologique pour contribuer à la sauvegarde des vies et des biens 2 : Améliorer la qualité des prévisions météorologiques 3 : Améliorer l'assistance aux différents secteurs socioéconomiques et la société civile 	<p>P415 : DEVELOPPEMENT DES FILIERES DE PRODUCTIONS</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 : Développement de l'agriculture solidaire 3 : Développement de la labellisation et amélioration de l'offre en produits de terroir 4 : Renforcement de la valorisation des produits agricoles <p>P417 : PRESERVATION DU PATRIMOINE ANIMALE ET VEGETALE ET SECURITE SANITAIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Protection du patrimoine végétal et animal <p>P418 : Irrigation & Aménagement Espace Agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Amélioration de l'efficacité des systèmes d'irrigation 2 : Valorisation des ressources en eau mobilisées par les barrages existants ou en cours de construction 3 : Améliorer l'aménagement de l'espace agricole <p>P419 : DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE RURAL ET DES ZONES DE MONTAGNE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Améliorer les conditions de vie de la population rurale et des zones de montagne 2 : Assurer la qualité et la sécurité sanitaire de la filière pêche en y assistant tous les acteurs impliqués

DÉPARTEMENT DE L'ÉNERGIE, DES MINES	DÉPARTEMENT DE LA PÊCHE MARITIME
<p>P427 : ENERGIE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Réduire la dépendance énergétique du pays 2 : Assurer la sécurité d'approvisionnement en énergie 3 : Généraliser l'accès à l'énergie 4 : Renforcer les capacités du DEM en matière de contrôle de sécurité et de prévention des risques au niveau des installations énergétiques 	<p>P424 : DEVELOPPEMENT DE LA PECHE ET AQUACULTURE ET VALORISATION DE LA RESSOURCE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 : Préserver et pérenniser la ressource halieutique et lutter contre la pêche INN en y associant tous les acteurs 2 : Assurer la qualité et la sécurité sanitaire de la filière pêche en y assistant tous les acteurs impliqués

Un examen sommaire des PdP des ministères climatiquement prioritaires laisse apparaître les constats suivants :

- **La difficulté d'effectuer le rapprochement entre les documents de planification stratégique et les documents de programmation budgétaire** : les PdP ne font explicitement référence ni aux actions et aux objectifs climatiques prévus dans les stratégies et politiques nationales concernant le climat et l'environnement (SNDD, PCN 2030, CDN). Il en découle, une insuffisante articulation entre les orientations stratégiques et les objectifs inscrits aux PdP sectoriels, ainsi que les indicateurs et les cibles qui leur sont associés, d'une part, et ceux figurant dans documents de stratégie et de politiques climatiques et environnementales nationales, d'autre part.
- **Cette difficulté est accentuée par l'inexistence d'un document de politique transversale et d'un budget pluriannuel associé (PBT) et, spécifique au climat et à l'environnement.** L'absence de ces deux outils, que La Revue des Dépenses Publiques et Analyse Institutionnelle de la Politique Climat (RDPAIPC) effectuée par la Banque, avait recommandé en 2013, ne permet pas de garantir une cohérence entre les PBT sectoriels et les politiques climatiques et environnementales nationales. Cette absence affaiblit le lien entre ces politiques transversales et la programmation budgétaire, et ne permet pas en conséquence de s'assurer de la bonne contribution du budget à la concrétisation des ambitions climatiques et environnementales nationales.
- **Les objectifs et les indicateurs directement liés au climat ne sont pas visibles au niveau des PdP des ministères prioritaires.** Sur les quarante objectifs recensés, seul deux objectifs (marqué en vert sur le tableau 6 et repris avec leurs indicateurs sur le tableau 7 ci-dessous) font explicitement référence aux préoccupations climatiques.

Tableau 7 : Objectifs et indicateurs faisant explicitement référence au Climat

DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT	DÉPARTEMENT DES EAUX ET FORÊTS
<p>Programme 501 : Consolidation De La Gouvernance Environnementale Et Du Dd Et Mobilisation Des Acteurs</p> <p>Objectif 4 : Contribuer à la lutte contre le changement climatique et à la préservation et la valorisation de la biodiversité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicateur 501.4.1 : Taux de réalisation des Plans Climat Territoriaux • Indicateur 501.4.2 : Taux de mise en œuvre de la Stratégie et plan d'action national de la biodiversité 	<p>Programme 423 : Lutte Contre La Desertification Et Protection De La Nature</p> <p>Objectif 3 : Protéger les forêts contre les risques climatiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicateur 423.3.1 : Superficie brûlée par incendie • Indicateur 423.3.2 : Taux de superficie brûlée en formation arborée par rapport à la superficie totale incendiée • Indicateur 423.3.3 : Nombre de site de surveillance et de suivi de la santé des forêts

A quelques exceptions près, les engagements du pacte de l'administration exemplaire ne sont généralement pas reflétés dans les PdP. Ces engagements devraient normalement être déclinés en objectifs et indicateurs dans le cadre des programmes de support des différents ministères. Cependant, force est de constater que seuls deux ministères ont procédé ainsi : le ministère des finances et le ministère de l'énergie et des mines, bien que les objectifs et les indicateurs retenus restent limités, hétérogènes et ne couvrant pas tous les engagements du pacte. Par ailleurs, il convient de noter que le ministère de l'environnement souligne dans son PdP les actions qu'il a entreprises et les progrès qu'il a enregistré concernant le PAE, même s'il n'en rend pas compte à travers des indicateurs de performance.

Tableau 8 : programmes, objectifs et indicateurs de performances liés au PAE

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES	MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
<p>P 460 : SUPPORT ET PILOTAGE</p> <p>3 : Utiliser les technologies d'efficacité énergétique pour lutter contre toutes les formes de gaspillage d'énergie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'équipements installés⁹ <p>4 : Mise en œuvre du premier axe de la SNDD relatif à la rationalisation de la consommation de l'électricité, de l'eau et des fournitures de bureau</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux de réduction de la consommation d'électricité, d'eau et des fournitures de bureau • Nombre de procédures mises en place pour la gestion des déchets bureautiques <p>5 : Mise en place d'un Système de gestion de l'Energie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de centrales de comptage installées • Taux de réduction de la consommation d'électricité par départ électrique 	<p>P 130 : SUPPORT ET PILOTAGE</p> <p>5 : Promouvoir une culture écoresponsable et durable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux des chauffeurs formés à l'écoconduite • Taux des acheteurs formés à l'achat éco-responsable • Pourcentage des bâtiments ayant adopté un système automatique pour éteindre les ordinateurs la nuit, les jours fériés et les fins de semaine • Taux de bâtiments publics ayant mis en place un système de tri
	AFFAIRES GÉNÉRALES DU GOUVERNEMENT
	<p>P 140 : SUPPORT ET PILOTAGE</p> <p>3 : Mettre en place un environnement de travail écologique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de renouvellement du parc auto selon des critères écologiques • Pourcentage des bâtiments ayant adopté un système automatique pour éteindre les ordinateurs la nuit, les jours fériés et les fins de semaine
	FONCTION PUBLIQUE
	<p>P 124 : REFORME DE L'ADMINISTRATION</p> <p>5 : Promouvoir une culture écoresponsable et durable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux des chauffeurs formés à l'écoconduite

⁹ Cet indicateur est décliné en sous-indicateurs : nombre d'installation de lampes économiques ; nombre de climatiseurs remplacés par des climatiseurs performants ; Nombre de chauffe-eau solaires installé.

Les circulaires encadrant la préparation du budget sont silencieuses par rapport au Climat. La préparation du budget est encadrée chaque année par deux circulaires du Chef du gouvernement et suit un calendrier précis.¹⁰ Ni l'une ni l'autre ne fait en effet, jusqu'à présent, référence à la question climatique et ne donne de directives quant aux modalités d'intégrer dans le projet de budget des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et ne fixent pas d'objectifs de dépenses dans ce sens. L'absence des préoccupations climatiques dans les circulaires budgétaires, et dans l'ensemble du corpus juridique régissant les finances publiques, n'incite pas à tenir compte de ces préoccupations dans la construction des budgets ministériels. Ceci, contrairement à la budgétisation sensible au genre à laquelle le Maroc a souscrit depuis longtemps et capitalisé une expérience qui fait référence.

Actuellement, il n'existe pas de méthode ni d'outil permettant de distinguer et de suivre les dépenses publiques en fonction de la nature et de l'ampleur de leurs impacts sur le climat. Les différents types de nomenclatures budgétaires existantes (économique, fonctionnelle, administrative, et programmatique), n'incluent pas de rubriques permettant de faire une telle distinction. Il en est de même pour ce qui est de la comptabilité de l'Etat, qui enregistre les dépenses, en s'appuyant sur leurs natures économiques. En outre, le système d'information de gestion intégrée la dépense (GID), ne prévoit pas de champs permettant de marquer les dépenses selon leur impact positif ou négatif sur le changement climatique. De même, il n'existe pas de rapport rendant compte de l'incidence environnementale du budget de l'Etat. Les seules informations disponibles doivent être cherchées au niveau des rapports de performances concernant les ministères prioritaires. Dans ces conditions, il est difficile d'assurer un suivi, d'évaluer ou de rendre compte de l'impact du budget sur le climat.

Encadré 4 : - Budgétisation du climat : expérience internationale

Depuis l'introduction des premiers systèmes de marquage du budget climatique en 2012, 19 gouvernements nationaux et infranationaux ont élaboré des méthodologies de marquage du budget climatique (par exemple, le Népal, le Chili, l'Indonésie, les Philippines, la Colombie, l'Irlande, le Ghana, le Kenya, la France, l'Australie, etc.). Le marquage du budget climatique (Climate Budget Tagging, CBT) s'appuie sur l'expérience acquise en matière de marquage pour d'autres objectifs politiques pangouvernementaux, notamment la pauvreté, le genre et les objectifs internationaux de développement définis par les Nations Unies. Les méthodologies de marquage des budgets climatiques comportent trois éléments essentiels : la définition des dépenses liées au climat, la définition de la couverture appropriée et l'estimation des dépenses liées au climat.

L'Australie a depuis 2014 introduit la budgétisation sensible au climat avec l'utilisation du marquage des dépenses sensibles au changement climatique. Comme indiqué dans leur Manuel de code de typologie (Département Australien du Budget et Management, 2020), le Gouvernement considère le « Marquage des Dépenses liées au Changement Climatique » (ou CCET selon son acronyme anglais) comme une base pour la budgétisation sensible au climat. Il permet en outre l'identification et le suivi des dépenses sensibles au climat dans le budget et facilite une discussion sur sa performance. Le CCET génère également des statistiques et des informations de base opportunes pour évaluer les tendances, suivre l'exécution du budget et surveiller la performance. Les données finalisées devraient faciliter l'établissement d'une base de référence des dépenses liées au changement climatique par domaine de résultat et de production du Plan d'Action National sur le Changement Climatique (PANCC) afin de soutenir un dialogue politique au sein et en dehors du gouvernement. Le marquage des dépenses liées au changement climatique implique que les Agences Gouvernementales Nationales (AGN) évaluent chaque Programme, Activité et Projet (PAP) dans le budget selon trois dimensions : (i) si le Programme, l'Activité et le Projet (PAP) sont sensibles au climat (ou sensibles) ; (ii) pour les PAP sensibles au climat, si l'ensemble du PAP ou seulement des composantes spécifiques sont sensibles au climat ; et (iii) classer et étiqueter le PAP en utilisant un code de typologie des dépenses climatiques, et déclarer comme dépense climatique le budget du PAP ou des composantes spécifiques identifiées.

En 2020, la France a entrepris un processus de budgétisation environnementale. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'initiative précitée de l'OCDE : Paris collaborative on Green Budgeting. Cette démarche se traduit concrètement par la production d'un Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat. Ce rapport, qui est annexé au projet de loi de finances, analyse l'impact environnemental du budget de l'Etat et présente l'ensemble des financements, publics et privés, mobilisés en faveur de la transition écologique dans la continuité des agréments budgétaires verts déjà en place. Il

¹⁰ (i) La circulaire émise avant le 15 mars, en vertu de l'article 2 du décret n° 2-15-426 du 15 juillet 2015, relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances fixe l'évolution globale des dépenses sur trois ans. La circulaire définit également les orientations générales devant encadrer la préparation des propositions de PBT ministérielles, et invite les ordonnateurs à assortir leurs propositions d'objectifs et d'indicateurs de performance, et à les transmettre avant le 15 avril, au ministère des finances. (ii) La circulaire émise vers le mois d'août, en vertu de l'article 4 du décret n° 2-15-426 précise les orientations et choix budgétaires du gouvernement pour la loi de finances de l'année et fixe les plafonds estimatifs pour la préparation des budgets ministériels.

introduit une nouvelle classification des dépenses permettant d'identifier l'impact environnemental des dépenses de l'État et offre une vision exhaustive et consolidée des informations disponibles en matière de moyens consacrés aux politiques environnementales. Son champ d'application couvre l'ensemble des dépenses de l'État, y compris les dépenses fiscales. Le premier rapport de ce type a été annexé au projet de loi de finances pour 2021. L'édition 2022 du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État a été complétée par un volet performance. Ce volet comprend une série d'indicateurs présentant la performance environnementale de certaines dépenses favorables, défavorables ou mixtes (au regard de l'impact sur l'environnement) ; il apporte une dimension évaluative supplémentaire au budget vert. En effet, au-delà de leur notation environnementale, les indicateurs permettent de qualifier l'efficacité environnementale et de ne pas se contenter de volumes de crédits. Dans le cadre de cet accord, la France s'est engagée à réduire ses émissions de GES de 40 pourcent d'ici 2030 (par rapport à 1990) pour viser la neutralité carbone d'ici 2050.

Le Maroc gagnerait à s'inscrire dans le mouvement assez récent consistant à adopter des démarches permettant le « marquage climatique » du budget. Une vingtaine de pays ont déjà institutionnalisé l'analyse des dépenses climatiques par l'introduction du marquage du budget lié au climat (cf. encadré 4). Cette démarche reconnaît que les dépenses liées au changement climatique, de par leur nature intersectorielle, ne peuvent pas être facilement mesurées au moyen de rapports de dépenses standard, ou, identifiées dans le plan comptable (ou plan de comptes) d'un État. Elle vise donc à marquer les lignes budgétaires (ou postes/articles budgétaires) liées à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, ainsi qu'à enregistrer les allocations et les dépenses engagées à leur encontre.

3.2. Investissement public et gestion d'actifs

Le cadre de gestion de l'investissement public n'a pas de processus de sélection et de priorisation établie dans lequel la dimension climatique pourrait être prise en compte. Le PEFA 2016 et le PIMA 2017 du Maroc ont relevé l'absence de cadre légal et réglementaire pour l'évaluation des projets d'investissements publics, de critères standards pour le processus de sélection des projets, de processus unifié d'évaluation des investissements, d'instructions standards concernant la gestion des projets en cours de réalisation, et de fichier centralisé des projets d'investissement. Ainsi, les projets d'investissements publics sont sélectionnés et gérés au niveau des ministères sectoriels, sans critères objectifs de sélection commun ni suivi d'exécution consolidé. Une structure au niveau de la Direction du Budget chargée de l'investissement public a été créée mais sans contrepartie au niveau des ministères et établissements publics. Le projet de décret relatif au dispositif de gestion de l'investissement public et un Système de Gestion des Investissements Publics ont été élaborés, mais la mise en œuvre a été retardée par la pandémie en 2020 et les élections en 2021. Ceci présente une opportunité d'intégrer la dimension climatique et les critères d'évaluation du NMD dans les critères de sélection.

Les projets d'investissement public susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement sont assujettis à des études d'impact environnemental (EIE). Il s'agit d'une obligation légale instituée par la loi 12-03, adoptée en 2003,¹¹ dont les dispositions aux projets publics ou privés, qui, « en raison de leurs dimensions ou de leur nature, sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement » (art. 2). Les EIE constituent en vertu de cette loi un instrument préventif de gestion et de protection de l'environnement. Elles ont pour objet « d'évaluer, de manière méthodique et préalable, les répercussions éventuelles, les effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement... ; de supprimer, d'atténuer et de compenser les répercussions négatives du projet ; de mettre en valeur et d'améliorer les impacts positifs du projet sur l'environnement ; d'informer la population concernée sur les impacts négatifs du projet sur l'environnement » (art.5) que le financement soit public ou privé.

¹¹ Avant 2003, les EIE s'effectuaient d'une manière volontaire par les promoteurs de projets ou sollicitées par des bailleurs de fonds internationaux ou pour des raisons de sensibilité particulière d'un milieu récepteur d'un projet ou pour un arbitrage d'avis discordants concernant l'occupation des sols.

Tous les projets d'investissement publics ne sont pas assujettis à l'EIE, qui ne comprend pas non plus une dimension climatique explicite. La consistance des EIE est précisée au niveau de l'article 6 de la loi 12-03.¹² Les projets soumis à l'EIE sont limitativement énumérés en annexe à loi 12-03, et regroupés au sein de cinq principales catégories. Il s'agit : (i) des établissements insalubres, incommodes ou dangereux classés en première catégorie ; (ii) des projets d'infrastructures ; (iii) des projets industriels ; (iv) des projets d'agriculture ; (v) des projets d'aquaculture et de pisciculture. Les projets d'infrastructure soumis obligatoire à l'EIE (qui sont essentiellement des projets investissements publics) comprennent : la construction de routes (routes nationales et autoroutes) ; les voies ferrées ; les aéroports ; l'aménagement de zones urbaines ; l'aménagement de zones industrielles ; les ports de commerce et ports de plaisance ; les barrages ou toutes autres installations destinées à retenir et à stocker les eaux d'une manière permanente ; les complexes touristiques, notamment ceux situés au littoral, à la montagne et en milieu rural ; les installations de stockage ou d'élimination de déchets quel que soit leur nature et la méthode de leur élimination ; les stations d'épuration des eaux usées et ouvrages annexes ; les émissaires d'évacuation marin ; le transport de matières dangereuses ou toxiques.

Les modalités d'approbation des EIE ont été également définis par la loi 12-03 et ses deux décrets d'applications. La loi subordonne l'autorisation administrative de tout projet soumis à l'EIE à une décision d'acceptabilité environnementale. Cette autorisation est délivrée par le Comité National ou Régional pour les Etudes d'Impact sur l'Environnement (CNEI/CREI), dont les attributions sont fixées par le décret n° 2-04-563 du 20/11/2008. Par ailleurs, la loi prévoit obligatoirement une enquête publique dont les conditions d'application sont fixées par le décret 2-04-564 du 20/11/2008. L'objectif d'une telle enquête est de consacrer les principes démocratiques de transparence et participation du public aux processus décisionnels susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

Encadré 5 : Compétences du CNEI et du CREI

Le CNEI est chargé :

- D'examiner les études d'impact sur l'environnement et d'instruire les dossiers y afférents qui lui sont confiés ;
- De donner son avis sur l'acceptabilité environnementale des projets ;
- D'étudier les études d'impact objet de demande de réexamen prévue à l'article 24 dudit décret ;
- De soutenir et de conseiller les CREI dans l'exercice de leurs attributions.

Son périmètre de compétence couvre :

- Les projets dont le seuil d'investissement est supérieur à deux cents millions de dirhams (200 000 000 DH) ;
- Les projets dont la réalisation concerne plus d'une région, quel que soit le montant de l'investissement ;
- Les projets transfrontaliers, quel que soit le montant de l'investissement. Le comité national est présidé par l'autorité gouvernementale chargée de l'environnement qui assure le secrétariat dudit comité.

Les CREI, quant à eux, sont chargés :

- D'examiner les études d'impact sur l'environnement relatives aux projets dont le seuil d'investissement est inférieur ou égal à deux cents millions de dirhams (200.000.000 DH) à l'exception des projets dont la réalisation concerne plus d'une région du Royaume, quel que soit le montant de l'investissement ; des Projets transfrontaliers, quel que soit le montant de l'investissement.
- De donner son avis sur l'acceptabilité environnementale des projets qui lui sont soumis. Chaque comité régional est présidé par le wali de la région. Le secrétariat dudit comité est assuré par le représentant régional de l'autorité gouvernementale chargée de l'environnement.

¹² Notamment (i) Une description globale de l'état initial du site susceptible d'être affecté par le projet, notamment ses composantes biologiques, physiques et humaines ; (ii) Une description des principales composantes, caractéristiques et étapes de réalisation du projet y compris les procédés de fabrication, la nature et les quantités de matières premières et ressources d'énergie utilisées, les rejets liquides, gazeux et solides ainsi que les déchets engendrés par la réalisation ou l'exploitation du projet ; (iii) Une évaluation des impacts positifs, négatifs et nocifs du projet sur le milieu biologique, physique et humain pouvant être affecté au cours de la phase de réalisation, d'exploitation ou de son développement sur la base des termes de références et des directives prévues à cet effet ; (iv) Les mesures envisagées par le pétitionnaire pour supprimer, atténuer ou compenser les conséquences dommageables sur l'environnement et les mesures pour améliorer les impacts positifs du projet ; (v) Un programme de surveillance et de suivi du projet ainsi que les mesures envisagées en matière de formation, de communication et de gestion en vue d'assurer l'exécution, l'exploitation et le développement conformément aux prescriptions techniques et aux exigences environnementales adoptées par l'étude

La loi 49-17 adoptée en 2020 relative à l'évaluation environnementale améliore significativement le cadre de l'EIE et offre une opportunité d'intégration de la dimension climat dans la programmation de l'investissement public. En cohérence avec la loi cadre 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable qui prévoit dans son article 8 la révision du cadre législatif relatif aux EIE afin d'y intégrer l'évaluation stratégique environnementale, les principaux apports de la nouvelle loi devraient permettre d'assurer de la cohérence de développement national et territorial avec les ambitions écologiques du pays. La loi prévoit notamment :

- L'assujettissement des politiques publiques, programmes, plans et schémas du développement sectoriel et régional à l'évaluation stratégique environnementale ; et
- L'institution de l'audit environnemental pour les projets déjà existants qui n'ont pas fait l'objet d'un audit environnemental avant la publication de la loi.

La nouvelle loi (49-17) apportera d'autres améliorations au cadre d'EIE, une fois les textes d'application adoptés. Elle a notamment simplifié la procédure d'évaluation environnementale des petits projets à faible impact sur l'environnement en permettant à leurs porteurs de présenter une simple notice plutôt qu'une étude d'impact sur l'environnement. En outre, la loi a institué le Comité national des études d'impact environnemental présidé par le Secrétariat d'État chargé du développement durable et d'un comité régional des études d'impact environnemental présidé par le Wali au niveau de chacune des régions. Les comités régionaux sont désormais gérés par les Centres Régionaux des Investissements (CRI). Ces comités ont pour rôle de décider, sur la base des résultats de l'étude d'impact, de l'acceptabilité environnementale qui conditionne la mise en œuvre des projets assujettis. Enfin, la loi nouvelle loi renvoie à un texte réglementaire, plutôt qu'à une annexe qui lui est attachée, la définition de la liste des projets soumis aux EIE, laissant ainsi une plus grande souplesse pour l'actualisation de cette liste. Cependant, l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle loi reste tributaire de l'adoption de ses décrets d'application. Or, à ce jour, les décrets en question ne sont toujours pas pris ; ce sont donc les dispositions de la loi 12-03 qui continuent à s'appliquer.

Enfin, il importe de souligner que le nouveau modèle de développement (NMD) a fait de la soutenabilité et de l'efficacité un principe devant guider les choix de politiques publiques. Le NMD insiste sur le fait que « l'anticipation des externalités de tout projet sur l'environnement doit être rendue systématique, et l'arbitrage doit se faire en faveur de la préservation des ressources en cas d'externalités négatives fortes. En outre, l'efficacité des dépenses publiques doit être régulièrement évaluée ». Par ailleurs, le rapport du NMD prévoit une grille d'adéquation des politiques publiques aux principes du NMD, incluant le principe de soutenabilité qui renvoie notamment aux questions environnementales.

3.3. Commande publique

Au Maroc, la commande publique est une opportunité pour prendre en compte le changement climatique dans la dépense publique. La commande publique représente environ 19% du PIB¹³ ; une part qui se situe largement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (10%). Elle représente 70% du chiffre d'affaires des entreprises des BTP et 80% de l'ingénierie. Elle représente ainsi un levier puissant pour atteindre les objectifs et les engagements du pays dans le domaine du changement climatique et contribuer à l'effort de transition vers une économie décarbonée, en utilisant le pouvoir d'achat de l'Etat pour choisir des fournitures, des services et des travaux ayant peu d'incidence sur l'environnement. D'où l'importance de disposer d'un système de commande publique qui serait aligné sur un tel objectif et qui permettrait de « garantir que les décisions de passation des marchés appliquent les principes de l'économie circulaire et de la commande publique adaptative pour réduire les émissions de GES et améliorer la résilience »¹⁴.

Le cadre de gestion des marchés publics est conforme aux bonnes pratiques, selon le constat effectué par le PEFA 2016. Ce cadre a connu au cours des dernières années des évolutions successives le rapprochant progressivement des standards internationaux. La dernière réforme, entreprise en 2013, a donné lieu à un nouveau code des marchés

¹⁴ PEFA climat

publics¹⁵, qui conforte les principes de transparence, d'égalité de traitement et de libre accès des concurrents à la commande publiques¹⁶. Le nouveau code s'applique tant aux marchés de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales et de la plupart des EEP. Par ailleurs, depuis janvier 2015¹⁷, les procédures de passation des marchés publics ont été dématérialisées à travers la mise en place d'un portail des marchés publics¹⁸. De plus, une commission nationale de la commande publique a été instituée, ayant notamment comme mission de superviser le cadre réglementaire régissant les marchés publics et le traitement des plaintes.

Le décret de 2013 introduit la possibilité de tenir compte des considérations environnementales dans le processus d'achat public. L'article premier de ce décret dispose que « la passation des marchés publics prend en considération le respect de l'environnement et les objectifs du développement durable ». L'article 18 traitant du règlement de consultation, ouvre la possibilité de compléter les critères d'admissibilité des concurrents et d'attribution des marchés, lorsqu'une offre technique est exigée, par des critères portant, entre autres, sur « les performances liées à la protection de l'environnement ; le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ».

De même, le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux (CCAG-T) comporte aussi des dispositions visant la protection de l'environnement. Il s'agit, d'une part, de l'article 30, intitulé « protection de l'environnement », qui impose à l'entrepreneur de prendre les mesures permettant de maîtriser les éléments susceptibles de porter atteinte à l'environnement ; et d'autre part, de l'article 31, qui fixe la responsabilité de l'entrepreneur et du maître d'œuvre en matière de gestion des déchets générés par les travaux exécutés dans le cadre du marché public les liant. L'encadré ci-après reprend les dispositions des deux articles en question.

Encadré 6 : articles 30 et 31 du décret n° 2-14-394 du 13 mai 2016, approuvant le CCAG-T

Article 30 - Protection de l'environnement

L'entrepreneur prend les mesures permettant de maîtriser les éléments susceptibles de porter atteinte à l'environnement, notamment les déchets produits en cours d'exécution des travaux, les émissions de poussières, les fumées, les émanations de produits polluants, le bruit, les impacts sur la faune et sur la flore, la pollution des eaux superficielles et souterraines, et de garantir la sécurité et la santé des personnes ainsi que la préservation du voisinage.

Sur demande expresse du maître d'ouvrage, l'entrepreneur doit être en mesure, en cours d'exécution des travaux, d'apporter la preuve que les prestations effectuées dans le cadre du marché satisfont aux exigences environnementales fixées dans le cahier des prescriptions spéciales le cas échéant.

Lorsque les prestations sont à exécuter dans un lieu où des mesures environnementales spécifiques s'appliquent, notamment dans des lieux qualifiés de site sensible ou zone protégée d'un point de vue environnemental, en application des dispositions législatives et réglementaires, l'entrepreneur doit se soumettre à ces exigences particulières.

Article 31 - Gestion des déchets du chantier

L'élimination des déchets générés par les travaux objet du marché est de la responsabilité de l'entrepreneur pendant l'exécution des travaux. L'entrepreneur se charge des opérations de collecte, transport, stockage, éventuels tris et traitements nécessaires et de l'évacuation des déchets générés par les travaux objet du marché vers les lieux susceptibles de les recevoir, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Le maître d'ouvrage remet à l'entrepreneur toute information qu'il juge utile pour permettre à celui-ci d'éliminer lesdits déchets conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Afin que le maître d'ouvrage puisse s'assurer de la traçabilité des déchets et matériaux issus du chantier, le titulaire lui fournit les éléments de cette traçabilité, notamment grâce à l'usage de bordereaux de suivi des déchets de chantier.

Pour les déchets dangereux, l'usage d'un bordereau de suivi est obligatoire conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

¹⁵ Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 (entré en application en janvier 2014)

¹⁶ Les évaluations du système réalisées dans le passé récent par certains bailleurs considéraient déjà que le système antérieur à ce décret satisfaisait les normes internationales de bonnes pratiques.

¹⁷ Arrêté n° 20-14 relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics.

¹⁸ Consistance des fonctionnalités + quelques chiffres actualisés.

Par ailleurs, l'objectif n° 5 de la stratégie nationale du développement durable consistait à promouvoir une commande publique durable et responsable. Cet objectif a été repris au niveau du PEA, qui prévoit pour quatre engagements pour le concrétiser : (i) introduire les principes de la durabilité dans le cadre réglementaire régissant la commande publique ; (ii) généraliser et systématiser l'achat d'équipements économes d'eau et d'énergie à travers la mise en place d'un système de normes et de labels écologiques ; (iii) élaborer un plan de communication et de sensibilisation pour la commande publique durable ; et (iv) accompagner les acheteurs publics par des guides et des formations. Cependant, les progrès réalisés sur l'ensemble de registres restent encore en deçà des objectifs escomptés.

Au bilan, bien que qu'il soit ouvert au « verdissement » de la commande publique, le cadre actuel des marchés publics recèle encore un large potentiel de progrès en la matière. Ce cadre n'est pas encore contraignant en ce qui concerne l'intégration des critères écologiques tout au long du cycle de vie de la commande publiques, et aucun arrêté n'a été pris pour en expliciter les modalités opérationnelles de mise en œuvre. Il n'existe pas encore de normes et de guides relatifs aux achats publics sensibles au climat. Les acteurs concernés (les services d'achats des ministères) ne sont pas encore suffisamment sensibilisés sur le sujet et n'ont pas encore suivi de formation s'y rapportant, ainsi l'achat public vert n'est pas encore ancré dans les pratiques des administrations publiques. Enfin, il n'existe pas de suivi statistique ni de rapports périodiques sur les marchés publics sensibles au climat ou contenant des clauses environnementale – ni d'ailleurs, sur les marchés publics en général.

3.3. Entreprises Publiques

Les Etablissements et Entreprises Publiques (EEP) opèrent dans les principaux secteurs économiques et jouent un rôle essentiel de services publics et dans l'investissement public. Le portefeuille public se compose de 225 établissements publics (EP, qui comprennent les entreprises parapubliques) et de 44 sociétés à responsabilité limitée détenues directement par le Trésor. Parmi cela, les 71 entités commerciales représentent 26,5% du total des EP, 08 entreprises d'État détiennent 77% de 498 filiales ou participations, dont 54% sont contrôlées majoritairement, et 11 filiales sont cotées à la Bourse de Casablanca (seules sont détenues directement l'IAM dans le secteur des télécommunications et la SOPED, l'opérateur portuaire). Le portefeuille public se caractérise par sa diversité et son étendue territoriale. Les programmes de développement contribuant à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions sont mis en œuvre par 70% des entités publiques, même si 39% des investissements des entreprises publiques prévus en 2021 étaient concentrés dans les deux plus grandes régions, Casablanca et Rabat.

Les EEP représentent une large part de l'investissement public, dans des secteurs pertinents pour le Climat. L'investissement public est exécuté à hauteur de 38% par les EEP (LdF 2022). Les initiatives menées par les entreprises publiques, telles que le programme national d'électrification rurale (PERG) et le programme d'alimentation en eau potable des populations rurales (PAGER), ont permis d'atteindre l'accès universel à l'électricité (99,78 % à la fin de 2020) et l'accès à l'eau potable à 97,8 %.¹⁹ L'accès à l'assainissement de base était de 89% au niveau national, 94% en milieu urbain et 79% en milieu rural en 2015²⁰. En matière de transport, le Maroc dispose d'un impressionnant réseau routier de 60 000 km et a créé des accès dans les zones rurales et montagneuses, un réseau d'autoroutes de plus de 1 800 km desservant 60 % de la population ; des infrastructures aéroportuaires développées ; l'un des meilleurs réseaux ferroviaires d'Afrique, dont la première liaison ferroviaire à grande vitesse du continent africain ; et un port de classe mondiale à Tanger. Ces projets ont été mis en œuvre par de grandes entreprises publiques de transport. La qualité des infrastructures du Maroc s'est également améliorée au cours de la dernière décennie, avec une amélioration de son classement de compétitivité mondiale pour la qualité des infrastructures passant de 73 en 2008 à 53 en 2019 (bien qu'il ait chuté de 42 en 2017).²¹

Certaines EEP sont plus directement concernées par la question environnementale que d'autres. C'est le cas des EEP opérant dans les secteurs de (i) l'Agriculture (Agence pour le Développement Agricole, ADA, Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, OMVA, etc.) ; (ii) des Mines, Energie et Eau (MASEN pour les énergies renouvelables,

¹⁹ Source : SOEs report, MEFRA, 2021

²⁰ UNICEF : Progrès en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène des ménages 2000-2017 (publié en 2019).

²¹ Source : Rapports sur la compétitivité mondiale 2009-10 et 2019 ; Forum économique mondial

ONHYM pour les hydrocarbures et mines, l'OCP pour les phosphates, l'ONEE pour la production d'électricité et d'eau potable ; et les (iii) transports et infrastructures (Royal Air Maroc, Autoroutes du Maroc, l'ONCF pour le transport ferroviaire, l'Agence Nationale des Ports, etc.). Enfin, d'autres EEP sont également concernées, de manière plus ou moins directes, en particulier ceux relevant de l'aménagement du territoire (Casa-Aménagement, l'agence en charge de l'aménagement du Bouregreg, etc.) ou encore les programmes d'électrification du monde rural (PERG) ou le programme d'approvisionnement en eau potable (PAGER). Cette liste non exhaustive donne – par son nombre autant par le poids des EEP citées – un aperçu de l'importance la prise en compte des EEP dans la lutte contre le changement climatique.

Les EEP font face à des défis importants de rentabilité, aggravés par la crise de la covid-2019 et la hausse récente de la facture énergétique, appelant le Gouvernement à la réforme des EEPs. La valeur ajoutée des entreprises stratégiques a baissé de 12% en 2020 pour s'établir à 70,5 milliards de dirhams (7,6 milliards de dollars).²² Les bénéficiaires ont considérablement baissé en 2020 en raison de la pandémie, les entreprises publiques stratégiques ayant enregistré une baisse de leur résultat d'exploitation et de leur résultat net de respectivement 82% (pour un montant de 2,867 milliards de dirhams) et 194% (pour un solde de -5,77 milliards de dirhams).²³ Les faibles bénéficiaires s'expliquent par une multitude de facteurs, dont les modèles d'affaires, les politiques tarifaires et les mandats partiellement non financés. La CDG possède plusieurs filiales structurellement déficitaires, dont certaines sont mandatées pour mettre en œuvre des projets de soutien aux politiques sociales du gouvernement.²⁴ Ces défis avaient déjà été soulignés par la Cour des comptes en 2016, avertissant sur les risques, y compris financiers, encourus par le secteur des EEP, notamment (i) la non-précision du rôle d'Etat-Stratège, une fonction d'Etat actionnaire quasi-inexistante ; (ii) la non-rationalisation du nombre d'EEP ; (iii) la faible voire alarmante performance financière d'un nombre excessif d'EEP, non contrebalancée par la bonne santé de quelques gros EEP ; ou encore (iv) une gouvernance qui doit encore gagner en transparence et efficacité. Plusieurs réformes sont en cours pour pallier les dysfonctionnements qu'accuse le secteur des EEP.²⁵

Encadré 7. Réforme en cours sur les EEP au Maroc

Sur le plan légal et réglementaire, la loi-cadre n°50-21 du 26 juillet 2021 relative à la réforme des établissements et entreprises publics entend renforcer les méthodes de bonne gouvernance au sein des EEPs, optimiser le portefeuille public en rationalisant le nombre d'EEP et favoriser la transparence et la redevabilité, dans la continuité du code de bonne gouvernance adopté en 2012, (sans être légalement contraignant).

En complément, le projet de loi 82.20 crée l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État (APE). Cette agence, dont le périmètre doit être précisé au regard de celui déjà couvert par la Direction des Entreprises publiques et de la Privatisation (DEPP), entend améliorer la supervision des entreprises publiques, optimiser et consolider le portefeuille de l'Etat. L'APE est ainsi appelé à tenir la fonction de l'Etat-actionnaire, voulu par la Cour des comptes en 2016.

A cela s'ajoute de nombreuses réformes, soulignées par le rapport sur les EEP annexé à la loi de finances de 2022, visant à digitaliser les procédures des EEP, à réduire les délais de paiement, moderniser le contrôle financier de l'Etat, etc. Ces actions sont toutes alignées sur les recommandations du rapport sur le Nouveau Modèle de Développement (NMD) de 2021 qui a mis en exergue l'impératif de modernisation des EEP et une réforme de la politique actionnariale de l'Etat.

Il faut ajouter à ces défis l'insuffisante intégration de la question environnementale dans la stratégie des principaux EEP, témoin sa quasi-absence²⁶ du code de bonnes pratiques de 2012²⁷. Cela n'empêche pas l'existence de bonnes pratiques environnementales au sein de certaines EEP, à l'instar de MASEN (dont l'objet est précisément de

²² Principalement en raison des baisses importantes de la valeur ajoutée de la RAM (-66% à 1,394 milliard de dirhams), de la CDG (-31% à 7,309 milliards de dirhams), d'ADM (-29% à 1,658 milliard de dirhams) et d'OCP (-4% à 23,451 milliards de dirhams)

²³ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme administrative (rapport annexé à la loi de finances de 2022).

²⁴ Cour des Comptes (2016)

²⁵ Loi-cadre n°50-21 du 26 juillet 2021 relative à la réforme des établissements et entreprises publics

²⁶ La question est très indirectement et légèrement traitée dans la courte partie réservée à la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE).

²⁷ Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics, 2012

développer les énergies renouvelables), l'OCP, ou du Centre de Compétences Changement Climatique du Maroc (le centre 4C) qui a vocation à diffuser dans les bonnes pratiques.

Les réformes des EEP en cours offre une opportunité pour une meilleure prise en compte du développement durable par les EEP. Plusieurs recommandations peuvent être formulées à cet égard. Une première catégorie s'inscrit dans les réformes en cours : (i) prévoir dans les décrets d'application de la loi-cadre des dispositions concernant le respect de l'environnement ; (ii) la modernisation du dispositif de gouvernance et de contrôle financier de l'Etat sur les EEP (projet de loi 82.20) doit intégrer la dimension environnementale ; (iii) le projet d'actualisation du Code de gouvernance des EEP doit clairement détailler les bonnes pratiques attendues en matière de lutte contre le changement climatique ; enfin (iv) le renforcement des audits externes et le dispositif de suivi des risques des EEP ne doit pas omettre la responsabilité et les risques environnementaux. La deuxième catégorie de recommandations relève de la nécessité de décliner l'ensemble des stratégies nationales pour l'environnement, en particulier la SNDD, qui devrait se refléter dans les contrats-programmes passés entre l'Etat et les EEP, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales.

PILIER 4. COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES

4.1. Coordination et capacités fonctionnelles

Les trois niveaux de collectivités territoriales (CT) sont concernés, et en particulier la Région, par la question du climat. Les compétences des CT définies par les lois organiques de 2015 leur donnent un rôle particulier dans politiques publiques liées au changement climatique (cf. annexe 4). Dans ce processus, compte tenu de leurs prérogatives dans le cadre de la régionalisation avancée et de la loi-cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et de développement durable (CNEDD), le rôle des CT, devient primordial en complément des mesures et décisions nationales et plus largement du cadre global de la lutte contre le changement climatique. L'implication des entités territoriales, permet de mieux tenir compte des réalités de terrain, des enjeux locaux souvent complexes et aussi d'associer et de mobiliser les acteurs pertinents.

La Région a des compétences pertinentes pour la lutte contre le changement climatique : développement économique durable et gestion des ressources naturelles. L'article 80 de la loi organique n° 111.14 relative aux régions publiée en 2015 dispose ainsi que la Région est chargée « des missions de promotion du développement intégré et durable », notamment par « l'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial de la région et le renforcement de sa compétitivité économique, la bonne utilisation des ressources naturelles, leur valorisation et leur préservation, l'adoption des mesures et des actions d'encouragement de l'entreprise et de son environnement et œuvrer à faciliter la domiciliation des activités génératrices de richesse et d'emploi, la contribution à la réalisation du développement durable, l'amélioration des capacités de gestion des ressources humaines et leur formation ».

Les attributions des niveaux municipal et préfectoral sont aussi pertinentes pour le climat à leur échelle territoriales (gestion des déchets, mobilité, infrastructure de réseaux, etc.). Communes et préfectures/provinces sont les mieux placées pour la mise en œuvre à leur échelle territoriale respective, en vertu du principe de subsidiarité. Ainsi les conseils préfectoraux et provinciaux ont pour principales missions le soutien au développement humain et l'appui aux projets de développement local. Les communes prennent en charge prioritairement les équipements collectifs et les services publics de première proximité.

Dans la mise en œuvre de la déconcentration de l'Etat comme pour l'implication des différents niveaux de collectivités territoriales, l'échelon régional est privilégié pour une intégration de la politique Climat territoriale. La CNEDD insiste sur la dimension régionale « pour assurer la meilleure articulation des mesures initiées par les différents niveaux de décision territoriaux et favoriser la mobilisation des acteurs territoriaux » (art. 2 de la loi 99-12). Les compétences doivent donc être pensées en termes de complémentarité des interventions, la Région bénéficiant d'une responsabilité éminente d'intégration entre les différentes approches sectorielles.

Les outils de planification de la Région est censée assurer la cohérence avec l'Etat déconcentré. Du fait de son niveau d'intervention, même si ses actions peuvent directement venir en appui des initiatives locales, la priorité de la Région doit être la mise en place d'un mode de fonctionnement en synergie avec l'administration de l'État. C'est la

région qui établit le schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) avec un horizon de 25 années et cela dans le cadre des grandes orientations nationales. La région doit également établir son plan de développement (PDR) dans la première année de chaque nouvelle mandature. La négociation et la conclusion du contrat de programme entre l'État et la région doit sceller leur action combinée dans les quatre mois suivant l'approbation du PDR. Il peut au-delà concerner d'autres acteurs et partenaires.

Toutefois, peu de régions ont élaboré leurs Plans Climat Territoriaux (PCT). Les régions ne sont pas encore suffisamment considérées comme le cadre idéal d'implémentation au niveau local de toute politique et mesure d'adaptation et d'atténuation des effets de changement climatique. A ce jour, seules deux régions disposent de PCT : Souss Massa et Marrakech Safi. Pour accélérer ce processus, le département de Développement durable a lancé le chantier d'appui de sept conseils régionaux pour les doter de PCT, qui contient un plan d'adaptation et d'atténuation des effets des changements climatiques.²⁸ L'élaboration des PCT n'a véritablement de sens que si les autres documents stratégiques de la région (SRAT et PDR) s'en inspirent. Or on observe que seule la région Souss Massa a intégré les mesures d'adaptation, de décarbonation et de résilience issues du PCT dans son PDR.

L'analyse des PDR des 12 régions, réalisés pendant le mandat 2015-2021, fait ressortir un niveau mitigé d'intégration des projets liés à l'adaptation, l'atténuation et la résilience. L'alignement de développement régional et de l'urbanisation aux efforts d'adaptation et d'atténuation des effets de changement climatique pourrait générer des avantages économiques, sociales et environnementales très importants. Plusieurs régions ont élaboré leur PDR avant d'élaborer leurs SRAT, ce qui ne permet pas d'inscrire les PDR dans une vision long terme de développement économique des régions. L'analyse des PDR des 12 régions, réalisés pendant le mandat 2015-2021, fait ressortir un niveau mitigé d'intégration des projets liés à l'adaptation, l'atténuation et la résilience. En outre, cette intégration reste non structurée et n'est pas fondée sur la base d'un PCT établi préalablement à l'élaboration du PDR. Le renforcement de la gouvernance climat au niveau territorial devient ainsi, déterminant pour la réussite de la déclinaison territoriale de la politique climatique du Maroc.

Tableau 9 : Adaptation, Atténuation et Résilience dans les PDR, SRAT et PCT²⁹

Région	Décarboner l'économie	Lutter contre la pénurie d'eau	Renforcer la résilience aux chocs climatiques
Tanger-Tétouan-Al Hoceïma			
L'Oriental			
Fès-Meknès			
Rabat-Salé-Kénitra			
Béni Mellal-Khénifra			
Casablanca-Settat			
Marrakech-Safi			
Drâa-Tafilalet			
Souss-Massa			
Guelmim-Oued Noun			
Laâyoune-Sakia El Hamra			
Dakhla-Oued Ed-Dahab			

²⁸ L'état d'avancement de ces PCT est comme suit : (i) pour les trois Régions l'Oriental ; Casablanca-Settat ; et Tanger Tétouan Al Hoceima les PCT sont finalisés et en cours de validation par le Département de développement durable. (ii) Pour les quatre régions Daraa Tafillalet et Guelmim Oued Noun ; Laayoune Sakia El Hamra et Beni Mellal-Khenifra : le chantier est en cours. (iii) Le département de l'environnement prévoit de lancer en 2022, le chantier d'élaborer les PCT pour les trois régions restantes, à savoir : Fes-Meknes ; Rabat Salé Kenitra ; et Dakhla-Oued Eddahab

²⁹ Légende : (i) Vert : mesure bien intégrée ; (ii) jaune : mesure moyennement intégrée ; (iii) Orange : mesure absente ou faiblement intégrée

La Région représente une opportunité d'intégration de la politique Climat. La région pourrait être en mesure via ses outils de planification stratégique et opérationnelle, de :

- Élaborer des mesures opérationnelles intégrées, au sein de la région, répondant aux défis de l'augmentation de température et de sa stabilisation à 2 °C voir 1,5 °C à la fin du siècle ;
- Limiter l'impact du territoire sur le climat, en réduisant les émissions de GES ;
- Limiter l'impact du climat sur le territoire en réduisant la vulnérabilité socioéconomique et en renforçant la résilience des écosystèmes ;
- Apporter un appui à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable, à l'implémentation du cadre d'Action de Sendai sur la gestion des risques de catastrophe ;
- Contribuer, à travers un niveau d'ambition régional, au relèvement du niveau d'ambition nationale tel que définie par la CDN ;
- Préserver et renforcer la résilience des écosystèmes et anticiper les modifications à mettre en œuvre pour éviter les pertes et préjudices (ex. migrations dues à des facteurs environnementaux) qui pourraient émerger en réponses aux changements climatiques prévues.

Une dynamique au niveau des collectivités territoriales est engagée. On observe une implication des régions et des villes du Maroc dans la voie d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique à moyen et long terme. Plusieurs initiatives ont été lancées par les Conseils des régions et des villes durant ces cinq dernières années, à titre indicatif :

- Lancement des travaux d'élaboration de Plans Climat Territoriaux de 6 régions (Guelmim Oued Noun, Oriental, Fès Meknès, Tanger-Tétouan, Casa-Settat, Laayoune Sakia el Hamra) en plus de ceux des régions Marrakech-Safi et de Souss Massa ;
- Programmation de plusieurs projet d'énergie renouvelable et efficacité énergétique dans certains PDR 2016-2021 ;
- Projet Climat Med pour l'accompagnement de 11 villes marocaines dans le développement de plans d'action pour l'accès à l'énergie durable et le climat ;
- Projet CoMun qui a permis d'améliorer la performance énergétique et environnementale et de gouvernance des communes ; etc.

Cette dynamique est cependant ralentie par une mise en œuvre limitée de la déconcentration. La commission interministérielle de la déconcentration administrative, dans un rapport de fin 2020 sur la mise en œuvre de la Charte nationale de déconcentration, faisait état de disparités et divergences dans la mise en œuvre de la déconcentration administrative selon les ministères. La feuille de route de la prochaine étape de la déconcentration porte sur la révision de l'organisation des départements ministériels, et du renforcement et de la qualification des ressources humaines et matérielles des services déconcentrés. Elle doit également mieux cerner les prérogatives qui seront transférées définitivement en vertu des schémas directeurs. Le rapport aborde aussi le renforcement des mécanismes de suivi et de la gouvernance selon ses trois niveaux territoriaux (région, province et commune), tout en veillant à l'accompagnement du chantier de la déconcentration administrative par l'adoption d'un programme national de communication et de formation pour faire aboutir ce chantier vital qui s'inscrit dans le sillage de la dynamique institutionnelle et organique qui accompagne le chantier de la régionalisation avancée.

Le rôle des CT dans la CDN est encore négligé par l'Etat. L'analyse des 61 projets identifiés dans la nouvelle CDN actualisée du Maroc, qui couvrent 7 secteurs clés : l'énergie, l'agriculture, le transport, les déchets, l'industrie, l'habitat et la forêt et biomasse, fait ressortir que (i) les régions et les villes n'ont pas ou peu été consultées dans la proposition de projets dans la proposition et la conception de la nouvelle CDN ; (ii) l'implémentation des 61 projets est prévue au niveau des territoires des régions et des communes, toutefois les communes concernées ne sont pas associées. Par exemple, les projets de la nouvelle CDN inscrits dans les secteurs « transport » (ex : Extension du tramway de Rabat ; Extension du tramway de Casablanca ; Programme de renouvellement et de casse) et « déchets » (ex : Valorisation des GES en provenance des stations de traitement des eaux usées ; Traitement mécano-biologique

et co-incinération des déchets ménagers) font partie des compétences des communes et régions. Cependant, on note à ce jour l'absence d'un mécanisme de suivi de mise en œuvre en concertation entre le gouvernement et les communes sites de ces projets.

Le rôle croissant du Wali est primordial dans un thème aussi transversal que la question environnementale. À l'évidence le wali est le personnage clé de l'administration marocaine pour la mise en œuvre efficace de l'action publique en faveur du climat du développement durable c'est à lui en effet que revient d'assurer :

- La cohérence entre les actions déployées par les CT, et celles de l'Etat. Il le fait par ses initiatives, son impulsion et aussi par ses prérogatives de contrôle de la légalité des actes des CT. Il peut le faire précisément en veillant à consulter et impliquer les CT sur tous sujets relatifs au climat qui requièrent leur participation pour plus d'efficacité ;
- La coordination entre les services déconcentrés de l'Etat, la représentation des ministères. Les instruments de la coordination se mettent progressivement en place puisque dorénavant 10 des 12 régions sont dotées depuis peu d'un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) placé auprès du Wali. Les réunions de coordination se tiennent chaque mois ainsi que le veut la charte nationale de déconcentration. La mise en œuvre effective et l'efficacité de ce rôle de coordination ne pourront être mesurés qu'avec un certain recul dont on ne dispose pas encore.

Encadré 8 : Coordination de l'Etat à plusieurs niveaux : Atténuation des Risques de Catastrophes

En termes de réponse d'urgence, les mécanismes et institutions pertinents sont bien établis et coordonnés de manière centralisée par le Centre de Veille et de Coordination (CVC) et la Protection Civile du Maroc (PC), tous deux sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Le Maroc a amélioré sa capacité de coordination post-catastrophe avec la création du CVC en 2008, qui est doté d'une structure de prise de décision en temps réel et de coordination robuste. En complément du CVC, la PC a construit de solides capacités de réponse d'urgence et de prévention des crises au cours des deux dernières décennies, bénéficiant d'une augmentation constante des ressources financières et humaines.

Au niveau central, la Direction de la Gestion des Risques Naturels (DGRN) au sein du Ministère de l'Intérieur coordonne l'approche globale du gouvernement en matière de GRC. La DGRN abrite le secrétariat du Fonds de Lutte Contre les Effets des Catastrophes Naturelles (FLCN), principal outil de financement des projets d'investissement liés à la GRC. Organisée autour de cinq divisions et 16 unités, la DGRN a été progressivement renforcée pour atteindre 43 fonctionnaires en novembre 2021. En parallèle, la constitution d'une Commission interministérielle de haut niveau pour la gestion des risques naturels est en préparation, et des Comités de gestion des risques au niveau des provinces et des préfectures sont en cours de création avec la nomination en cours des chefs de service en charge de la gestion des risques au niveau de toutes les provinces, préfectures, préfectures de district, et un certain nombre de pachalik (sous-préfectures). Cela portera à 100 le nombre de chefs de service chargés de la gestion des risques au niveau des territoires, qui seront placés sous la supervision administrative de leurs Wali / Gouverneurs respectifs, et sous la supervision technique de la DGRN. Cette dernière leur fournira une formation dédiée et un renforcement de leurs capacités.

4.2. Financement climat au niveau territorial

Les CT marocaines réalisent une part de la dépense publique plus importante que dans aucun autre pays de la rive Sud de la méditerranée. En dépit de l'aide financière très importante qu'elles reçoivent de l'Etat (avec en particulier l'équivalent de 30% des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée pour les communes, les provinces et préfectures, avec une part de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pour les régions), leurs moyens demeurent très insuffisants au regard des enjeux du climat qui supposent des investissements coûteux aussi bien pour l'adaptation que pour la mitigation et la résilience face aux catastrophes naturelles. Ainsi, les villes de plus de 50 000 habitants ne consacrent que 15-20% de leur budget aux investissements, soit en 2017 environ 206 dirhams par habitant.

La capacité à investir dépend, pour les villes marocaines, essentiellement de leur capacité à mobiliser leurs ressources fiscales. Les modalités d'assiette et de gestion des taxes et redevances doivent résolument évoluer pour y parvenir, ce que la récente loi 07-20 sur la fiscalité locale a engagé et ce que les orientations des assistés de la

fiscalité de mai 2019 permettent d'entrevoir. Un renforcement des capacités de gestion financière et technique de l'administration des régions et des villes pourrait optimiser les dépenses, d'améliorer sensiblement leurs recettes propres et de recourir aux financements innovants. Pour développer les moyens d'intervention des CT il faudra en outre savoir mobiliser des financements innovants :

- En levant des fonds à l'international et notamment ceux de la finance climat, sans recourir nécessairement à la garantie de l'Etat. Les deux expériences réussies de la région de Casablanca – Settat et de la Métropole de Grand Casablanca en matière de mobilisation des financements important de la Banque mondiale pour développer leurs infrastructures de transport et de mobilité peut constituer un modèle à suivre.
- La mobilisation et une adhésion du secteur privé des régions dans les projets d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique.
- La promotion des options innovantes de mobilisation du financement climat international et de partenariat public-privé (PPP).

PILIER 5. REDEVABILITÉ

Si la LOF a renforcé le rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques, celui-ci n'assure toujours pas un examen approprié de l'incidence du budget sur le climat. Il est investi d'une triple mission : exercer le pouvoir législatif, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques. Pour l'exercice de ces missions, le Parlement s'appuie notamment sur ses commissions permanentes ; lesquelles commissions, sont chargées, chacune, d'un ensemble de secteurs socio-économique. L'environnement, en tant que politique transversale, est domicilié au niveau de la commission « des infrastructures, de l'énergie, des mines et de l'environnement » de la Chambre des Représentants. La politique climatique, qui est une composante de la politique environnementale, est donc censée être suivi par cette commission, qui réunit par ailleurs plusieurs secteurs directement concernés par cette politique. D'autres commissions sectorielles tant au niveau de la Chambre des représentant qu'au niveau de la Chambre des conseillers, comptent des secteurs ayant un fort rapport au climat. Toutefois, il n'existe pas, auprès de cette Chambre, de commission ou de groupe thématique spécifiquement dédié aux questions transversales concernant le climat et l'environnement.

La Parlement dispose de plusieurs leviers pour s'acquitter de ses missions. Il devrait davantage y recourir pour évaluer la politique environnementale du gouvernement. Il peut interroger le gouvernement par le biais de questions écrites ou orales portant sur toute politique publique (y compris donc la politique climatique). Il peut aussi diligenter des commissions d'enquêtes ou d'information, dans les conditions prévues par les règlements intérieurs de ses deux chambres. En outre, aux termes de l'article 102 de la Constitution, les commissions concernées dans chacune des deux Chambres [du Parlement] peuvent demander à auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres concernés ». Par ailleurs, le Parlement peut saisir la Cour des comptes qui est mandatée, en vertu de l'article 148 pour l'assister dans les domaines de contrôle des finances publiques et lui apporter des réponses « aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques ». Il peut également consulter, en vertu de l'article 152 de la constitution, le Conseil économique, social et environnemental « sur toutes les questions à caractère économique, social ou environnemental ».

Par ailleurs, l'action parlementaire en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques est entravée par plusieurs contraintes, qui sont d'autant plus accentuées lorsqu'il s'agit de la politique climatique. Le Parlement ne dispose pas encore des ressources et des expertises et ne lui permettent pas de remplir adéquatement une telle mission. Il ne mobilise pas suffisamment les autres leviers qui lui sont confiés par la Constitution, que ce soit le recours à l'assistance de la Cour des comptes ou la consultation du CESE. Par ailleurs, malgré l'adoption de la nouvelle LOF, le débat budgétaire demeure encore centré sur les moyens et s'intéresse peu aux objectifs et aux résultats des politiques publiques. Ces contraintes se trouvent accentuées, s'agissant de la politique climatique, en raison notamment de l'absence d'un document de politique transversale permettant d'apprécier l'impact du budget de l'Etat (dans son ensemble) sur le climat.

CONCLUSION

Au niveau central, l'adoption d'un mécanisme de mise en cohérence et d'intégration des politiques sectorielles renforcerait la coordination interministérielle sur le défi transversal que constitue le changement climatique. Les mesures suivantes pourraient contribuer à briser les silos entre les ministères :

- (i) Adopter une politique climatique unique, cohérente avec les stratégies pertinentes existantes et les engagements en matière de NDC, sur laquelle les ministères de tutelle aligneront leurs futures stratégies sectorielles et leurs programmes pluriannuels (PdP) ;
- (ii) Mettre en place un mécanisme d'examen des stratégies et des plans de développement des principaux ministères concernés par la mise en œuvre de la politique climatique afin de garantir l'alignement et les synergies entre les interventions sectorielles. Un tel mécanisme devrait être hébergé à un haut niveau de prise de décision.
- (iii) Encourager la collaboration interministérielle des ministères de tutelle sur les défis transversaux (par exemple, l'énergie, le transport et l'éducation pour le transport électrique ; l'eau, l'agriculture et l'énergie pour une productivité rurale décarbonée, etc.). Les leçons et les outils de l'initiative du CNEA pourraient être utiles.

La réforme de la décentralisation offre la possibilité de faire progresser la coordination multisectorielle au niveau local pour la mise en œuvre de la politique de lutte contre le changement climatique en

- (i) Intégrant les dimensions du changement climatique dans les plans de développement des régions et des municipalités ;
- (ii) Assurant la cohérence et créer des synergies entre la planification du développement régional et municipal ;
- (iii) Garantissant la mise en œuvre de la charte de déconcentration pour les ministères de tutelle concernés par la mise en œuvre de la politique de lutte contre le changement climatique, en particulier pour les secteurs partiellement dévolus au niveau régional et municipal (par exemple, l'eau, le transport, l'électricité et l'environnement). Le rôle du Wali et des gouvernements locaux (par exemple, le SGAR) dans la coordination de l'administration déconcentrée devrait également être clarifié et renforcé pour soutenir efficacement les administrations et collectivités locales dans leurs efforts, et créer des synergies avec les programmes du gouvernement central. Une solution potentielle à considérer serait d'organiser les services déconcentrés des ministères de tutelle en pôles pertinents pour la question du changement climatique sous le leadership local du Wali ou du SGAR, pour briser les silos des administrations publiques.

L'étiquetage du budget climatique aiderait également à traduire les engagements des NDC dans le budget et les projets de performance, tout en améliorant la transparence et la responsabilité. Le marquage du budget climatique est un outil de budgétisation qui identifie, classifie, pondère et marque les dépenses pertinentes pour le climat dans le système budgétaire d'un gouvernement, permettant l'estimation, le contrôle et le suivi de ces dépenses. Le Maroc pourrait rejoindre les quelques pays leaders qui ont adopté le budget climatique. Le processus de budgétisation sensible au climat permet (i) de prendre en compte le changement climatique dans les politiques publiques ; (ii) d'aligner les allocations budgétaires sur les priorités nationales en matière de changement climatique, (iii) de fournir des informations qui éclairent les décisions budgétaires ; (iv) de renforcer la responsabilité et la transparence des rapports sur les dépenses liées au climat ; (v) d'identifier les lacunes en termes de financement nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques et les possibilités de mobiliser des ressources (nationales et internationales) pour les investissements verts, par exemple par le biais d'obligations vertes. Idéalement, le processus de budgétisation climatique devrait également tenir compte des dépenses fiscales, évaluer l'impact des incitations fiscales positives et négatives sur l'investissement privé, et inclure des orientations sur les indicateurs de performance liés au climat.

La réforme de la gestion des investissements publics sur le processus de sélection et d'évaluation devrait être adoptée et pourrait intégrer l'aspect du changement climatique. Le gouvernement pourrait intégrer le climat dans la gestion des investissements publics. Une condition préalable au verdissement de l'investissement public serait (i) de créer une base de données des projets d'investissement (en cours et en attente) qui soit intégrée, c'est-à-dire incluant les projets des gouvernements régionaux et municipaux, des entreprises publiques et des PPP, et (ii) d'adopter un processus de sélection adapté à chaque niveau de l'administration, et intégrant des critères de changement climatique. Au niveau de l'exécution, (iii) les mesures d'achats écologiques ou « verts » pourraient également s'appliquer et contribuer à l'intégration des mesures de prévention et d'atténuation du changement climatique.

ANNEXES

Annexe 1 – Rôles des différents acteurs dans la lutte contre le changement climatique

Pratiquement tous les départements ministériels sont concernés un titre ou un autre par la mise en œuvre des actions en faveur du climat.

Ministère/ Ses directions régionales/ Organismes sous tutelle	Décarboner l'économie	Lutter contre la pénurie d'eau	Renforcer la résilience aux chocs climatiques
Ministère de la Transition énergétique et du Développement durable	<p>Coordonne l'élaboration de</p> <ul style="list-style-type: none"> • la NDC • La LEDS • La stratégie énergétique nationale • Coordonner l'élaboration de la stratégie des filières industrielles de l'économie verte • le pacte de l'exemplarité de l'administration au niveau central et territorial 	<p>Coordonne l'élaboration du plan nationale d'adaptation</p> <p>Coordonne et met en œuvre la politique de préservation de l'environnement</p>	<p>Contribue à la mise en œuvre du plan national de gestion des catastrophes naturelles et notamment celles liées à la pollution de l'environnement</p>
Ministère de l'Équipement et de l'Eau/ Agence nationale des équipements publics/ ABHs	<p>Contribue directement à la décarbonation des projets d'infrastructures et des équipements publics et des projets de dessalement de l'eau de mer</p>	<p>Élabore et met en œuvre la stratégie nationale de l'eau</p> <p>Tenir compte des effets extrêmes des changements climatiques dans la conception et l'exploitation des infrastructures</p>	<p>Contribue à la réduction des chocs des aléas climatiques à travers la mise en place des infrastructures de lutte contre les inondations et les phénomènes de sécheresses</p>
Ministère du Transport et de la Logistique	<p>Contribue directement à la décarbonation de la stratégie nationale de transport routier, aérien et du transport maritime et de logistique</p>	<p>Tenir compte des effets extrêmes des changements climatiques dans la conception et l'exploitation des infrastructures</p>	
Ministère de l'Industrie et du Commerce	<p>Favoriser le cadre de la décarbonation des différents secteurs industriels au niveau du marché domestique et à l'export</p> <p>Encourager l'utilisation des technologies propres</p>	<p>Intègre les exigences d'adaptation aux effets extrêmes du climat dans la conception des zones industrielles et des chaînes d'approvisionnement locales et internationales</p>	
Ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts	<p>Favoriser l'utilisation du pompage solaire dans l'irrigation.</p> <p>Favoriser la préservation et le développement du couvert forestier pour l'augmentation du pouvoir de séquestration carbone et d'atténuation des GES</p>	<p>Intègre les risques climatiques et les mesures appropriées d'adaptation dans la politique agricole et dans les projets d'investissement</p>	<p>Prévoit et met en œuvre les mesures d'assurance d'indemnisation et d'atténuation des impacts des crises d'inondations et de sécheresses sur les agriculteurs</p>

Ministère/ Ses directions régionales/ Organismes sous tutelle	Décarboner l'économie	Lutter contre la pénurie d'eau	Renforcer la résilience aux chocs climatiques
Ministère du Tourisme, de l'Artisanat et de l'Économie sociale et solidaire	Veille à l'intégration des technologies bas carbone dans le secteur	Intègre les risques climatiques et les mesures appropriées d'adaptation dans la politique du tourisme et dans les projets d'investissement touristique	
Ministère de l'Intérieur/ CRI	Contribue à la libéralisation de la production d'énergie renouvelable et l'accès au réseau MT et BT au niveau des villes Contribue à la décarbonation du transport urbain en mettant en place une stratégie et des cahiers de charges adaptés à cet objectif	Contribue à l'effort national de l'économie d'eau dans les réseaux de distribution et d'assainissement liquide S'assurer de l'intégration des exigences de décarbonation d'adaptation et de résilience dans les projets d'investissement avant leur acceptation par la CRUI	Élabore et veille à la mise en œuvre du Plan d'action national de gestion des risques des catastrophes naturelles 2020-2030
Secrétariat général de gouvernement (SGG)	Assurer la cohérence des textes législatifs et réglementaires avec les exigences de la constitution, des engagements internationaux et des lois cadres	Assurer la cohérence des textes législatifs et réglementaires avec les exigences de la constitution, des engagements internationaux et des lois cadres	Assurer la cohérence des textes législatifs et réglementaires avec les exigences de la constitution, des engagements internationaux et des lois cadres
Ministère de la Santé et de la Protection sociale		Réduire l'impact des changements climatiques sur les populations vulnérables	Prévoir les nouvelles maladies potentielles induites par les effets extrêmes du changement climatique et de la migration climatique inter pays et/ou transfrontalière
Ministère délégué auprès du Chef du gouvernement chargé de l'administration de la Défense nationale			Piloter le dispositif national de gestion des risques des catastrophes naturelles
Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville / Agences urbaines	S'assurer de la prise en compte des vulnérabilités climatiques à long terme et de l'intégration des objectifs de décarbonation et d'adaptation et de résilience dans les orientations des politiques publiques d'aménagement du territoire et assiste les régions à l'élaboration des SRAT Appui les Villes à élaborer leur schéma directeur d'aménagement urbains et les plans d'aménagement urbains en prenant en compte les objectifs de décarbonation et d'adaptation et de résilience. Cartographier les zones vulnérables et veiller à ne pas autoriser la construction dans les zones inondables Intègre les exigences de décarbonation et d'adaptation dans la politique de logement Appui des régions dans l'intégration des exigences de décarbonation, d'adaptation et de résilience aux chocs climatiques en amont de la conception et la planification stratégique de développement territorial		

Ministère/ Ses directions régionales/ Organismes sous tutelle	Décarboner l'économie	Lutter contre la pénurie d'eau	Renforcer la résilience aux chocs climatiques
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé de la Transition numérique et de la Réforme administrative	<p>Favoriser l'accès aux infrastructures et services numériques de haute qualité au niveau de tous les territoires</p> <p>Décarboner les sources d'énergie d'alimentation des infrastructures numériques</p> <p>Utilisation des nouvelles technologies dans la production et la distribution d'électricité</p> <p>Mettre en place le cadre d'intégration des objectifs climatiques dans le management du capital humain à tous les échelons de l'administration publique</p>		
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'évaluation des Politiques publiques/AMDIE	<p>Intégrer les critères « bas carbone ; adaptation et résilience » dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les priorités de la charte nationale d'investissement • Le processus d'évaluation de l'adéquation des projets politiques sectorielles et territoriales avant leur adoption • La grille d'évaluation des impacts des politiques sectorielles et des projets d'investissement 		
Ministère de l'Économie et des Finances	<p>S'assurer la compatibilité du processus budgétaire et fiscal avec exigences de décarbonation d'adaptation et de résilience</p> <p>Définir une taxonomie verte pour les investissements et dépenses liés à l'atténuation, adaptation et résilience</p>		
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de l'innovation	<p>Développer les compétences et la recherche et l'innovation dans les domaines économiques et scientifiques liés à l'adaptation, la décarbonation et la résilience économique des secteurs et des territoires</p>		
Ministère de l'Inclusion économique, de la Petite entreprise, de l'Emploi et des Compétences	<p>Intégrer les dimensions de l'adaptation, la décarbonation et la résilience dans ses programmes dédiés aux PME, à l'intégration des jeunes dans le marché du travail et dans les programmes de formation professionnelle (OFPPT)</p>		
Ministère de l'Éducation nationale, du Préscolaire et des Sports	<p>Intégrer les changements climatiques dans le cursus scolaire</p>		
Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille	<p>Tenir compte des mesures d'adaptation, de décarbonation et de résilience dans les programmes dédiés aux populations vulnérables et notamment les femmes dans le milieu rural</p>		
Ministère des Affaires étrangères, de la coopération africaine et des Marocains résidant à l'étranger	<p>Mettre les questions et les opportunités liés à l'adaptation, la décarbonation et la résilience au cœur de la diplomatie nationale et ses relations internationales (bilatérales et multilatérales)</p>		
Ministère des Habous et des Affaires islamiques	<p>Tenir compte des effets extrêmes des changements climatiques dans l'exploitation des actifs du Ministère</p>		

Au niveau territorial

Instance territoriale	Décarboner l'économie	Lutter contre la pénurie d'eau	Renforcer la résilience aux chocs climatiques
Wali/ SGAR	<p>Suivi et contrôle de la mise en œuvre du PDR et des contrats programme</p> <p>Coordination des services déconcentrés de l'Etat</p> <p>Préside le CRI qui peut prendre en compte les critères climatiques dans les investissements économiques</p>		<p>SRAT</p> <p>SRL</p> <p>Protection civile</p>
Conseil régional (Et ses instances opérationnelles : AREP, SDR)	<p>Elaboration du Plan de Développement Régional et financement de projets</p> <p>Organisation des zones d'activités économiques (ZAE)</p> <p>Élaboration d'une stratégie régionale d'économie d'énergie</p> <p>Promotion des initiatives relatives aux énergies renouvelables</p>	<p>Elaboration du Plan de Développement Régional</p> <p>Politique de l'eau</p> <p>Aménagement et gestion des parcs régionaux</p> <p>Préservation des ressources en eau</p> <p>Élaboration d'une stratégie régionale d'économie de l'eau</p>	<p>Elaboration du Plan de Développement Régional</p> <p>Prévention des inondations</p> <p>Préservation des écosystèmes forestiers</p> <p>Développement des zones montagneuses</p> <p>Développement des zones oasiennes</p>
	<p>Élaboration du plan de transport à l'intérieur de la circonscription territoriale de la région</p> <p>Organisation des services du transport routier non urbain des personnes entre les collectivités territoriales de la région</p>	<p>Lutte contre la pollution et la désertification</p> <p>Préservation des zones protégées</p> <p>Préservation des ressources naturelles, de la diversité biologique</p>	<p>Généralisation de l'alimentation en eau potable et en électricité et désenclavement</p> <p>Amélioration de la compétitivité des espaces territoriaux et de leur attractivité</p>
Préfecture ou province	(Les préfectures et les provinces ont des prérogatives essentiellement sociales.)		
Commune	<p>Enlèvement, traitement, valorisation des déchets</p> <p>Transports publics</p> <p>Politique de circulation et de stationnement</p> <p>Efficacité des réseaux de distribution d'énergie</p> <p>Éclairage public</p> <p>Planification urbaine tenant compte des exigences de l'économie d'énergie</p>	<p>Assainissement liquide, Récupération et épuration des eaux usées</p> <p>Efficacité des réseaux de distribution d'eau</p> <p>Développement et arrosage des espaces urbains</p> <p>Planification urbaine tenant compte des exigences de l'économie d'eau potable</p>	<p>Plans d'aménagement intégrant les risques naturels</p> <p>Aménagements contre les risques d'inondations, de glissements de terrain</p>

Annexe 2 - Principaux textes législatifs traitant des questions liées à l'environnement

Principaux textes législatifs traitant des questions liées à l'environnement

La loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. Cette loi, adoptée en mai 2003, édicte les règles de base et les principes généraux de la politique nationale dans le domaine de la protection l'environnement contre toutes les formes de dégradation et de nuisances et qui instaure le principe du « pollueur payeur ». Cette loi impose (article 7) aux administrations concernées de prendre toutes les mesures nécessaires pour « la protection des établissements humains des effets préjudiciables résultant de toute forme de pollution et de nuisance ».

La loi n° 81.12 relative à la protection, l'aménagement et la valorisation du littoral. Cette loi, adoptée en 2015, établit les principes fondamentaux et les règles d'une gestion intégrée durable du littoral en vue de sa protection, de sa mise en valeur et de sa conservation, et met l'accent sur la prise en compte du risque climatique dans l'élaboration du plan national du littoral et ses schémas régionaux du littoral.

La loi 36-15 relative à l'eau. Cette loi, adoptée en 2016, fixe les règles d'une gestion intégrée, décentralisée et participative des ressources en eau en vue de de l'utilisation rationnelle et durable de ces ressources. Elle vise, également, la mise en place des règles et outils de planification de l'eau y compris les eaux usées, les eaux de mer dessalées et autres pour accroître le potentiel hydrique national en tenant compte des changements climatiques afin de s'y adapter.

La loi 13-09 sur les énergies renouvelables. Cette loi, adoptée en mars 2010, dispose dans son préambule que le développement des sources d'énergies renouvelables constitue l'une des priorités de la politique énergétique nationale, qui compte parmi ses grands axes « la promotion des énergies renouvelables pour le renforcement de la compétitivité des secteurs productifs du pays, la préservation de l'environnement par le recours aux technologies énergétiques propres, en vue de la limitation des émissions des GES et la réduction de la forte pression exercée sur le couvert forestier ».

La loi 47-09 relative à l'efficacité énergétique. Cette loi, adoptée en septembre 2011, se fixe comme objectif « d'augmenter l'efficacité énergétique dans l'utilisation des sources d'énergie, éviter le gaspillage, atténuer le fardeau du coût de l'énergie sur l'économie nationale et contribuer au développement durable ».

La loi 77-15 sur les sacs en plastiques. Cette loi, adoptée en décembre 2015, interdit la fabrication, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation et de l'utilisation des sacs en matières plastiques.

La loi n° 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination. Cette loi, adoptée en novembre 2006, met à la charge de toute personne qui détient ou produit des déchets, dans des conditions de nature à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, l'obligation d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination dans les conditions propres à éviter lesdits effets, et ce, conformément aux dispositions légales et réglementaires.

La loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air. Cette loi, adoptée en juin 2003, définit les normes d'émission comme étant « des valeurs limites d'émission qui ne doivent pas être dépassées et qui sont déterminées en fonction des dernières données scientifiques en la matière, de l'état du milieu récepteur, de la capacité d'autoépuration de l'eau, de l'air et du sol et des exigences du développement économique et social national durable ».

La loi n° 81.12 relative à la protection, l'aménagement et la valorisation du littoral. Cette loi, publiée le 15 octobre 2015, établit les principes fondamentaux et les règles d'une gestion intégrée durable du littoral en vue de sa protection, de sa mise en valeur et de sa conservation, et met l'accent sur la prise en compte du risque climatique dans l'élaboration du plan national du littoral et ses schémas régionaux du littoral.

Annexe 3 - Axes, objectifs et indicateurs associés à l'enjeu n° 4 de la SNDD

Axes, objectifs et indicateurs associés à l'enjeu n° 4 de la SNDD

Objectifs	Indicateurs
Axe 1 : Améliorer la gouvernance Climat	
Renforcer le cadre institutionnel régissant le CC	Date de mise en place d'un mécanisme pour piloter une politique interministérielle d'adaptation au CC
Améliorer la connaissance et l'observation	Date de mise en place du Centre de Compétences du CC (4C)
Assurer la prévention des risques climatiques	Date d'élaboration du Plan National de Prévention et de Réponse aux risques Climatiques
Renforcer la prise en compte du CC dans les politiques sectorielles	Nombre de secteurs ayant intégré le changement climatique dans leur programmation stratégique
Sensibiliser les différents acteurs aux défis du CC	Nombre d'événements organisés pour sensibiliser les acteurs sur le CC
Promouvoir la recherche et le transfert technologique	Évolution du budget alloué à la recherche dans le domaine du CC
Axe 2 : Inscrire les territoires dans une démarche de lutte contre le réchauffement climatique	
Généraliser l'élaboration et la mise en œuvre des plans territoriaux de lutte contre le CC	Nombres de PTRC élaborés. (Cible 15)
Ob. : Améliorer la connaissance territoriale liée au CC	Taux d'émissions de GES par région
Axe 3 : Saisir les opportunités de la finance climat	
Améliorer l'accès à la « Finance Climat »	Nombre de formations dispensées sur la finance climat Nombre de projets d'adaptation / atténuation financés Date de mise en œuvre du Fonds National Climat

Annexe 4 – Les compétences de la région

Domaine	Compétences propres	Compétences partagées avec l'Etat	Domaines de compétences transférées
Développement économique	<p>Soutien aux entreprises Domiciliation et organisation des ZAE</p> <p>Aménagement des routes et des circuits touristiques dans le monde rural Promotion des marchés de gros régionaux</p> <p>Création des ZA artisanales et des métiers Promotion de l'économie sociale et des produits régionaux</p>	<p>Amélioration de la compétitivité des espaces territoriaux et renforcement de la compétitivité</p> <p>Développement durable</p> <p>Emploi</p> <p>Recherche scientifique appliquée</p>	<p>Equipements et infrastructures à dimension régionale</p> <p>Industrie</p> <p>Commerce</p>
<p>Formation professionnelle</p> <p>Formation continue</p> <p>Emploi</p>	<p>Création des centres régionaux de formation, des centres régionaux d'emploi et développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi</p> <p>Supervision de la formation continue des membres des conseils et du personnel des collectivités territoriales</p>		Enseignement
Développement rural	<p>Promotion des activités non agricoles dans le milieu rural Construction, amélioration et entretien des routes non classées</p>	<p>Mise à niveau du monde rural Développement des zones montagneuses</p> <p>Développement des zones oasiennes</p> <p>Création d'agropoles</p> <p>Généralisation de l'alimentation en eau potable et en électricité et désenclavement</p>	
Transport	<p>Elaboration du plan de transport à l'intérieur de la circonscription territoriale de la région</p> <p>Organisation des services du transport routier non urbain des personnes entre les collectivités territoriales de la région</p>		

Domaine	Compétences propres	Compétences partagées avec l'Etat	Domaines de compétences transférées
Culture	<p>Contribution à la conservation des sites archéologiques et leur promotion</p> <p>Organisation des festivals culturels et de divertissement</p>	<p>Valorisation du patrimoine culturel de la région et de la culture locale</p> <p>Entretien des monuments et mise en valeur des spécificités régionales</p> <p>Création et gestion des établissements culturels</p>	Culture
Environnement	<p>Aménagement et gestion des parcs régionaux</p> <p>Elaboration d'une stratégie nationale d'économie de l'énergie et de l'eau</p> <p>Promotion des initiatives relatives aux énergies renouvelables</p>	<p>Prévention des inondations</p> <p>Préservation des ressources naturelles, de la diversité biologique et lutte contre la pollution et la désertification</p> <p>Préservation des zones protégées Préservation des écosystèmes forestiers</p> <p>Préservation des ressources en eau</p>	<p>Energie</p> <p>Eau</p> <p>Environnement</p>
Coopération internationale	<p>Convention avec les acteurs en dehors du Royaume et recueil de financements après accord des autorités publiques</p>		
Développement social		<p>Mise à niveau sociale Assistance sociale</p> <p>Réhabilitation des médinas et des tissus traditionnels</p> <p>Promotion de l'habitat social</p>	<p>Santé</p> <p>Sport</p>

