

# MAROC

## AMELIORER L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES VERS UN NOUVEAU PROCESSUS DE REFORME

**Mars 2009**

Groupe Développement Economique et Sociale

Région Moyen-Orient et Afrique du Nord

---



Document de la Banque mondiale

## TABLE DES MATIERES

<b>RESUME ET SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>i</b>
<b>Chapitre I. Contexte et objectif de l'étude.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre II. Démarche Méthodologique .....</b>	<b>2</b>
A. ENQUETE AUPRES DE GROUPES DE REFORME INTERMINISTERIELS .....	2
B. CRITERES D'EVALUATION DE L'EFFICACITE DU PROCESSUS DE REFORME.....	3
<b>Chapitre III. Bilan de l'évaluation : faible efficacité des groupes de réforme.....</b>	<b>5</b>
A. UN MANQUE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES .....	5
B. UN SCHEMA RECURRENT .....	6
C. DES COUTS ELEVES POUR LE MAROC .....	6
D. DES EQUIPES DE QUALITE .....	6
<b>Chapitre IV. Diagnostic des causes : un déficit d'institutionnalisation et d'organisation du processus de réforme .....</b>	<b>8</b>
A. APERÇU GENERAL DU DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL .....	8
B. FAIBLESSE DU MANDAT ET ABSENCE DE MECANISME INSTITUTIONNEL DE DECISION.....	8
C. FORMULATION INCOMPLETE DES PROJETS DE REFORME .....	9
D. FAIBLE FORMALISATION ET ABSENCE DE SUPPORT METHODOLOGIQUE .....	10
E. ABSENCE DE VERITABLES EQUIPES-PROJETS EN CHARGE DE LA MISE EN ŒUVRE .....	11
<b>Chapitre V. Proposition d'un nouveau processus de réforme .....</b>	<b>11</b>
A. APERÇU DU NOUVEAU SCHEMA INSTITUTIONNEL .....	12
B. ROLE DES INTERVENANTS DANS LE NOUVEAU SCHEMA INSTITUTIONNEL .....	13
<b>Chapitre VI. Plan d'action pour une mise en œuvre progressive à travers des projets pilotes .....</b>	<b>18</b>
ANNEXE 1 - Revue détaillée d'une sélection de groupes de réforme.....	21
ANNEXE 2 – Modèle de Fiche d'Identification de Projet de Réforme .....	28
ANNEXE 3 – Propositions d'actions de court terme dans le cadre du « Doing Business » .....	30

## RESUME ET SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

### I – Contexte et objectif du Rapport

1. **Nécessité d'organiser un nouveau processus de réforme du climat des affaires.** L'amélioration du climat des affaires au Maroc passe par une meilleure coordination du processus de réforme. Le gouvernement marocain a déjà répondu à cette nécessité en décidant, dans le cadre du Pacte pour l'émergence industrielle signé en février 2009, de mettre en place une nouvelle gouvernance des réformes à travers la création d'un Comité National pour l'Amélioration du Climat des Affaires, présidé par le Premier Ministre, et dont le Ministère des Affaires Economiques et Générales (MAEG) assurera le secrétariat permanent.

2. **Proposition de cadre institutionnel et opérationnel.** L'objectif de ce rapport est de proposer au gouvernement les principales étapes d'une feuille de route pour mettre en place ce nouveau comité, et le placer au centre d'un processus de réforme institutionnalisé et systématisé. Ce processus s'articule autour de la notion de « cycle du projet », comprenant pour chaque projet de réforme une phase de préparation et d'identification, un mécanisme de décision politique, et une phase de mise en œuvre par des équipes-projets dédiées. Un secrétariat/organe d'appui rattaché au MAEG aura pour charge d'élaborer le cadre méthodologique et offrir un appui technique aux équipes travaillant sur les projets. Chaque fonction (réflexion, décision, mise en œuvre et méthode) est assurée par une équipe distincte et spécialisée, dont la mission est clairement établie dès le départ afin d'éviter toute inadéquation entre les objectifs affichés et les compétences réelles d'un comité.

3. **Une démarche pragmatique et progressive.** Ce rapport constitue une première étape de l'assistance technique de la Banque mondiale. Lors des prochaines étapes, plusieurs aspects du schéma de réforme proposé, notamment les aspects institutionnels, devront être affinés par les autorités compétentes et le comité de préparation et de suivi mentionné ci-dessous. De manière générale, une amélioration continue du cadre méthodologique sera nécessaire pour prendre en compte les enseignements de la pratique.

### II – Enquête auprès de groupes interministériels de réforme<sup>1</sup>

4. Cette proposition de schéma de réforme est fondée sur les conclusions d'une enquête réalisée par la Banque Mondiale auprès de plusieurs groupes interministériels récemment créés pour améliorer l'environnement des affaires au Maroc, dont les résultats sont en Annexe 1 de ce rapport. La liste des groupes de réforme examinée ne peut être exhaustive et donc certaines structures interministérielles ne figurent pas dans l'échantillon de l'enquête.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Les appellations utilisées au Maroc pour caractériser les groupes en charge de proposer et/ou de mettre en œuvre des réformes sont diverses (« comité », « commission », « conseil », « groupes de travail », etc.), sans que chaque appellation corresponde nécessairement à un statut juridique particulier. Ce rapport utilise l'expression « groupe de réforme » pour se référer aux unités créées par l'Etat, incluant ou non des membres du secteur privé, pour proposer et/ou mettre en œuvre des réformes de nature administrative, légale ou réglementaire améliorant le climat des affaires.

<sup>2</sup> Parmi les observateurs rencontrés au cours de l'enquête, la perception de la Commission des Investissements et du Conseil National du Commerce Extérieur était généralement positive.

S'agissant des comités sélectionnés avec le MAEG, cette enquête a notamment permis de mettre en exergue les points suivants :

- **Un faible impact en terme de réforme.** Les résultats de l'enquête font apparaître un bilan mitigé des groupes de réforme examinés. Peu d'entre eux ont réussi à faire aboutir une réforme significative permettant une réelle amélioration du climat des affaires. Des difficultés sont apparues au niveau de l'identification des projets de réformes, ainsi que dans la phase de mise en œuvre, en particulier lorsqu'il s'agit d'aller au-delà de la simple modification d'un texte légal ou réglementaire.
- **Un problème de gouvernance.** Le faible impact de ces comités s'explique largement par des facteurs d'ordre institutionnel et organisationnel. Le diagnostic réalisé montre en effet que le processus de réforme se caractérise souvent par un déficit d'institutionnalisation, d'organisation et de cadre méthodologique.
- **Une absence de mécanisme décisionnel et de coordination.** Les groupes de réforme sont souvent créés sans que soit prévu un mécanisme de prise de décision permettant de valider les projets de réforme de nature interministérielle et enclencher leur mise en œuvre.
- **Une préparation technique insuffisante des propositions de réforme.** Les projets de réforme formulés sont souvent trop vagues et imprécis pour faire l'objet d'une prise de décision efficace. Ils n'abordent pas tous les aspects économiques, juridiques, administratifs et budgétaires de la réforme. Cette faiblesse s'explique en partie par l'absence de normes et de directives indiquant aux groupes de réflexion le niveau de détail requis pour l'analyse technique préparatoire.
- **Une absence de logique de gestion de projets.** La mise en œuvre des propositions de réforme se heurte à l'absence de véritables équipes-projets dotées de moyens humains et financiers suffisants. Les membres des groupes interministériels conservent généralement leurs tâches administratives courantes, utilisent rarement les outils de base de la gestion de projet, et sont contraints par l'insuffisance de ressources matérielles.
- **Une méthodologie de travail peu formalisée.** Les groupes de réforme examinés ne disposent pas de manuel des procédures formalisant leur méthode de travail et proposant des modèles-types normalisant leurs travaux. En l'absence d'une méthodologie claire, le processus est confronté à un problème d'hétérogénéité des documents produits, de risque sur la qualité des livrables, et d'inefficience organisationnelles dans les différentes étapes de la réforme.

### III - Proposition d'un nouveau schéma institutionnel

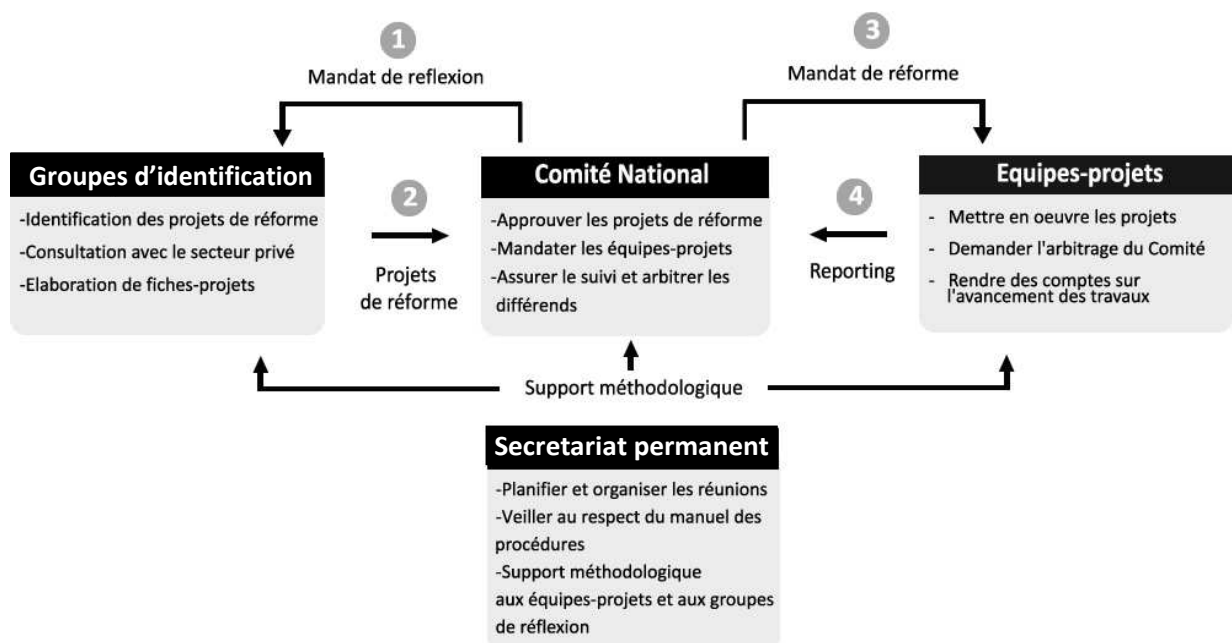
5. Compte tenu de ce diagnostic, l'efficacité du nouveau Comité National pour l'Amélioration du Climat des Affaires dépendra de sa capacité à remédier aux faiblesses institutionnelles identifiées. Les pistes institutionnelles proposées sont organisées autour de la mise en place d'un « cycle du projet » comprenant les intervenants suivants:

- **Le Comité national :** c'est l'organe interministériel en charge de superviser et coordonner l'identification des projets de réformes et leur mise en œuvre. Il est présidé

par le Premier Ministre ou son représentant. Afin de favoriser un fonctionnement souple et efficace, il est proposé qu'il soit composé d'un groupe restreint de six ministres ayant qualité de membres permanents (Justice, Intérieur, Economie et Finances, Industrie et Commerce, Modernisation des Services Publics, MAEG) auxquels viendront s'adjoindre, en fonction de l'ordre du jour des sessions, les ministres concernés et les représentants des organisations du secteur privé.

- **Les groupes d'identification de projets** : ils sont en charge d'identifier les projets de réforme et de renseigner des fiches-projets détaillées, précisant notamment les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre et les obstacles à résoudre en amont. Ces groupes de travail sont créés par le Comité National et sont mandatés pour élaborer des projets de réforme dans le cadre de thématiques prédéfinies. Dans la première phase du processus, le Comité National pourra capitaliser sur les projets déjà identifiés par les groupes de réflexion existants (CNPI, Livre Blanc, etc.). Il déterminera les groupes qui ont vocation à disparaître, et ceux qui seront intégrés dans le nouveau processus.
- **Les équipes-projets** : dirigées par un chef de projet nommément identifié, elles sont en charge de mettre en œuvre les projets de réforme approuvés officiellement par le Comité national. Ces équipes sont en principe formées par le principal ministère compétent pour le projet de réforme adopté. En cas de problème de coordination, elles peuvent saisir le Comité National pour demander un arbitrage.
- **Un secrétariat/organe d'appui permanent** : logé au MAEG, il est chargé de l'organisation des réunions du Comité national, il apporte un support méthodologique aux acteurs de la réforme, veille au respect d'un manuel des procédures, normalise la qualité des documents produits et met en place un dispositif d'évaluation des réformes entreprises. Pour accomplir ses missions, il est assisté d'un Comité technique de préparation et de suivi composé de représentants des ministères concernés.

### *Schéma du nouveau processus de réforme proposé*



#### IV - Proposition de plan d'action/prochaines étapes

6. Afin de mettre en place le nouveau processus de réforme, ce rapport propose une démarche progressive à travers le lancement de projets pilotes. L'instauration de ce processus nécessitera la mobilisation de ressources humaines et financières, ainsi que le recrutement de profils de haut niveau pour animer le secrétariat permanent. Les prochaines étapes proposées s'articulent autour de cinq actions prioritaires qui peuvent être réalisées par le MAEG à court terme, avec l'appui de la Banque mondiale :

- **Création du comité technique de préparation et de suivi** : Ce groupe devrait être constitué de représentants des membres permanents du Comité national. Dans l'immédiat, il doit permettre de mettre en place le processus de réforme et d'en clarifier les détails. A ce titre, il serait le principal interlocuteur de la Banque mondiale dans la phase de lancement du programme de réforme. A plus long terme, il assistera le secrétariat/organe d'appui permanent dans le déroulement du programme.
- **Rédiger et adopter le texte de création du Comité National Climat des Affaires**: Pour assurer sa pérennité et asseoir son rôle, ce comité devrait idéalement être créé par décret. Le comité de préparation et de suivi pourra utiliser comme base de travail la description des missions, de la composition et du fonctionnement du comité figurant au chapitre 5 de ce rapport. Les options institutionnelles décrites dans ce chapitre doivent être confirmées par les autorités marocaines.
- **Développement du cadre méthodologique**: Le comité de préparation et de suivi devra s'attacher à la rédaction du manuel des procédures sur la base des meilleures pratiques internationales et à l'élaboration des canevas-types pour les fiches projets. Un premier canevas de fiche projet est proposé en Annexe 2 de ce rapport.
- **Préparer la réunion de lancement du comité et définir les axes stratégiques de réforme**. Le comité de préparation et de suivi devra préparer la réunion de lancement du Comité. Cette réunion aura notamment trois objectifs : Définir les thèmes stratégiques de réforme; Adopter le manuel des procédures ; Mandater les premiers groupes d'identification de projets ou de réforme.
- **Recrutement de profils spécialisés en gestion de projet pour assurer les missions du secrétariat/organe d'appui permanent** : Le renforcement du secrétariat/organe d'appui permanent est un facteur crucial pour le succès du programme de réforme. Il serait donc indispensable de commencer à recruter le plus tôt possible environ 4 ou 5 personnes ayant des compétences en gestion de projet ou en amélioration du climat des affaires.
- **Lancement de projets de réforme pilotes** : Une première identification des projets de réforme pourra être réalisée par le comité de préparation et de suivi. Il pourra notamment s'appuyer sur les recommandations formulées par la Banque mondiale pour améliorer les résultats du Maroc dans les indicateurs Doing Business, ainsi que sur les propositions formulées par les comités existants comme le CNPI. Une première liste de projets pilotes a été remise au MAEG par la Banque mondiale, celle-ci se trouve en Annexe 3 de ce présent rapport.

## CHAPITRE I. CONTEXTE ET OBJECTIF DE L'ETUDE

1. L'amélioration du climat de l'investissement constitue un objectif prioritaire pour le gouvernement marocain, qui a lancé depuis la fin des années 1990 de nombreuses initiatives dans ce sens. Après des progrès significatifs sur le plan des réformes sectorielles, le Maroc est arrivé à un stade où s'impose une mise en cohérence de l'ensemble des actions de réformes et la réalisation de réformes de fond susceptible d'envoyer un signal aux investisseurs locaux et internationaux. Ce type de réforme, à caractère transversal et interministériel, est par nature complexe à mettre en œuvre et demande un niveau d'organisation et de coordination élevé entre les différents intervenants du secteur public et du secteur privé.

2. C'est dans ce cadre que le gouvernement marocain, à travers le MAEG, a mandaté en septembre 2008 une équipe de la Banque Mondiale pour analyser en détail le fonctionnement de groupes de réforme ayant eu pour mission l'amélioration du climat des affaires<sup>3</sup>, puis proposer un schéma institutionnel et procédural visant à centraliser et améliorer l'efficacité des initiatives de réformes. L'objectif est de favoriser l'harmonisation, la suppression ou l'amélioration des textes législatifs, réglementaires ou administratifs qui s'appliquent à l'acte d'investir, et dont l'impact est notamment mesuré dans le rapport « Doing Business ».

3. La signature récente du « Pacte national pour l'émergence industrielle (le « Pacte ») » entre l'Etat et le secteur privé représenté par la CGEM et le GPBM, constitue une étape importante pour la mise en place d'un cadre d'action stratégique dans lequel les initiatives pour l'amélioration du climat des affaires peuvent être organisées et coordonnées. Ce Pacte prévoit par ailleurs la mise en place d'un comité interministériel pour l'amélioration du climat des affaires, présidé par le Premier Ministre, composé de Ministres concernés et de membres représentant le secteur privé, le secrétariat de ce comité étant assuré par le Ministère des Affaires Economiques et Générales (MAEG).<sup>4</sup>

4. Ce rapport présente en Annexe 1 une analyse systématique du fonctionnement de plusieurs comités interministériels sélectionnés en accord avec le MAEG. Sur la base de cette analyse, réalisée dans un contexte et selon une méthodologie résumés au préalable (Chapitres 1 et 2), ce rapport établit un bilan des processus de réformes suivis au Maroc (Chapitre 3), identifie les principales faiblesses du schéma de réforme existant (Chapitre 4), et enfin formule des recommandations précises pour mettre en place un véritable « cycle du projet de

---

<sup>3</sup> Les appellations utilisées au Maroc pour caractériser les groupes en charge de proposer et/ou de mettre en œuvre des réformes sont diverses (« comité », « commission », « conseil », « groupes de travail », etc.), sans que chaque appellation corresponde nécessairement à un statut juridique particulier. Ce rapport utilise l'expression « groupe de réforme » pour se référer aux unités créées par l'Etat, incluant ou non des membres du secteur privé, pour proposer et/ou mettre en œuvre des réformes de nature administrative, légale ou réglementaire améliorant le climat des affaires.

<sup>4</sup> Mesure 67 DU PACTE: « L'Etat s'engage à créer dans les meilleurs délais un comité unique présidé par Monsieur le Premier Ministre et composé de ministres concernés et de la CGEM. Ce comité sera chargé de l'identification des besoins et le recueil des propositions opérationnelles, (...). Les actions de ce comité cibleront les procédures d'octroi d'autorisations, les procédures de création d'entreprises, (...). Le secrétariat de ce comité sera assuré par le Ministère des Affaires Economiques et Générales ».

réforme » (Chapitre 5). Ce rapport se termine en présentant les principales actions à entreprendre pour mettre en œuvre les recommandations et lancer les premiers projets pilotes (Chapitre 6). Enfin, les Annexes contiennent, outre l'analyse détaillée des groupes de réformes mentionnée ci-dessus (Annexe 1), un modèle de fiche d'identification de projet (Annexe 2) et une liste d'actions de réforme à court-terme identifiées dans le cadre des travaux sur le rapport *Doing Business* (Annexe 3).

5. L'assistance à la mise en œuvre de ces actions constituera la prochaine étape de l'assistance technique de la Banque Mondiale.

## CHAPITRE II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

### A. Enquête auprès de groupes de réforme interministériels

7. Ce rapport s'appuie sur une enquête réalisée par une équipe de la Banque Mondiale entre le 19 et 31 janvier 2009 auprès de plusieurs comités interministériels de réforme visant à améliorer l'environnement des affaires. Pour chaque comité, des entretiens ont été conduits avec plusieurs personnes ayant directement participé à ses travaux. La conduite des entretiens s'est appuyée sur un questionnaire, élaboré pour les besoins de cette étude, et couvrant les aspects institutionnels, opérationnels, et techniques du processus de réforme.

**Tableau 1. Liste de comités interministériels examinés**

<i>Nom du Comité</i>	<i>Département responsable</i>	<i>Période d'activité</i>
<b>Comité National des Procédures liées à l'Investissement (CNPI)</b>	Direction des Investissements – Ministère de l'Industrie	2006-2008
<b>Comité E-gov</b>	Ministère de la modernisation des secteurs publics	2003-2007
<b>Commission pour la simplification des formalités administratives</b>	Ministère de la modernisation des secteurs publics	1999-2008
<b>Comité Livre-Blanc Droit</b>	Ministère de la Justice-CGEM	2008
<b>Comité Livre-Blanc PME</b>	ANPME-CGEM	2008
<b>Comité Moukawalati</b>	ANAPEC	2006-2009
<b>Comité Doing Business national</b>	Ministère de l'Industrie	2006-2007
<b>Comité Doing Business Casablanca</b>	CRI Casablanca	2008-2008

8. Au cours de la mission, les membres de l'équipe de la Banque mondiale ont été amenés à rencontrer des membres d'autres groupes de réformes, tels les comités pour la mise en place d'un identifiant unique/identifiant commun ou pour la réforme des moyens de paiement, qui sont donc également évoqués ci-après.

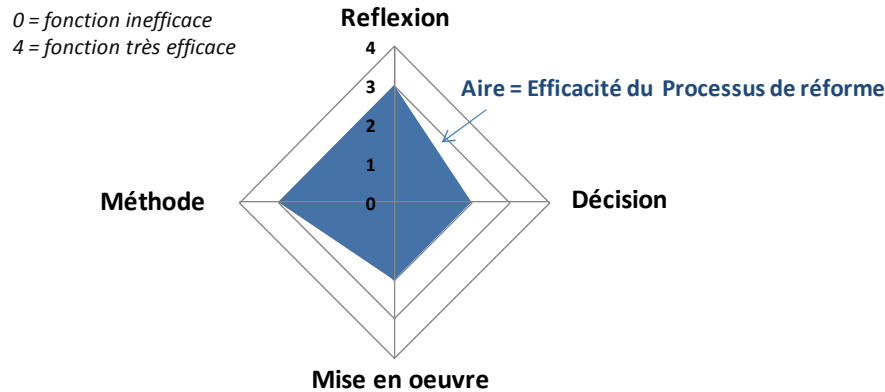


## B. Critères d'évaluation de l'efficacité du processus de réforme

9. L'évaluation du processus de réforme au Maroc a été réalisée sur la base d'une comparaison avec un référentiel de bonnes pratiques et de principes normatifs. Dans l'optique retenue, un processus de réforme efficace est un ensemble de procédures, de structures, et d'outils de gestion permettant d'assurer quatre fonctions principales : Réflexion, Décision, Mise en œuvre, et Méthode.

- **Fonction Réflexion.** Cette fonction a pour objet d'identifier les projets de réforme et les soumettre aux décideurs. Elle est assurée de manière *efficace* lorsque les propositions formulées sont suffisamment bien renseignées pour une prise de décision efficace. Elles doivent être concertées, précises et basées sur une étude de faisabilité rigoureuse, dont les conclusions et recommandations sont résumées dans une fiche-projet, dont un modèle est proposé en Annexe 2. Ce niveau de qualité technique nécessite la mobilisation d'un groupe de réflexion justifiant d'un niveau d'expertise élevé et recourant à des consultations avec toutes les parties prenantes aussi bien dans le secteur public que privé. Cette fonction peut être remplie par des membres du secteur public, des consultants externes, ou un groupe d'expert.
- **Fonction Décision.** Cette fonction a pour objet d'approuver les projets de réformes, de mobiliser des moyens pour leur mise en œuvre, de rendre des arbitrages, et de suivre l'avancement des plans d'action. Une fonction Décision est *efficace* lorsqu'il existe un mécanisme institutionnalisé de prise de décision impliquant de manière régulière des responsables dotés d'une autorité suffisante et jugés légitimes pour faire appliquer des décisions. Cette fonction décisionnelle peut être remplie par un conseil, un comité directeur ou un comité de pilotage, composés de membres d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé pour prendre des décisions. Pour éviter que les problèmes de coordination apparaissent en aval, les décisions doivent être prises et acceptées en amont par *toutes les parties prenantes*. Une fonction de décision peut s'avérer *inefficace* si le niveau hiérarchique des représentants est trop faible, ou si les décisions prises sont contestées par une des parties prenantes jouant un rôle clé dans la mise en œuvre du projet de réforme.
- **Fonction Méthode.** Cette fonction a pour objet d'organiser le processus de réforme, de superviser le déroulement régulier des différentes phases, et de garantir un niveau de qualité satisfaisant. Elle élabore une méthodologie de travail commune à tous les participants du processus et veille à la planification et l'organisation des réunions. La fonction Méthode est remplie de manière *efficace* lorsqu'il existe une structure de type secrétariat ou une structure d'appui permanente dotée de moyens suffisants, un manuel des procédures permettant d'unifier la méthodologie de travail, et des modèles-types normalisant le format des documents produits (fiches-projets, documents de reporting). Cette fonction peut s'avérer *inefficace* lorsque la structure n'est pas suffisamment pourvue en ressources humaines dédiées de manière permanente à l'animation du processus.

## Diagramme 1. Les critères d'efficacité d'un processus de réforme



**Lecture :** le processus décisionnel représenté par ce diagramme est moyennement efficace, la zone bleue ne couvrant que la moitié de la surface du radar. Les principales faiblesses de ce processus résident dans la Fonction décision et la Fonction mise en œuvre. Les Fonctions Reflexion et Méthode sont relativement efficaces.

10. En outre, la bonne articulation des fonctions décrites ci-dessus nécessite de respecter des principes essentiels :

- *La qualité d'un processus de réforme dépend de l'efficacité conjointe des quatre fonctions essentielles.* La défaillance de l'une d'elles peut compromettre le résultat global. Par exemple, lorsque la méthodologie de travail n'est pas normalisée, des problèmes de communication, de qualité du travail et de cohérence apparaissent et l'ensemble du processus perd de sa crédibilité.
- *Chaque fonction doit intervenir en suivant un enchaînement ordonné de manière à former un véritable « cycle du projet ».* Par exemple, les efforts déployés par un groupe de préparation de projet seront inefficaces s'il n'existe pas une structure décisionnelle habilitée à approuver le lancement des réformes identifiées. De même, les efforts déployés par une équipe en charge de la mise en œuvre d'un projet seront inefficaces s'il n'y a pas eu auparavant une phase d'identification des obstacles de nature politique ou institutionnelle qui doivent être résolus en amont.
- *Le « cycle du projet » doit être mis en œuvre en suivant une division fonctionnelle du travail.* Chaque fonction doit être remplie par une équipe distincte et spécialisée, dont la mission est clairement établie dès le départ. L'attribution de plusieurs fonctions à une même équipe tend en général à diluer les responsabilités et affaiblir l'efficacité du processus dans son ensemble. Une erreur courante est de confier à une seule équipe le soin d'identifier les projets de réforme, de mobiliser des moyens, de prendre des décisions, et de les mettre en œuvre.

11. Ce modèle a été utilisé pour l'évaluation des groupes de réforme sélectionnés et a inspiré les recommandations pour la mise en place du nouveau Comité National pour l'Amélioration du Climat des Affaires.

### CHAPITRE III. BILAN DE L'ÉVALUATION : FAIBLE EFFICACITÉ DES GROUPES DE RÉFORME

#### A. Un manque d'impact sur l'environnement des affaires

12. Les résultats de l'enquête font apparaître un manque d'efficacité de l'ensemble des comités interministériels examinés. En effet, aucun d'entre eux n'a permis de conduire jusqu'à son terme une réforme ayant exercé un impact significatif sur l'environnement des affaires. Comme le montre le tableau ci-dessous, les résultats obtenus sont généralement décevants par rapport aux objectifs initiaux. A titre d'exemple, le Comité National pour l'Amélioration des Procédures liées à l'Investissement (CNPI) devait initialement contribuer à améliorer le climat des affaires en simplifiant les formalités administratives appliquées aux investisseurs. Néanmoins, aucune des 24 propositions de simplification formulées n'a encore été mise en œuvre. De même, le programme d'action 2005-2008 du comité E-gov, qui avait pour ambition d'accélérer le développement de l'administration électronique au Maroc, n'a pas été appliqué. Enfin, les comités de réflexion Livre-Blanc, issus du dialogue entre la CGEM et le gouvernement, ont formulé des propositions dont l'applicabilité reste incertaine.

**Tableau 2. Bilan des comités interministériels**

<i>Nom du Comité</i>	<i>Mission</i>	<i>Réalisation</i>
<b>Comité National des Procédures liées à l'Investissement (CNPI)</b>	Harmoniser et simplifier les procédures administratives liées à l'investissement	L'objectif d'harmonisation a été partiellement atteint, mais aucune simplification n'a été réalisée
<b>Comité E-gov</b>	Elaborer et mettre en œuvre des projets pour le développement de l'administration électronique	Le programme d'action 2005-2008 n'a pas été appliqué
<b>Commission pour la simplification des formalités administratives</b>	Codifier et simplifier les formalités administratives touchant au citoyen et à l'entreprise	L'objectif de codification a été partiellement atteint, mais peu de formalités ont été simplifiées à l'initiative du comité
<b>Comité Livre-Blanc Droit</b>	Décliner en mesures opérationnelles les propositions du Livre-Blanc de la CGEM sur la Justice et le Droit	Des matrices de propositions ont été élaborées, mais les sujets les plus importants ont été écartés
<b>Comité Livre-Blanc PME</b>	Décliner en mesures opérationnelles les propositions du Livre-Blanc de la CGEM sur le développement des PME	Des matrices de propositions ont été élaborées, mais elles sont jugées « trop générales » pour une mise en œuvre opérationnelle
<b>Comité Moukawalati</b>	Favoriser la création de 30 000 petites Entreprises entre 2006 et 2008	Seulement 1200 entreprises ont été créées à fin 2008

<b>Comité Doing Business national</b>	Coordonner les réformes pour améliorer la position du Maroc dans le classement Doing Business	Peu de mesures ont été adoptées et la position du Maroc dans Doing Business n'a pas progressé
<b>Comité pour la réforme des moyens de paiement</b>	Réformer les moyens de paiements (ex. chèque) pour renforcer leur sécurité et leur crédibilité	Les textes légaux et réglementaires ont été rédigés, mais la réforme n'a pas été mise en œuvre
<b>Comité Identifiant unique</b>	Instaurer un identifiant unique pour toutes les entreprises	Le principe de l' <i>identifiant commun</i> a été adopté mais sa phase de mise en œuvre n'a pas encore été lancée de manière effective

## B. Un schéma récurrent

13. Dans la plupart des cas étudiés, la vie d'un groupe de réforme se déroule selon un schéma récurrent: un comité interministériel est formé afin de conduire des réformes dont l'ambition est d'exercer un impact significatif sur l'environnement des affaires. Des propositions de mesures sont ensuite préparées par les membres du comité, mais en l'absence d'une décision de haut niveau, ou par manque de moyens, la phase de mise en œuvre est rarement menée à son terme. Le comité perd alors de sa visibilité, suspend ses activités en attendant une décision, tente parfois une relance puis finit par se dissoudre sans avoir atteint ses objectifs.

## C. Des coûts élevés pour le Maroc

14. L'inefficacité des groupes de réforme entraîne des coûts élevés pour le Maroc. Elle produit tout d'abord des coûts économiques. Une amélioration du climat de l'investissement permettrait en effet d'accélérer la diversification productive de l'économie marocaine, en attirant plus d'investissement dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée (voir le rapport de la Banque Mondiale sur le « Climat des Affaires au Maroc », 2008). Ensuite, elle génère des coûts budgétaires. Les comités mobilisent en effet des moyens humains et financiers alors que leur rendement, en termes de mesures adoptées, est modeste. De plus, certaines réformes inabouties auraient permis d'économiser des sommes substantielles. C'est le cas par exemple de la mutualisation des solutions informatiques proposée par le comité E-gov. Enfin, l'inefficacité des groupes de réforme produit des coûts psychologiques. En l'absence d'une concrétisation de leurs propositions, les membres des groupes de réforme sont traversés par un sentiment de découragement perceptible dans les entretiens conduits.

## D. Des équipes de qualité

15. Les membres des équipes de réforme rencontrées dans le cadre de la mission d'évaluation se sont avérés d'un niveau technique satisfaisant pour accomplir les tâches qui leur ont été confiées. Par ailleurs, la mission a pu vérifier qu'ils se sont investis personnellement dans les travaux des comités, motivés par la perspective de contribuer à une réforme importante. Ce constat permet de souligner que le problème des réformes au Maroc

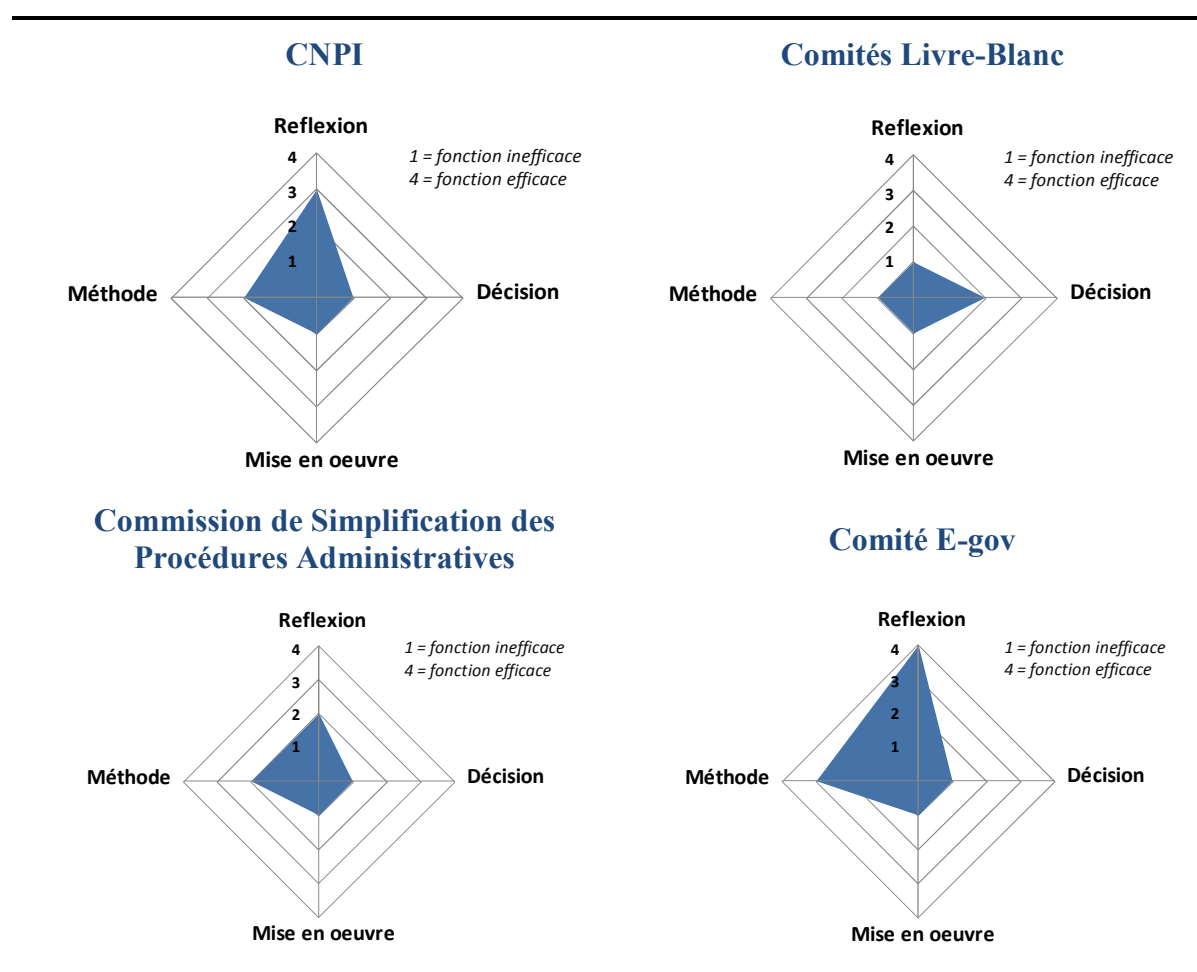
ne réside pas dans la compétence des équipes techniques, mais plutôt dans la faiblesse du cadre institutionnel dans lequel elles opèrent.

## CHAPITRE IV. DIAGNOSTIC DES CAUSES : UN DEFICIT D'INSTITUTIONNALISATION ET D'ORGANISATION DU PROCESSUS DE REFORME

### A. Aperçu général du diagnostic institutionnel

16. Afin d'identifier les causes de l'inefficacité des groupes de réforme, un diagnostic institutionnel a été réalisé en s'appuyant sur les critères d'évaluation définis dans le chapitre précédent. Les diagrammes ci-dessous font ressortir la faiblesse des fonctions essentielles au succès d'un processus de réforme (mesurée par la surface en bleu) : Réflexion, Décision, Mise en œuvre et Méthode. Cette faiblesse réside principalement dans les fonctions Décision et Mise en œuvre, la fonction Réflexion étant relativement plus aboutie.

Diagramme 2. Evaluation institutionnelle des groupes de réforme



### B. Faiblesse du mandat et absence de mécanisme institutionnel de décision

17. Les comités interministériels de réforme examinés sont essentiellement des « groupes de réflexion » qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour approuver les options techniques ou institutionnelles et mettre en œuvre les projets de réforme. Les textes créant ces comités leur confient un mandat souvent imprécis, et ne prévoient pas de mécanisme

décisionnel ou de mise en œuvre des propositions de réforme, conduisant de facto à une paralysie du processus après la phase de réflexion :

- *Faible niveau de définition du mandat.* Par exemple, les comités Livre-Blanc ont reçu le mandat d'« approfondir la réflexion sur les propositions du Livre-Blanc de la CGEM » sans que soit explicité le niveau de précision attendu pour ces réflexions, ni l'autorité en charge de leur donner suite. Les membres des comités n'ayant pas de vision claire sur les contours de leur mission sont souvent contraints de délimiter leur propre champ de compétences.
- *Absence de mécanisme décisionnel institutionnalisé* présidé par un responsable de haut niveau et disposant d'une légitimité suffisante pour assurer la coordination interministérielle. Cette absence conduit à une incapacité d'arbitrage des différends. Les réformes transversales suscitent parfois des divergences entre départements ministériels qui nécessitent un arbitrage de haut niveau. L'exemple le plus significatif est celui du comité E-gov dont la stratégie Idarati a été oblitérée en raison d'un conflit de compétence entre le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics (MMSP) et le Département des Postes Télécommunications et Technologies de l'Information (DEPTTI). Les travaux du Comité pour l'instauration de l'identifiant unique des entreprises (rebaptisé identifiant commun) ont également souffert de l'absence de mécanisme d'arbitrage prévu dès le début. Plusieurs départements, dont la Direction des Impôts et le Haut Commissariat au Plan, revendiquent la responsabilité de générer les identifiants et d'administrer la base de données.

18. Cette faible institutionnalisation semble résulter de deux facteurs : une tendance à sous-estimer la difficulté des réformes du climat des affaires, qui demandent un mécanisme complexe de mise en œuvre et d'arbitrage interministériel, ainsi que la volonté d'éviter une institutionnalisation trop rigide et contraignante, en privilégiant une approche plus pragmatique et informelle. Si cette dernière approche peut s'avérer efficace dans la phase préliminaire de réflexion, elle montre ses limites lorsqu'il s'agit de prendre des décisions et passer à la phase de mise en œuvre.

### **C. Formulation incomplète des projets de réforme**

19. La phase de réflexion a été en général la plus aboutie parmi les quatre fonctions des groupes de réforme : des comités comme le CNPI ou le comité E-gov ont ainsi formulé des propositions de projet relativement bien renseignées pour une prise de décision. Toutefois, ce travail de réflexion a rarement produit des fiches-projets complètes, permettant aux décideurs politiques de se concerter et d'approuver le lancement d'un véritable projet de réforme. Les limites du travail de réflexion engagé par les comités se trouvent à plusieurs niveaux :

- *Manque de disponibilité des équipes de réflexion.* Plusieurs membres des comités ont continué à assurer leurs tâches habituelles au sein de leurs ministères (ou leurs entreprises pour les représentants du secteur privé), et n'ont pu se consacrer pleinement à l'identification des propositions de réforme. Pour la plupart, le travail de réflexion se limitait donc aux réunions des comités. En général, les comités qui ont accompli de manière efficace la fonction d'identification de réforme sont ceux qui ont réussi à mobiliser des équipes dédiées à l'identification des projets de réforme. Par exemple, le CNPI a bénéficié de l'assistance d'une équipe de consultants de l'USAID travaillant à plein temps.

- *Manque de précision des propositions de réforme.* La mission n'a pu observer de fiches-projets présentant de manière rigoureuse et détaillée les contours de projets de réformes. De nombreux groupes de réforme examinés ont produit des « tableaux de bord » diagnostiquant des listes de besoins de réformes, mais n'ayant pas fait le travail d'analyse nécessaire pour transformer chacun de ces besoins en un projet suffisamment délimité pour être soumis aux décideurs politiques et mis en œuvre. Les comités qui ont accompli efficacement leur fonction de Réflexion, comme le CNPI ou le comité E-gov, ont élaboré un format standard de fiche-projet, spécifiant les détails techniques devant accompagner toute proposition de réforme.
- *Manque de consultation avec toutes les parties prenantes.* Les équipes de réflexion formulent parfois des recommandations qui ne tiennent pas toujours compte de l'avis de certains acteurs clés de la réforme, des experts compétents, ou des principaux bénéficiaires. Par exemple, la commission préparatoire du programme Moukawalati a fixé un objectif de création de 30 000 entreprises en deux ans, qui s'est ensuite avéré irréaliste par manque de consultation avec des experts compétents dans le domaine du développement du secteur privé. Le comité Livre-Blanc Droit a également été confronté à un problème de consultation avec les parties prenantes. Son mandat incluait l'examen de la réforme du Droit du Travail alors que les partenaires sociaux n'étaient pas associés à cette discussion. Pour ne pas interférer avec le dialogue social en cours, ce thème a été exclu du champ des discussions.

#### **D. Faible formalisation et absence de support méthodologique**

20. Au regard des critères d'évaluation, la fonction Méthode a été assurée de manière relativement inefficace par les groupes de réforme examinés. Deux faiblesses institutionnelles ont été identifiées :

- *Faiblesse des moyens du secrétariat.* Dans la plupart des cas, les personnes en charge de la fonction de secrétariat conservent leurs tâches courantes, et sont peu disponibles pour assurer la bonne marche du comité. Cette contrainte affecte l'animation des comités, le respect du planning des réunions, et la qualité des documents produits (tableaux de bord, comptes- rendu, rapports etc.). Les comités où le secrétariat est le plus actif sont ceux qui bénéficient de l'assistance d'une équipe de consultants externes. Cependant, cette assistance externe ne peut se substituer efficacement à un nécessaire renforcement des capacités internes.
- *Faible normalisation de la méthodologie de travail.* Les circulaires créant les comités ne donnent pas d'indications sur le mode opératoire à suivre. La plupart des comités ne disposent pas d'un manuel des procédures ou de règlement intérieur fixant la méthode de travail. Les équipes de réforme opèrent donc sans avoir de directives précises sur la fréquence des réunions, les délais à respecter, les documents à produire, le système de reporting, ou le fonctionnement du mécanisme décisionnel. Elles ne disposent pas non plus de canevas-type permettant de standardiser les documents produits.

21. Cette faible formalisation de la méthodologie de travail affecte significativement la qualité du processus de réforme. Par exemple, en l'absence d'un référentiel commun, chaque Comité Livre-Blanc était libre de définir son calendrier, sa méthode de travail, et le format des documents. Les personnes chargées de l'animation du processus ont souligné que cette absence de normalisation a donné lieu à une production de documents hétérogènes, dont le



contenu ne correspondait pas toujours aux attentes. A l'inverse, certains comités, comme le CNPI ou le comité E-gov, ont réussi à normaliser la méthodologie du travail, en formalisant les procédures à suivre, et en produisant des canevas-type pour les documents à produire. Cet effort méthodologique a exercé un effet positif sensible sur la qualité des propositions de formulées.

#### **E. Absence de véritables équipes-projets en charge de la mise en œuvre**

22. Les comités qui ont tenté de mettre en œuvre certaines propositions de réforme se sont heurtés à un manque de ressources financières et humaines. Le CNPI par exemple a entrepris de diffuser son manuel des procédures sur internet pour sensibiliser le grand public ([www.manueldesprocedures.ma](http://www.manueldesprocedures.ma)). Les membres du comité soulignent que cette action a été réalisée « en l'absence totale de moyens ». De même, la Commission de Simplification des Procédures Administratives s'est heurtée à une contrainte de ressources humaines, aussi bien au niveau du MMSP (la division en charge de l'ensemble du processus compte quatre personnes), que dans les départements sectoriels (il n'existe pas de structure permanente chargée de la simplification des procédures). Enfin, des restrictions financières ont également affectées le comité E-gov, qui n'a pas réussi à dégager suffisamment de ressources pour financer son programme d'action 2005-2008.

23. L'enquête auprès des différents comités interministériels a montré que la mise en œuvre des réformes nécessite l'adoption d'une approche basée sur la gestion de projet. L'application de chaque proposition de réforme constitue un projet à part entière, nécessitant une équipe-projet dédiée, un budget autonome et des outils de planification et de pilotage. Peu de comités ont adopté une telle démarche. Ceux qui l'ont suivie, même de manière expérimentale, ont réussi à concrétiser des propositions de réforme (ex. manuel des procédures du CNPI). L'assistance de consultants externes ou de bailleurs de fonds, familiers avec les outils de la gestion de projets, constitue à cet effet un facteur de succès décisif.

### **CHAPITRE V. PROPOSITION D'UN NOUVEAU PROCESSUS DE REFORME**

24. La réforme du climat des affaires est un dossier transversal, particulièrement complexe, qui implique un grand nombre d'intervenants. A ce titre, elle requiert une étroite coordination interministérielle, un niveau élevé d'organisation et un pilotage très rigoureux. Le diagnostic réalisé dans la première partie de ce rapport a montré que le mode de gouvernance des réformes en vigueur au Maroc ne permet pas de répondre à ces exigences fondamentales. Cette difficulté a déjà été actée par le gouvernement marocain qui a décidé, dans le cadre du PACTE gouvernemental signé en février 2009, de renforcer la gouvernance des réformes de l'environnement des affaires.

25. Dans ce qui suit, on propose un schéma détaillé pour l'instauration de ce nouveau processus de réforme. Le tableau ci-dessous résume les apports de nouveau processus de réforme. Il présente, pour chaque problème identifié dans le volume 1, la solution préconisée pour y remédier.

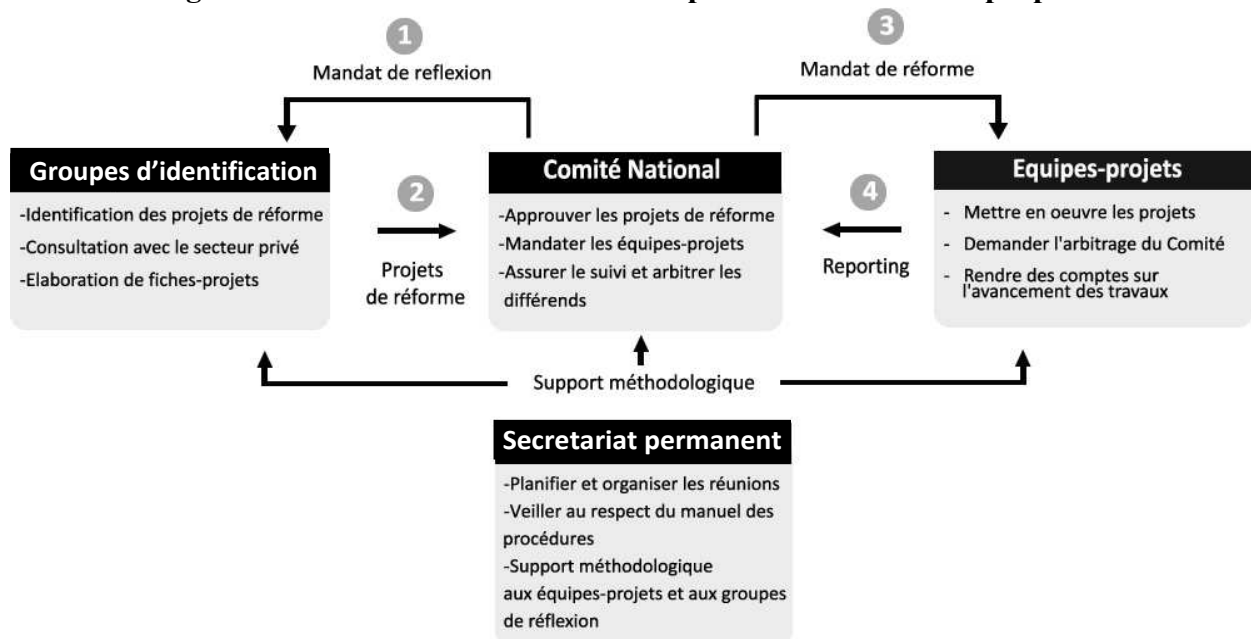
**Tableau 3. Solutions aux contraintes institutionnelles identifiées**

Problèmes identifiés	Solutions proposées
Des propositions de réformes techniquement peu rigoureuses et inadaptées à la prise de décision	Des groupes d'identification de projets spécialisés dans l'identification des propositions de réforme et produisant des <u>fiches-projet standardisées</u> détaillant tous les aspects techniques des réformes
Un mandat imprécis et absence de mécanisme décisionnel et une faiblesse des incitations à la coopération interministérielle	Un <u>comité national</u> de haut niveau approuvant les projets et délivrant des mandats de réforme aux équipes concernées
Une insuffisance de ressources humaines et financières dédiées à la mise en œuvre	Des <u>équipes-projet</u> mandatées pour conduire des réformes spécifiques et pourvues de moyens humains et matériels suffisants
Une absence de normalisation de la méthodologie de travail	Un secrétariat/organe d'appui veillant à l'application d'un <u>manuel des procédures</u> et de <u>canevas-type</u> uniformisant les documents.

### A. Aperçu du nouveau schéma institutionnel

26. Le processus de réforme proposé se déroule comme suit : des groupes d'identification de projets identifient des projets de réforme susceptibles d'améliorer l'environnement des affaires, et les soumettent à un Comité National. Celui-ci approuve les propositions et délivre un Mandat de réforme à une Equipe-projet spécifiant les objectifs et les moyens dont elle dispose. Un secrétariat permanent assure le bon fonctionnement du processus, et veille à l'application du Manuel des procédures et l'uniformisation des documents produits.

**Diagramme 3. Schéma institutionnel du processus de réforme proposé**



Le nouveau processus de réforme se caractérise par trois innovations importantes :

- Il intègre dans un même schéma institutionnel les quatre fonctions qui conditionnent l'efficacité d'un processus de réforme : Décision, Réflexion, Mise en œuvre et Méthode ;
- Il introduit de nouveaux instruments de coordination comme les mandats de réforme interministériels ;
- Il formalise la méthode de travail et met l'accent sur la qualité des procédures.

## **B. Rôle des intervenants dans le nouveau schéma institutionnel**

### **Groupes d'identification de projets**

27. Les groupes d'identification de projets sont les premiers maillons de la chaîne de la réforme. Ils sont chargés d'identifier les projets de réforme et d'étudier les aspects techniques des mesures à prendre. Composés de fonctionnaires, d'experts et de représentants des associations professionnelles, ils représentent une plate-forme de dialogue public-privé. L'appui d'un consultant externe ou d'un bailleur de fonds est un facteur qui pourrait améliorer la qualité du travail technique.

28. Dans la phase d'initiation du processus, des groupes d'identification de projets pourraient être créés en fonction des thèmes de réforme considérés comme prioritaires par le gouvernement. Il serait également souhaitable de capitaliser sur les travaux de structures existantes, comme le CNPI, les comités Livres-Blanc et le comité Doing Business. Les groupes d'identification de projets reçoivent un mandat du comité national, qui délimite les thèmes de réflexion prioritaires, les livrables attendus, et les délais à respecter. La mission principale des groupes d'identification de projets est de produire des fiches de projets de réforme respectant un format standard (voir encadré 1). Les fiches-projet sont centralisées au niveau du secrétariat/organe d'appui, qui vérifie leur qualité, opère une première sélection, et les inscrit à l'ordre du jour du Comité national.

#### **Encadré 1. Structure d'une fiche-projet**

- Justification de la réforme du point de vue de l'amélioration du climat des affaires
- Analyse coût-avantage utilisant notamment la méthode d'Analyse d'Impact Réglementaire
- Description détaillée des mesures à prendre
- Identification des départements concernés par chaque mesure
- Estimation des moyens humains, budgétaires et techniques nécessaires

## **Comité National**

### *Missions*

29. Le Comité National est un comité interministériel présidé par le premier ministre, ou par un membre du gouvernement délégué par lui, dont la fonction est d'élaborer et veiller à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de réforme du climat des affaires. Il est chargé de coordonner, identifier, mettre en œuvre et superviser des projets de réformes concourant à la réalisation de cette stratégie. Il s'assure également de l'évaluation de l'impact des réformes. Dans le cadre de sa mission, le Comité national établit des groupes de travail chargés d'identifier et de préparer les projets de réforme. Il établit également des équipes chargées de la mise en œuvre des projets de réforme approuvés.

### *Composition*

30. Le Comité national pourra être composé de membres permanents incluant les principaux ministres concernés par les réformes de nature institutionnelles, légales et réglementaires impactant le développement du secteur privé, à titre indicatif : le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le ministre en charge de l'Economie et des Finances, le ministre en charge de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, le ministre délégué aux Affaires Economiques et Générales, le ministre délégué à la Modernisation des Secteurs Publics. En outre, en fonction de l'ordre du jour, seraient également invités à siéger aux réunions les ministres concernés et des représentants du secteur privé (cf. ci-dessous).

### *Réunions*

31. L'amélioration du climat des affaires est un sujet qui, par nature, concerne directement ou indirectement de nombreux ministères. Pour des raisons d'efficacité de la gouvernance économique, qui est un des enjeux de l'amélioration du processus de réforme du climat des affaires, le comité pourrait avoir deux types de réunions, à composition variable : des réunions plénières annuelles et/ou semestrielles pour approuver la stratégie de réforme et en suivre l'état d'avancement (approbation de rapports annuels et/ou semestriels), réunissant les membres du gouvernement et les représentants du secteur privé concernés ; et des réunions mensuelles restreintes, pour traiter les aspects opérationnels des projets de réforme. Ces réunions mensuelles incluraient des représentants des membres permanents, et des membres invités concernés directement par l'ordre du jour. Les réunions mensuelles vouées à l'examen de questions internes à l'administration rassembleront uniquement les responsables publics concernés.

### *Sélection des thèmes stratégiques et établissement des groupes d'identification de projets*

32. A l'occasion d'une « réunion d'orientation stratégique » qui se tiendrait au moins une fois par an, le Comité détermine les thèmes prioritaires de réforme de l'environnement des affaires. Il publie à cet égard un document de cadrage qui définit le périmètre du processus et les critères de sélection des projets. Des groupes d'identification de projets sont ensuite mandatés pour traduire ces orientations stratégiques en projets de réforme concrets et opérationnels.

### **Encadré 2. Exemples d'objectifs stratégiques**

- Améliorer l'accès au foncier
- Faciliter la création d'entreprise
- Faciliter l'obtention des autorisations et des permis
- Renforcer la transparence des procédures administratives
- Dématérialiser les procédures administratives clés
- Moderniser le droit du travail
- Moderniser le droit des entreprises en difficultés
- Moderniser les tribunaux de commerce

#### *Approbation des projets de réforme*

33. Les membres du comité reçoivent à l'avance l'ordre du jour et les fiches-projets qui seront discutées. Ils peuvent ainsi examiner avec leurs collaborateurs les réformes sur lesquels ils devront se prononcer. Lors de la réunion du comité, tous les départements concernés par les projets de réforme examinés sont présents. A la suite des discussions, si un accord est obtenu entre les ministres concernés, le projet de réforme est approuvé. L'arbitrage du premier ministre peut être sollicité en cas de différends.

#### *Mandatement des équipes-projet*

34. Lorsqu'un consensus est obtenu en Comité national, un *mandat de réforme* est donné sur la base de la fiche d'identification de projet préparée par les groupes de travail. Ce document donne mandat à une *équipe-projet* pour mettre en œuvre la réforme décidée (voir encadré 2). Dans le schéma institutionnel proposé, le mandat de réforme est un instrument essentiel pour favoriser la coopération interministérielle. En effet, les discussions menées avant l'émission du mandat sont une occasion pour repérer en amont toutes les sources de difficultés et de divergences entre les départements ministériels. Une fois identifiées, celles-ci peuvent être prévenues ou aplanies. En outre, en s'engageant solennellement à réaliser des mesures précises, les départements ministériels ont moins intérêt à adopter des comportements non-coopératifs, sous peine de ternir leur réputation ou se faire sanctionner. Enfin, en cas de succès des réformes, les bénéfices et les mérites seront partagés entre tous les ministères.

### **Encadré 2. Structure d'un mandat de réforme**

- Référence au PV du Comité national
- Nom du responsable du projet
- Objectifs à atteindre
- Moyens budgétaires, humains et matériels alloués par les départements
- Coopération attendue de la part des départements
- Modalités du reporting
- Délais à respecter
- Document de référence : manuel des procédures

## *Suivi et coordination*

35. Le comité est régulièrement informé de l'évolution des projets de réforme engagés. Le secrétariat/organe d'appui permanent centralise et diffuse les documents de reporting à tous les départements concernés (tableaux de bord, rapports de suivi). Un système *d'alerte* permet de repérer les dépassements de délais et les projets en difficulté. Le comité examine les problèmes identifiés en séance régulière, mais peut aussi provoquer une réunion *ad hoc* en comité restreint. *L'audition* des chefs de projet devant les membres du comité permet de faire le point sur l'état d'avancement et mettre en évidence les difficultés rencontrées. Le dispositif prévoit un *système de saisine du comité* par les ministères ou les chefs de projet qui souhaitent résoudre un problème de coordination et/ou requérir une plus grande coopération des départements impliqués.

## **Equipes-projets**

36. Pour chaque projet de réforme approuvé par le comité décisionnel, une équipe-projet est formée pour assurer sa mise en œuvre. Pour les projets complexes, il est préférable de les subdiviser en plusieurs sous-projets. C'est le cas par exemple des réformes déclinées au niveau local. Chaque équipe-projet reçoit un mandat de réforme spécifiant les objectifs qui lui sont assignés ainsi que les moyens dont elle dispose. Des responsables de projets sont désignés nommément pour conduire la gestion de la réforme. Ils sont sélectionnés par le comité national, sur proposition de ses membres, des groupes d'identification de projets ou du secrétariat/organe d'appui. En principe, le chef de projet est issu de l'un des principaux ministères concernés par la réforme. Il dirige une équipe technique comprenant des fonctionnaires issus des départements impliqués dans la réforme, mais aussi d'experts extérieurs à l'administration. Il dispose de moyens matériels nécessaires à la mise en œuvre de son mandat. Une indemnité, indexée sur la performance du projet, pourrait être accordée aux membres de l'équipe-projet.

37. Après la réception du mandat de réforme, le chef de projet constitue son équipe et élabore un plan d'action détaillé pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Il informe le secrétariat permanent et le Comité national de l'avancement des travaux à travers des tableaux de bord mensuels. La création d'un site intranet pourrait faciliter de manière significative le reporting et le suivi des projets. En cas de difficultés dans la mise en œuvre, le chef de projet peut solliciter la médiation du secrétariat/organe d'appui ou saisir le comité pour un arbitrage. Il peut être auditionné par les membres du comité pour leur exposer les problèmes qui entravent la réalisation de son mandat.

## **Secrétariat/organe d'appui**

38. Le secrétariat/organe d'appui est une structure chargée de planifier les réunions du comité, de s'assurer de la bonne marche du processus, et d'offrir un appui méthodologique aux acteurs de la réforme. Comme l'indique le PACTE gouvernemental, elle est logée au Ministère des Affaires Economiques et Générales (MAEG). La qualité des ressources humaines de la structure est un facteur décisif pour garantir la performance du processus de réforme. La mobilisation d'une équipe de 5 à 10 personnes, composée de profils de haut niveau (notamment des juristes, économistes et spécialistes en gestion de projets), s'avère à cet égard indispensable.

### *Planification et organisation du processus*

39. Le secrétariat/organe d'appui planifie et coordonne les travaux des acteurs du processus. Il veille à la synchronisation des calendriers des groupes d'identification de projets, du comité national et des équipes-projet. Dans la phase de réflexion, il centralise les fiches-projets élaborées par les groupes de travail, opère une première sélection, et les inscrit à l'ordre du jour du Comité national. Durant la phase de mise en œuvre, il joue le rôle d'interface entre les équipes-projets et le Comité national. Il centralise les documents de reporting et les diffuse à tous les responsables concernés. Il entretient un dialogue permanent avec les chefs de projet pour identifier de manière précoce les difficultés rencontrées. En cas de problème de coordination, il peut aussi jouer un rôle de médiateur entre les parties concernées.

### *Support méthodologique*

40. Le secrétariat/organe d'appui établit les procédures et les règles de fonctionnement du processus de réforme. Il définit les standards de qualité et offre un support méthodologique aux différents acteurs impliqués. Les directives sont rassemblées dans un manuel des procédures fixant la méthode de travail des groupes d'identification de projets, du comité national et des équipes-projets. Des actions de formation peuvent être organisées pour sensibiliser les acteurs de la réforme à la méthodologie et aux outils d'analyse.

41. Pour uniformiser les documents produits dans le cadre du processus de réforme, Le secrétariat/organe d'appui élabore des documents modèles et des canevas-type. Cette normalisation portera sur les fiches-projets, les documents de reporting (tableaux de bord), les rapports, les demandes d'arbitrage, les lettres de mission etc.

## CHAPITRE VI. PLAN D'ACTION POUR UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE A TRAVERS DES PROJETS PILOTES

42. L'institutionnalisation du processus de réforme préconisé dans ce rapport représente un investissement de long terme, exerçant des effets structurants sur l'efficacité des réformes au Maroc. La réalisation de ce projet nécessitera un soutien politique continu, une vision stratégique claire, et la mobilisation de moyens humains et matériels.

43. Pour instaurer ce nouveau cadre institutionnel, on propose une stratégie de mise en œuvre pragmatique et progressive, s'articulant autour de six actions prioritaires, qui peuvent être engagées à court terme et de manière simultanée.

### **Action 1. Créer un comité technique de préparation et de suivi**

*(Action à réaliser)*

44. Un comité technique de préparation et de suivi restreint doit être créé et mandaté pour préparer les aspects techniques de la mise en place du nouveau processus de réforme. Une fois le processus lancé, il assistera le secrétariat/organe d'appui permanent dans la préparation des réunions du Comité national. Il pourrait être composé de représentants du ministère de l'Intérieur, de la Justice, des Finances, de l'Industrie, du MAEG, et du MMSP. Dans l'immédiat, sa mission sera notamment de réaliser les tâches suivantes :

- Préparer un plan d'action pour l'instauration du nouveau processus de réforme
- Finaliser la rédaction du texte de création du Comité
- Préparer le cadre méthodologique du processus (manuel des procédures, canevas-type)
- Préparer le lancement des projets de réforme pilotes.

### **Action 2. Rédiger et adopter le texte de création du Comité National Climat des Affaires**

*(Action initiée – A finaliser avant fin mai 2009)*

45. L'une des premières tâches du comité de préparation et de suivi sera de rédiger le texte de création du Comité National Climat des Affaires et lancer son processus d'adoption. Le contenu du texte, sur la base de l'adoption d'un décret, prévoirait de manière précise les éléments essentielles du processus de réforme (encadré 3).

#### **Encadré 3. Structure du Décret de création du Comité**

- Attributions et missions
- Périmètre de compétences
- Composition et règles de représentation
- Fréquence et organisation des réunions
- Mécanisme de décision et d'arbitrage
- Mécanisme d'identification des projets de réforme
- Mécanisme de mise en œuvre
- Structure permanente d'appui
- Référence au manuel des procédures ou au règlement intérieur



### **Action 3. Développer les outils méthodologiques**

*(Action en cours – A finaliser en juin 2009)*

46. Une fois le texte de création du Comité national rédigé et soumis au processus d'adoption, la seconde tâche du comité de préparation et de suivi sera de préparer le cadre méthodologique du comité. Il devra élaborer la méthode de travail, formaliser le déroulement du processus, rédiger le manuel des procédures, et concevoir les canevas-type des fiches-projets.

### **Action 4. Préparer la réunion de lancement du comité et définir les axes stratégiques de réforme**

*(Action à réaliser en Mai-Juin 2009)*

47. Le comité de préparation et de suivi devra préparer la réunion de lancement du Comité. Cette réunion aura notamment trois objectifs :

- Définir les thèmes stratégiques de réforme ;
- Adopter le manuel des procédures ;
- Mandater les premiers groupes d'identification de projets ou de réforme.

### **Action 5. Recruter des profils de haut niveau pour former le secrétariat/organe d'appui permanent**

*(Action à réaliser en Mai-Juin 2009)*

48. La qualité des ressources humaines constitue un facteur décisif pour le succès du processus. Il convient de recruter des compétences de haut niveau qui animeront la future structure d'appui du Comité rattachée au MAEG. Un recrutement précoce permettrait de les associer aux travaux préparatoires en cours. A titre indicatif, le nombre de recrutements pourrait être, dans un premier temps, d'environ cinq personnes. Il conviendrait de cibler des profils de haut niveau ayant, à titre indicatif, des compétences spécifiques dans les domaines suivants :

- Réglementation des affaires : juristes, experts comptables, expérience dans un domaine lié au climat des affaires ;
- Gestion de projet : expérience dans une société de conseil en organisation, en gestion de projet, ou en gestion du changement ;

### **Action 6. Identifier et lancer des projets de réforme pilotes**

*(Action initiée – A finaliser en Juin 2009)*

49. En attendant l'installation effective du comité, des projets de réforme « pilotes » pourraient être lancés afin d'expérimenter la méthodologie de travail et ajuster les modalités du processus. Le comité de préparation et de suivi sera alors chargé d'identifier un premier train de projets-pilotes en capitalisant sur les travaux des comités existants (CNPI, Doing Business, Commission de la Simplification des Procédures Administratives).

50. La réalisation de ces projets-pilotes devrait respecter toutes les étapes du processus : fiches-projet, mandats de réforme, et équipes-projet. Cette expérimentation sera l'occasion de tester et d'améliorer le cadre méthodologique. En outre, le lancement rapide et la réussite de premiers projets de réforme permettraient de créer une dynamique vertueuse qui renforcerait la crédibilité et l'intérêt pour le nouveau processus.

## ANNEXE 1 - REVUE DETAILLEE D'UNE SELECTION DE GROUPES DE REFORME

1. Un résumé de l'évaluation des principaux groupes de réforme examinés est présenté ci-dessous. Pour chaque comité, l'évaluation dresse un bilan de ses réalisations et développe une analyse détaillée de ses fonctions de base.

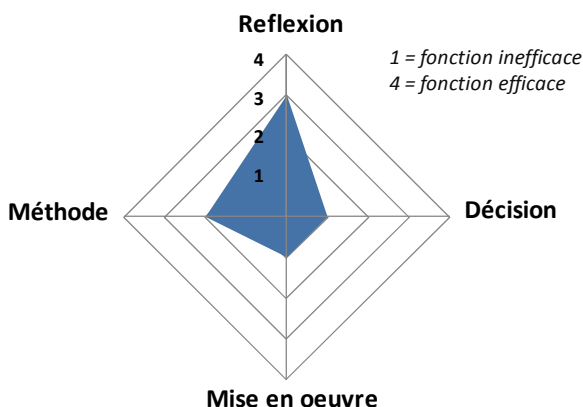
### A - Comité National des Procédures liés à l'Investissement (CNPI)

#### *Bilan des réalisations*

2. Le CNPI a été créé en 2006 par une circulaire du Premier Ministre afin de mettre en application les orientations de la lettre Royale du 17 janvier 2002 sur la gestion déconcentrée de l'investissement. Il a reçu pour mandat d'harmoniser et de simplifier les procédures administratives appliquées aux investisseurs, en s'appuyant notamment sur la dynamique de déconcentration et le rôle dévolu aux Centres Régionaux d'Investissement (CRI). Les participants à ce comité considèrent que son bilan est décevant. Après deux années de travail, le CNPI a interrompu ses travaux en Avril 2008. Si l'objectif d'*harmonisation* des procédures a été partiellement atteint avec la publication d'un manuel des procédures ([www.manueldesprocedures.ma](http://www.manueldesprocedures.ma)), peu de *simplifications* ont été concrétisées. Les 24 propositions de simplification formulées par le CNPI ont été regroupées dans un rapport de synthèse publié en Avril 2008, qui pour l'instant, n'a pas connu de suite opérationnelle.

#### *Evaluation institutionnelle*

3. **Fonction Réflexion.** La fonction de préparation technique des réformes a été remplie de manière efficace par le CNPI. La circulaire du Premier ministre lui donne un mandat explicite pour « proposer des mesures d'harmonisation et de simplification ». Les équipes de réflexion ont bénéficié de l'expertise de consultants de l'USAID. Toutes les parties prenantes ont été associées à la réflexion et aux discussions techniques, que ce soit en réunions plénières, ou en comité restreint. Les propositions de mesures à prendre sont relativement détaillées et mûres pour une prise de décision. Elles sont regroupées sous forme de fiches synthétiques et hiérarchisées selon des critères de faisabilité/impact.



4. **Fonction Décision.** L'absence d'un mécanisme décisionnel efficace est la principale faiblesse institutionnelle du CNPI. La circulaire fondatrice ne donne aucune indication sur le mécanisme décisionnel pour l'approbation des propositions, le règlement des différends entre administrations et le suivi de l'application. Le CNPI est donc conçu dès l'origine comme un comité de réflexion ne disposant pas de capacités décisionnelles. Le niveau hiérarchique de ses membres est relativement faible, composé principalement de chefs de service et de chefs de division. En l'absence d'un mécanisme décisionnel institutionnalisé, les propositions formulées n'ont pas été approuvées par les membres du gouvernement concernés par les réformes.

5. **Fonction Mise en Œuvre.** Le mandat du CNPI ne prévoit pas la mise en œuvre des mesures identifiées. Néanmoins, certaines actions ont tout de même été engagées, comme la publication du manuel des procédures sur internet. La mise en œuvre de ce projet a été assurée par les consultants de l'USAID. Comme le souligne la note publiée par la Direction des Investissements sur l'état d'avancement des travaux du CNPI, cette opération s'est heurtée à une « absence totale de moyens ». Concernant les mesures proposées dans le rapport de synthèse, leur mise en œuvre n'a pas encore été initiée, et les plans d'action (responsables/délais) n'ont pas encore été établis.

6. **Fonction Méthode.** Le secrétariat et l'animation des travaux ont été assurés conjointement par la Direction des Investissements et les consultants de l'USAID. La circulaire créant le CNPI ne donne pas d'indications sur la méthode de travail à suivre (fréquence des réunions, système de reporting, rapport annuel, règlement intérieur). Il n'existe pas non plus de manuel de procédures formalisant le mode opératoire du comité. Néanmoins, à l'initiative du secrétariat, les travaux de réflexion ont été normalisés (fiches-projet, compte-rendu, ordre du jour) et des notes de suivi ont été produites.

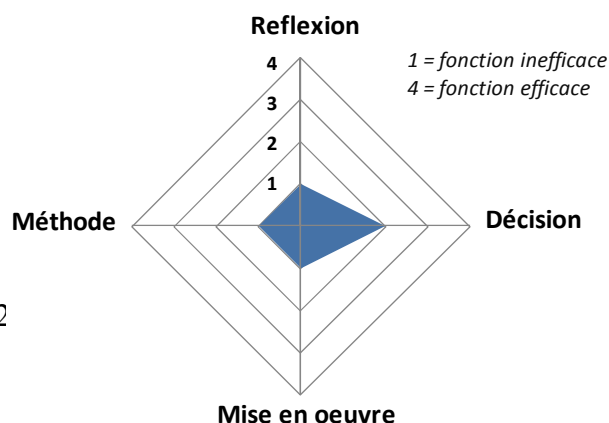
## B - Comités Livre-Blanc

### *Bilan des réalisations*

7. Les comités Livre-Blanc ont été créés par le Premier Ministre en avril 2008 pour approfondir et mettre en œuvre les propositions de réforme formulées par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) dans son Livre-Blanc. Cette initiative s'inscrit dans le cadre du dialogue public-privé engagé par le gouvernement avec les organisations professionnelles pour améliorer l'environnement des affaires. Lors de la réunion de lancement du processus, cinq comités thématiques ont été créés pour décliner les propositions de la CGEM en mesures précises, destinées à être soumises au gouvernement pour une prise de décision. Les participants au processus Livre-Blanc estiment que la dynamique de réforme imprimée par cette initiative s'est essoufflée. En effet, seulement deux comités sur cinq se sont réunis de manière régulière et effective. Au terme de plusieurs mois de travaux, les comités Droit et PME ont élaboré des « matrices de propositions ». De l'avis des personnes rencontrées, la mise en œuvre de ces propositions s'avère incertaine. Du fait de sa vocation transversale, le comité PME a formulé des propositions jugées « trop générales » pour faire l'objet d'une mise en œuvre opérationnelle. Quant au comité Droit, ses propositions ne couvrent qu'une partie marginale de son mandat initial. En effet, la question de la réforme du code du travail, qui faisait initialement partie de ses attributions, a été exclue du champ de la discussion pour éviter tout chevauchement avec le processus de dialogue social mené parallèlement. Du fait de cette restriction, l'intérêt porté à ce comité par les acteurs de la réforme s'est sensiblement affaibli.

### *Evaluation institutionnelle*

8. **Fonction Réflexion.** La préparation technique des propositions de réforme constitue l'une des principales faiblesses institutionnelles du comité Livre-Blanc. La circulaire du Premier Ministre assigne aux



comités la tâche « d'approfondir l'examen des propositions de la CGEM ». Le mandat ne délimitant pas clairement le périmètre de la réflexion, les pilotes des comités se sont chargés de sélectionner ou d'exclure des thèmes de discussion. Les équipes de réflexion comprennent des représentants du secteur privé ainsi que des fonctionnaires issus des ministères concernés. Certaines parties prenantes n'ont toutefois pas été associées à la réflexion. Par exemple, dans le comité Droit, les partenaires sociaux n'ont pas été consultés sur la réforme du Code du travail, ce qui a conduit à exclure ce thème du périmètre des discussions. En outre, les participants aux comités rencontrés ont souligné que la rigueur technique des propositions formulées s'est avérée dans certains cas insuffisante. Ainsi, certaines mesures suggérées par le Livre-Blanc, concernant par exemple la formation des juges, ne tenaient pas compte des réformes déjà introduites par l'Institut Supérieur de la Magistrature. Certaines propositions du comité PME ont également été jugées « trop imprécises » ou « inabouties » pour être mises en œuvre. Enfin, les personnes rencontrées ont indiqué que les documents produits par les comités étaient insuffisamment centrés sur la *formulation de propositions techniques*, et exposaient trop longuement la *position des différents participants* (les matrices sont organisées en trois colonnes, la première exprime la position de la CGEM, la deuxième celle du département concerné et enfin la troisième comprend la proposition du comité).

9. **Fonction Décision.** La commission de lancement du processus, tenue en juin 2008, a réuni les principaux ministres concernés par le processus. Le Ministre des Affaires Economiques et Générales est chargé d'assurer un suivi régulier de l'avancement du processus en tenant des réunions avec les pilotes des comités. Malgré ce soutien politique de haut niveau, le degré d'institutionnalisation du processus est relativement faible. La lettre circulaire du Premier Ministre ne prévoit pas de structure ou de mécanisme décisionnel précis (comité directeur, comité de pilotage, fréquence des réunions). De fait, les comités Livre-Blanc ont été initialement conçus comme des structures de dialogue public-privé n'instituant pas de fonction décisionnelle. D'après les participants aux comités rencontrés, l'application des mesures proposées nécessitera la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle chargée du pilotage.

10. **Fonction Mise en Œuvre.** Le mandat reçu par les comités Livre-Blanc ne prévoit pas de mécanisme de mise en œuvre. Les propositions formulées n'étant pas encore validées par le gouvernement, les plans d'action n'ont pas encore été établis.

11. **Fonction Méthode.** Les comités Livre-Blanc, se caractérisent par une faible harmonisation de la méthode de travail. La circulaire du Premier Ministre ne donne pas d'indication sur la méthodologie de travail à adopter. Il n'existe pas non plus de manuel des procédures ni de canevas-type visant à uniformiser les travaux et les documents produits. Chaque comité est libre de définir son calendrier, sa méthode de travail, et le format des documents. Les personnes chargées de l'animation du processus Livre-Blanc ont souligné que cette absence de normalisation a donné lieu à une production de documents hétérogènes, dont le contenu ne correspondait pas toujours aux attentes.

## **C - Commission pour la Simplification des Procédures Administratives**

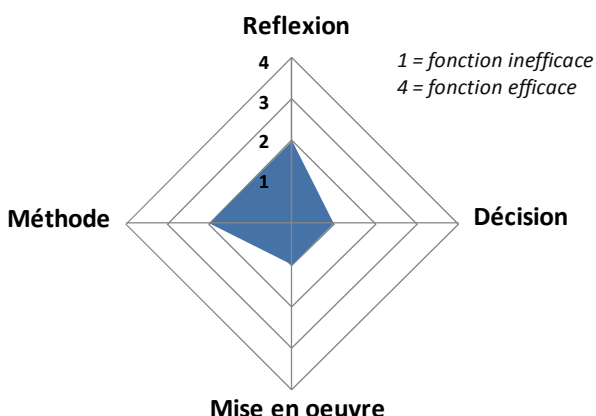
### *Bilan des réalisations*

12. La Commission pour la Simplification des Procédures Administratives est une structure interministérielle créée en 1999 par le Premier Ministre pour unifier les efforts

déployés par les différents départements en matière de simplification administrative. Elle a été présidée et animée par le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics (MMSP) de 2000 à 2008. Un rapport de synthèse a été publié en juin 2008 pour dresser le bilan de ses travaux. Au nombre de ses réalisations, on compte l'élaboration d'un manuel de procédures, la codification d'environ 500 formalités, et leur diffusion sur internet à travers un site [www.service-public.ma](http://www.service-public.ma). Parmi les formalités inventoriées, environ 200 ont été examinées par la commission qui a formulé, pour certaines d'entre elles, des propositions de simplification. La plupart concernent les relations entre l'administration et le citoyen, et seules quelques unes ont touché l'entreprise. En l'absence d'un système de suivi, il est difficile de se prononcer sur le nombre des recommandations effectivement appliquées. De l'avis des personnes rencontrées, il serait toutefois relativement modeste. Par ailleurs, le mandat initial de la commission était de simplifier les procédures administratives horizontales. Mais en pratique, comme le souligne le rapport du MMSP, «la priorité a été donnée au traitement des procédures verticales, l'examen des procédures horizontales exigeant plus de temps et de disponibilités, du fait de la multiplicité des intervenants ». Ainsi, la commission a surtout joué un rôle consultatif, examinant les procédures transmises par les départements sectoriels, sans réussir à accomplir pleinement ses missions de coordination et d'impulsion. Elle aura toutefois permis de sensibiliser les départements sectoriels au langage et aux outils de la simplification administrative.

#### *Evaluation institutionnelle*

13. **Fonction Réflexion.** Selon la circulaire du Premier Ministre, le mandat de la Commission consiste à proposer des mesures de simplification des procédures administratives. Cette mission a été accomplie de manière relativement efficace par la Commission nationale animée par le MMSP. Elle s'est appuyée pour cela sur une méthodologie rigoureuse présentée dans un manuel de simplification, réalisé avec l'aide d'experts marocains et étrangers, dans le cadre d'une assistance du PNUD. Les propositions formulées par la Commission nationale sont suffisamment mûres sur le plan technique pour être mises en œuvre. Néanmoins, comme le souligne le rapport de synthèse du MMSP, elles n'ont pas été hiérarchisées en fonction de leur importance et leur impact sur le citoyen ou l'entreprise. Le travail de réflexion devait également s'appuyer sur des groupes de travail sectoriels, constitués au sein de chaque ministère, pour formuler des propositions de simplification des procédures *verticales*. La plupart de ces groupes n'ont pas été créés, certains se sont réunis de manière irrégulière, mais n'ont pas atteint les objectifs qui leur ont été fixés. Comme tenu de l'ampleur du programme national de simplification administrative, qui couvre plusieurs centaines de procédures à examiner, les travaux de la Commission ont souffert d'un manque de ressources humaines pour identifier les mesures à prendre et d'une faible disponibilité des équipes de réflexion.



14. **Fonction Décision.** La circulaire du Premier Ministre créant la commission ne l'a pas doté d'un organe de décision interministériel. Comme le note le rapport de synthèse du MMSP : «*La circulaire ne détermine pas clairement les responsabilités qui incombent à chacun des acteurs (...) La faible institutionnalisation a eu des répercussions négatives sur le fonctionnement de la Commission et partant, sur tout le processus de simplification* ».

Compte tenu du faible niveau hiérarchique des membres de la Commission (majoritairement des cadres et des chefs de services), les propositions de simplification n'ont pu être approuvées et mises en œuvre. La Commission s'est restreinte à formuler des propositions de simplification à « périmètre réglementaire constant ». De plus, elle n'a pas réussi à faire respecter certaines dispositions clés de la circulaire, comme celle exigeant des départements sectoriels de « transmettre des programmes détaillés de simplification des procédures administratives » ainsi que des « rapports annuels sur les réalisations ». Le fonctionnement de la Commission a donc été « entravé par le faible engagement et le manque d'implication des départements membres ». Pour remédier à ce problème de coordination, la Commission a proposé aux départements concernés de prendre des arrêtés ministériels conjoints avec le MMSP. Cette proposition étant restée sans réponse, un décret a été préparé en 2003 pour institutionnaliser la Commission, mais n'a pu être adopté. Actuellement, le MMSP réfléchit à un nouveau décret, inspiré de l'expérience française du Conseil d'Orientation pour la Simplification Administrative (COSA).

15. **Fonction Mise en Œuvre.** La mise en œuvre des propositions de simplification n'est pas prévue dans la circulaire du Premier Ministre. Comme le souligne le rapport du MMSP : « la circulaire reste silencieuse sur les outils à mettre en place afin d'assurer l'application des procédures par les différents départements, une fois simplifiée par la Commission ». Pour favoriser la mise en œuvre des propositions, un « réseau des simplificateurs » a été constitué à travers tout les départements ministériels, et des formations ont été organisées pour sensibiliser les acteurs aux outils de la simplification administrative. Malgré ces efforts, la Commission a souffert d'un manque de disponibilité des interlocuteurs dans les différents départements. Elle a donc proposé d'instituer, au sein de chaque ministère, une structure permanente chargée de l'identification et de la mise en œuvre des programmes de simplification administrative.

16. **Fonction Méthode.** Le secrétariat de la Commission a été assuré par la Division de la Simplification des Procédures et Circuits Administratifs du MMSP. L'organisation des réunions a été affectée par un problème d'absentéisme des départements concernés par l'ordre du jour. Ainsi, sur un total de 80 réunions tenues, 10 ont été annulées. Le rapport de synthèse du MMSP souligne que l'animation du processus a souffert d'une « insuffisance des ressources humaines dédiées à la division de la Simplification Administrative », qui ne compte aujourd'hui que quatre personnes. Malgré l'élaboration d'un manuel de simplification et de canevas-type pour harmoniser les documents produits, la Commission a rencontré d'importantes difficultés pour imposer des normes de qualité et uniformiser le travail des parties prenantes. La méthodologie définie initialement n'a pu être respectée. Par exemple, les départements sectoriels n'ont pas élaboré les programmes de simplification annuels qui leur ont été demandés. De plus, la Commission a planifié son travail en fonction des procédures transmises à l'initiative des départements, sans pouvoir sélectionner, comme il était convenu au départ, les procédures exerçant le plus d'impact sur le citoyen et l'entreprise.

## **D - Comité E-gov**

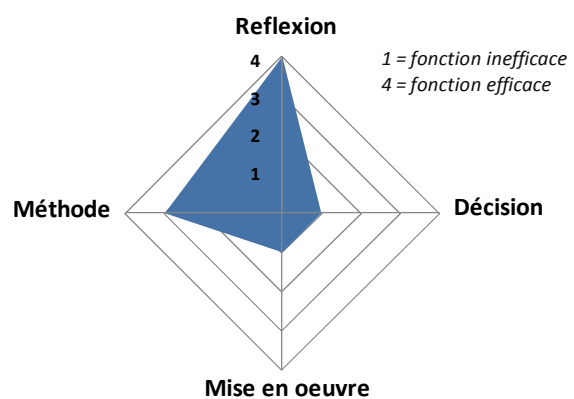
### *Bilan des réalisations*

17. Le comité E-gov a été créé en 2003 par le Premier Ministre afin de promouvoir le développement de l'administration électronique au Maroc. En 2005, il a été intégré dans la stratégie nationale e-Maroc 2010 consacrée au développement des nouvelles technologies de l'information. La mission du comité était de développer des projets concrets pour la

promotion de l'administration électronique. Après un année de travaux, il a publié une stratégie baptisée Idarati (« mon administration »), accompagnée d'un programme de mise en œuvre pour la période 2005-2008. Celui-ci comprend à la fois des projets verticaux de compétence ministérielle, et horizontaux de compétence interministérielle. Les membres du comité E-gov considèrent que la mise en œuvre de ce programme a été incomplète. Si les projets verticaux ont connu un avancement satisfaisant, les projets transversaux n'ont pas été mis en œuvre. Le comité E-gov a interrompu ses travaux en 2007 en raison d'un problème de gouvernance lié à un chevauchement de compétences entre d'une part le MMSP, qui considère que l'administration électronique fait partie de la modernisation du secteur public, et d'autre part le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, qui estime que ce dossier relève du domaine plus englobant des nouvelles technologies.

### *Evaluation institutionnelle*

18. **Fonction Réflexion.** Au regard des critères d'évaluation, la fonction Réflexion du comité E-gov a été assurée de manière *efficace*. Composées d'experts du secteur public et privé, les équipes de réflexion justifiaient d'un niveau de compétence élevé. Elles ont élaboré une stratégie pour le développement de l'administration électronique au Maroc appelée Idarati, accompagnée d'un programme d'action détaillé pour la période 2005-2008. Les projets identifiés ont fait l'objet d'une étude de faisabilité complète, couvrant les aspects techniques, opérationnels et budgétaires (voir le site [www.idarati.ma](http://www.idarati.ma)). Des plans d'action détaillés ont également été préparés pour initier la mise en œuvre.



19. **Fonction de décision.** Le comité E-gov se caractérise par une absence de mécanisme décisionnel, qui s'est traduite par l'abandon de la stratégie Idarati. Composé essentiellement d'experts et de techniciens, il n'avait pas la compétence d'approuver ou d'initier la mise en œuvre du programme d'action. Ce problème avait été anticipé dans le programme d'action 2005-2008 : « *ce comité ne saurait être en mesure de piloter et de suivre l'exécution de cette stratégie, une structure E-gov permanente chargée de la coordination doit être mise en place dans les meilleurs délais en définissant ses missions, ses moyens, son statut* ». Cette structure décisionnelle n'a pourtant pas été instaurée, en raison d'un problème de chevauchement de compétences entre le DEPPTI et le MMSP, qui a paralysé toute prise de décision. Ce problème de gouvernance a été diagnostiqué dans le Livre de référence de la stratégie e-Maroc : « *la grande dispersion des centres de décision entre les différents acteurs et comités constitue un frein au bon déroulement des projets programmés et au respect des plannings de réalisation prévus* ». Du point de vue du DEPTII, l'administration électronique fait partie du dossier des nouvelles technologies de l'information, alors que le MMSP le considère comme un instrument de modernisation de l'Etat. Rattaché dans un premier temps au MAEG, le DEPPTI a été placé sous la tutelle du Ministère de l'industrie en 2007. Il a récemment lancé une nouvelle stratégie IMPACT, comprenant, parmi les différents thèmes couverts, un volet E-gov. Pour la mettre en œuvre, une nouvelle structure institutionnelle a été créée à l'Initiative du Ministère de l'Industrie par décret du Premier Ministre : le Conseil National pour les



Nouvelles Technologie et l'Economie Numérique. La position du comité E-gov reste à clarifier vis-vis de cette nouvelle structure.

20. **Fonction Mise en Œuvre.** D'après les membres du comité E-gov, l'application de la stratégie Idarati a été réalisée à moins de 50 %. Certains ministères sectoriels ont pris l'initiative de mettre en œuvre des projets verticaux les concernant directement, en s'appuyant sur leurs propres ressources humaines et budgétaires. Par contre, les projets horizontaux, touchant par exemple à la mutualisation ou à l'interopérabilité des systèmes, n'ont pas été initiés. Parallèlement au problème de gouvernance, les personnes rencontrées ont souligné que le Comité E-gov ne disposait pas des moyens humains et budgétaires nécessaires à la mise en œuvre du programme d'action 2005-2008.

21. **Fonction Méthode.** Le comité E-gov s'est basé sur une méthodologie de travail s'inspirant des meilleures pratiques en matière de gestion de projet. Le secrétariat a été confié au MMSP et la coordination d'ensemble au MAEG, dans le cadre de la stratégie e-Maroc. Les travaux des équipes de réflexion ont été uniformisés à l'aide d'un cahier des charges et de fiches-projet standardisées (voir [www.idarati.com](http://www.idarati.com)). Les animateurs du comité ont cherché à promouvoir l'utilisation des meilleurs outils de planification et de pilotage. La création d'un bureau d'appui à la gestion de projet (PMO – Project Management Office) a même été initiée afin de préparer la phase de mise en œuvre.

**ANNEXE 2 – MODELE DE FICHE D’IDENTIFICATION DE PROJET DE REFORME**

**Royaume du Maroc**

**PROGRAMME D’AMELIORATION DE L’ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES**

**FICHE D’IDENTIFICATION DE PROJET DE RÉFORME**

**Projet identifié par :** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

<b>1. Intitulé/brève description du projet</b>
<b>2. Objectifs</b>
<b>3. Contexte et justification</b>
<b>4. Résultats immédiats attendus</b>
<b>5. Bénéfices de long terme attendus</b>
<b>6. Analyse préliminaire des principaux obstacles</b>
a. Textes légaux et réglementaires
b. Champ de compétences des administrations concernées
c. Incitations des acteurs concernés
d. Aspects logistiques
e. Autres

<b>7. Résumé des principales actions à mener</b>
a. Actions générales et transversales
b. Actions de lancement/préparatoires
c. Actions de mise en œuvre
d. Actions de suivi
<b>8. Coûts</b>
a. Mise à disposition de personnel administratif
b. Mise à disposition de locaux
c. Coûts supplémentaires non couverts par l'administration (consultants, missions d'études, moyens matériels, etc.)
d. Financements disponibles / à demander
<b>9. Calendrier indicatif d'exécution</b>
<b>10. Indicateurs d'avancement objectivement vérifiables</b>
<b>11. Cadre institutionnel et organisationnel du projet</b>
a. Structure de coordination et d'arbitrage
b. Unité responsable de la mise en œuvre
c. Administrations partenaires
d. Structure en charge du suivi et de l'appui méthodologique
<b>12. POSITION DU COMITÉ POUR L'AMÉLIORATION DU CLIMAT DES AFFAIRES</b>
a. Validation du projet
b. Validation sous réserve d'informations supplémentaires
c. Rejet motivé du projet

## ANNEXE 3 – PROPOSITIONS D’ACTIONS DE COURT TERME DANS LE CADRE DU « DOING BUSINESS »

*Cette note présente un certain nombre d’actions de court terme pouvant être entreprises pour améliorer le score du Maroc dans le Doing Business, ainsi que la liste des réformes en cours dont un suivi rapproché est nécessaire pour s’assurer de la bonne prise en compte des aspects mesurés par le Doing Business. Ces recommandations sont extraites du rapport remis au gouvernement marocain en juin 2008, intitulé : « Améliorer l’environnement des affaires au Maroc : diagnostic du rapport Doing Business et processus de réforme ».*

### 1. Actions de court terme :

- Création d’entreprise : Continuer la réduction du capital légal minimum pour les SARL avec l’objectif de faciliter la création d’entreprises. Le seuil légal actuel pour le capital minimum est déjà si faible qu’il a en réalité peu de sens économique, il serait opportun d’envisager sa suppression totale dans la loi et laisser les entreprises en fixer librement le montant dans les statuts.
- Obtention du permis de construire : Modifier le décret fixant les coûts d’enregistrement des nouvelles constructions pour la mise en concordance auprès de l’Agence de la Conservation Foncière (actuellement 0,5% ad valorem, cf. décret No 2-97-358 du 30 juin 1997). Ce montant peut être diminué et plafonné par un montant fixe.
- Transfert de propriété immobilière : Diminuer le montant global des impôts et taxes applicables au transfert de propriété (actuellement autour de 6% : droit d’enregistrement, taxe notariale, frais d’inscription à la conservation foncière) et les plafonner.
- Protection des investisseurs actionnaires : (i) Adopter le décret d’application de la nouvelle loi sur les sociétés anonymes qui précise le contenu du rapport spécial des commissaires aux comptes. Ce rapport spécial doit désormais indiquer les personnes concernées et la nature du conflit d’intérêt ; (ii) modification des circulaires du CDVM sur la publication des informations des sociétés cotées afin de clarifier la nécessité de publier dans les comptes périodiques le rapport spécial du commissaire aux comptes.
- Paiement des Impôts Accélérer le calendrier de mise en œuvre de la télé déclaration pour les PME. La télé-déclaration de la TVA pour les grands comptes a déjà été mise en œuvre.
- Paiement des Impôts : Alléger les obligations comptables des commerçants - notamment celles de tenue et de conservation des livres comptables papier prévues à la loi No 9-88 relative aux obligations comptables des commerçants (cf. article 19 du code de commerce) - imposées uniquement à des fins de contrôle fiscal. Certains pays, dont la France, ont modifié leur décret similaire et prévu que la tenue d’une comptabilité informatique était suffisante.

### 2. Suivi rapproché de la mise en œuvre et de l’impact de réformes en cours :

- Création d’entreprise : Poursuivre le processus d’optimisation des procédures de création d’entreprises au CRI de Casablanca (projet soutenu par la SFI).

- Obtention du permis de construire: Le système informatique « einvest » est en cours de mise en œuvre au Maroc par USAID ([www.einvest.ma](http://www.einvest.ma)). Ce système, s'il est mis en œuvre pour Casablanca, peut permettre de réduire les coûts de préparation de dossier des architectes et la durée de traitement des dossiers. Il conviendrait de mesurer l'impact de ce système et de le faire connaître. Ce système pourrait également être utilisé pour suivre le traitement des dossiers de transfert de propriété et interconnecter les administrations impliquées dans le traitement des dossiers, notamment les impôts locaux et centraux afin que l'obtention d'attestations de paiements des impôts lors d'un transfert de biens immobiliers ne soit plus à la charge des parties ou du notaire (ce point concerne l'indicateur « transfert de propriété immobilière »).
- Information sur le crédit (1ère partie de l'indicateur « Obtention de Crédits »): Suite aux précédentes discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la revue des indicateurs *Doing Business*, la Banque Al-Maghrib met actuellement en œuvre un projet de délégation de la gestion de sa centrale des risques et de création d'un système de partage d'information. Cette centrale aura un impact immédiat sur le classement du Maroc dans le *Doing Business* lorsqu'elle fonctionnera effectivement.
- Protection des droits des créanciers (2ème partie de l'indicateur « Obtention de Crédits »): Réforme en profondeur du droit des entreprises en difficulté dans le Code des Obligations et des Contrats. Cette réforme fait partie du programme de réforme du cadre légal de la Direction du Commerce Intérieur du Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies. Ce projet est de long terme, mais sa mise en œuvre doit être suivie de près afin qu'il prenne en compte les recommandations du *Doing Business*.
- Commerce international (Import/Export): La mise en œuvre définitive du nouveau système électronique BADR pour le port de Casablanca contribuerait également à l'amélioration des résultats du Maroc. Il conviendrait de vérifier sa mise en œuvre et mesurer son impact.
- Paiement des Impôts: La réduction du taux d'impôt sur les sociétés de 35% à 30% doit être notifiée à l'équipe *Doing Business* pour s'assurer de sa prise en compte dans le prochain rapport.

\*