

Les voies de développement

Examen multidimensionnel du Maroc

VOLUME 2. ANALYSE APPROFONDIE
ET RECOMMANDATIONS

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE ou de son Centre de développement.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2018), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 2. Analyse approfondie et recommandations*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264298699-fr>

ISBN 978-92-64-29868-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-29869-9 (PDF)
ISBN 978-92-64-25931-7 (ePub)

Série : Les voies de développement
ISSN 2414-0937 (imprimé)
ISSN 2414-0945 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture réalisée par le Centre de développement de l'OCDE.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm

© OCDE 2018

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La croissance économique est indispensable, mais ne représente qu'une facette du processus de développement. Les gouvernements doivent relever le défi de mettre en œuvre des politiques publiques durables qui dépassent la stricte dimension économique pour accroître le niveau de bien-être des populations. Cette ambition requiert une réflexion qui réponde à la fois aux objectifs économiques, sociaux, et environnementaux des pays ; permette d'atteindre une croissance économique inclusive, équitable et durable ; et s'intègre ainsi dans l'esprit de l'agenda 2063 de l'Union africaine et des Objectifs de développement durable. La série de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Les voies de développement », vise à relever ce défi à travers les Examens multidimensionnels par pays (EMP).

Pour accompagner la dynamique des réformes engagées par le Maroc au cours des dernières années, un programme pays entre le gouvernement du Maroc et l'OCDE a été signé en juin 2015. Ce Programme s'articule autour de trois outils : l'examen d'un ensemble de politiques publiques, la participation à un ensemble d'organes de l'OCDE et l'adhésion à un certain nombre d'instruments de l'Organisation. Il est construit autour de trois piliers clés pour le Maroc : le renforcement de la croissance économique, l'amélioration des mécanismes de gouvernance, et l'inclusion sociale (éducation, emploi et développement territorial). L'examen multidimensionnel du Maroc s'inscrit en parallèle du Programme-pays pour soutenir les décideurs politiques marocains dans l'élaboration de stratégies visant à accélérer le développement du pays.

Le premier volume de l'Examen multidimensionnel du Maroc a établi un diagnostic de la dynamique de développement du Maroc, en s'appuyant sur les analyses de diagnostic existantes et en offrant, à partir d'une approche multidimensionnelle, un nouveau regard sur le développement du pays, afin d'en identifier les principales contraintes. Ce deuxième volume, intitulé Volume 2. Analyse approfondie et recommandations se concentre sur les domaines d'action prioritaires et propose, à partir d'une analyse approfondie des contraintes, des recommandations de politiques publiques capables de lever des contraintes structurelles et de soutenir un développement fort, inclusif et durable.

Ce rapport a bénéficié d'un processus participatif avec les parties prenantes marocaines, et d'une série d'évaluations quantitative et qualitative des contraintes identifiées. De nombreux entretiens avec les secteurs public et privé, le monde universitaire, et la société civile, ont été réalisés au cours d'une mission au Maroc en septembre 2016. Les recommandations du second volume sont issues, en outre, de deux ateliers de travail thématiques organisés en juillet 2017 à Rabat sur la compétitivité, le système de développement des compétences et la cohérence des politiques publiques. Les conclusions de ce rapport ont également été discutées au cours d'une réunion technique le 18 janvier 2018 à Rabat et au cours d'une réunion interministérielle de haut-niveau, présidée par le Chef du gouvernement, le 6 février 2018. Les analyses et les conclusions de ce rapport sont destinées aux autorités publiques marocaines, ainsi qu'à tous les autres intervenants du développement, chercheurs et autres personnes intéressés du secteur privé et de la société civile.

Remerciements

Le second volume de l'*Examen multidimensionnel du Maroc* a été réalisé par le Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en étroite collaboration avec les services du Chef du gouvernement du Maroc.

L'équipe de l'OCDE était dirigée par Jan Rieländer, Chef de l'Unité des Examens multidimensionnels par pays, sous la direction de Mario Pezzini, Directeur du Centre de développement de l'OCDE et Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'OCDE sur le développement. Le rapport a été coordonné par Juan R. de Laiglesia (Centre de développement de l'OCDE), et élaboré par Céline Colin, Juan R. de Laiglesia, Bakary Traoré, Carine Viac (Centre de développement de l'OCDE) et Amira Tlily (Direction de la gouvernance publique). Tim Bulman, Andrea Colombo, Catriona Marshall, Thanh Hoang Mai Nguyen, Sebastián Nieto Parra, Toma Savitki, Chloé Stutzmann, Marie-Ange Veganzones et Inès Zebdi ont apporté des contributions importantes. Le rapport a bénéficié de l'analyse des données statistiques par William Herrera, Komivi Seshie et Toma Savitki. Deirdre May Culley a conduit les ateliers thématiques intitulés « La formation des compétences : priorisation des réformes et mise en cohérence des politiques publiques » et « La compétitivité au Maroc : priorisation des réformes et mise en cohérence des politiques publiques », organisés les 12 et 13 juillet 2017 à Rabat. L'équipe a également bénéficié du soutien essentiel de Myriam Andrieux.

Le rapport a été réalisé avec le soutien constant et l'excellente coopération des services du Chef du gouvernement. Le soutien et l'engagement de M. Saad Dine El Otmani, Chef du gouvernement du Royaume du Maroc, ont été déterminants pour la qualité des travaux. Abdelghni Lakhdar, Chef d'équipe et Conseiller économique du Chef du gouvernement ; Abdelaziz Nihou, Statisticien-économiste ; Abdellatif Naanaa, Statisticien-économiste ; Thami El Maaroufi, Conseiller du Chef du gouvernement en charge de l'environnement des affaires ; Fatima Bargach, Conseillère du Chef du gouvernement en charge de la gouvernance du portefeuille public ; Abderrazak Mourchid, Économiste ; Mourad Bentahar, Directeur chargé de l'emploi au sein de l'agence Millenium Challenge Account-Morocco ; Abdelkader Elghrib, Économiste ; Yassine Meddad, Spécialiste en fiscalité ; Ahmed Khalid Benomar, Spécialiste en développement ; Sara Chajae, Chargée d'études ; et Btissam Loukili, Assistante administrative, tous membres de l'équipe de liaison marocaine, sont chaleureusement remerciés pour leurs multiples contributions.

M. Mohamed Boussaid, ministre de l'Économie et des Finances, M. Aziz Akhannouch, ministre de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts, M. Said Amzazi, ministre de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, M. Moulay Hafid Elalamy, ministre de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique, M. Omar Azziman, Président du Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, M. Nizar Baraka, Président du Conseil économique, social et environnemental, et M. Abdellatif Jouahri, Gouverneur de Bank Al-Maghrib, sont chaleureusement remerciés

pour la collaboration étroite de leurs institutions respectives dans le cadre de la rédaction de ce rapport.

Le rapport a été enrichi par les commentaires des membres du Groupe d'apprentissage mutuel pour les examens multidimensionnels par pays reçus lors de la réunion d'examen du 20 février 2018. La Turquie, représentée par M. Ender Santekin, et le Chili, représenté par M. Rodrigo Monardes, plus particulièrement, sont remerciés chaleureusement pour leurs commentaires en tant qu'examineurs principaux.

Des contributions et commentaires précieux ont été reçus d'un grand nombre d'autres parties prenantes marocaines. Le rapport a notamment bénéficié des commentaires et observations du ministère de l'Intérieur ; du ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique ; du ministère de la Santé ; du ministère du Travail et de l'Insertion professionnelle ; du ministère délégué auprès du Chef du gouvernement chargé des Affaires générales et de la Gouvernance ; de l'Institut royal des études stratégiques ; de la Confédération générale des entreprises du Maroc ; de l'Agence pour la promotion et le développement du Nord ; de l'Office des changes et de l'Association marocaine pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

Le rapport s'est également enrichi des commentaires des experts de l'OCDE. Il a notamment bénéficié des commentaires inestimables de Bert Brys, Centre de politique et d'administration fiscales ; Lech Marcinkowski, Direction de la gouvernance publique ; Elizabeth Fordham, Soumaya Maghnouj et Viktoria Kis, Direction de l'éducation et des compétences ; Adrien Lorceau et Jason Gagnon, Centre de développement de l'OCDE ; et Barbara Fliess et Martin Von Lampe, Direction des échanges et de l'agriculture.

L'équipe des examens multidimensionnels remercie vivement les services du Chef du gouvernement pour leur soutien constant dans le cadre de l'organisation de la mission de l'équipe de l'OCDE du 19 au 30 septembre 2016 à Rabat, Casablanca et Tanger, et de la tenue de deux ateliers thématiques les 12 et 13 Juillet 2017. Les participants à ces deux ateliers sont remerciés pour les discussions fructueuses et les commentaires utiles qui ont contribué à la pertinence du rapport. L'équipe des examens multidimensionnels remercie également les services du Chef du gouvernement pour l'organisation d'une réunion technique le 18 janvier 2018 et d'une réunion interministérielle de haut niveau le 6 février 2018, présidée par M. le Chef du gouvernement.

Les ministères, institutions publiques, institutions privées et organisations internationales suivantes, cités par ordre alphabétique, ont contribué également au processus d'élaboration du rapport à travers des échanges au cours des missions de l'équipe de l'OCDE qui se sont déroulées du 19 au 30 septembre 2016, du 11 au 13 juillet 2017 et du 18 et 19 janvier 2018 au Maroc : Adecco ; Agence de promotion et de développement du Nord ; Agence française de développement ; Agence marocaine de développement de la logistique ; Association marocaine pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement ; Agence nationale de lutte contre l'analphabétisme ; Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences ; Banque mondiale ; Centre de formation des inspecteurs de l'enseignement ; Cercle RH ; Conseil de la concurrence ; Délégation de l'Union européenne à Rabat ; École nationale supérieure de l'administration du Maroc ; Fédération nationale de l'agroalimentaire ; Fédération de l'emballage ; Fédération nationale de l'électricité, de l'électronique et des énergies renouvelables ; Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) ; Haut-commissariat au plan ; Institut marocain de normalisation ; ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville ; ministère

de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement ; ministère de la Jeunesse et des Sports ; Observatoire national du développement humain ; OCP Policy Center ; Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail ; Sanady ; Secrétariat d'État chargé de l'Eau ; Société nationale du transport et de la logistique ; Tectra ; Université internationale de Rabat ; Université Hassan II ; Université Mohammed V. ; MM Mohamed Mahroug, Said Hanchane, Benyoussef Saboni et Lahbib El Idrissi Lalami, économistes, sont également remerciés pour leurs contributions. L'équipe de l'OCDE a rencontré ces différentes structures et personnes dans le cadre de réunions bilatérales, des deux ateliers thématiques et de la réunion technique qui ont été organisés.

L'équipe remercie également Isabelle Delpech pour l'édition du rapport, et l'équipe des publications du Centre de développement, notamment Delphine Grandrieux et Elizabeth Nash, pour leur travail dans la production du rapport.

Table des matières

Sigles et acronymes	13
Résumé	17
Chapitre 1. Vers une nouvelle étape du développement du Maroc : Vue d'ensemble et recommandations	21
Le bilan du développement du Maroc face aux transformations de l'économie mondiale et aux mutations internes	24
Pour renforcer sa compétitivité, le Maroc devrait soutenir l'innovation, renforcer la logistique et le transport intérieur, et tirer davantage profit de la dynamique de normalisation	30
Agir sur les ressources financières et humaines, sur les intrants du système et sur le mode de gouvernance du système éducatif permettra au Maroc de relever le niveau de formation	35
Résoudre l'inadéquation entre l'offre de formation et la demande d'emploi permettra de dynamiser le marché de l'emploi au Maroc	40
Pour agir sur la cohérence des politiques publiques, le Maroc devrait renforcer la cohérence entre les stratégies sectorielles à chaque étape de leur cycle de vie	46
Notes	50
Références	50
Chapitre 2. Vers une offre industrielle marocaine plus compétitive	53
Le développement d'une offre industrielle locale compétitive est important pour soutenir les choix du modèle de développement marocain	54
Le Maroc doit soutenir l'innovation dans le cadre de sa recherche de compétitivité, notamment industrielle	67
Faire émerger un secteur du transport intérieur structuré et de qualité permettra d'accroître la qualité de la logistique, et ainsi la compétitivité du secteur industriel marocain	80
L'adoption des normes et le recours au système d'accréditation permettront à l'offre marocaine de gagner en qualité et de s'exporter davantage	92
Tableau de recommandations	101
Notes	102
Références	103
Annexe 2.A1. Méthodologie des calculs de productivité des entreprises	109

Chapitre 3. Accroître le niveau de formation pour dynamiser la croissance au Maroc	111
L'accès à l'éducation reste faible et marqué par de profondes inégalités.	113
Les ressources financières et humaines investies dans l'éducation ont progressé, mais leur efficacité est limitée.	117
La réforme du système de formation des enseignants doit être poursuivie	126
Les temps d'instruction sont élevés mais pourraient être mieux accordés aux besoins du marché du travail.	130
La gouvernance du système éducatif reste très centralisée et les systèmes d'évaluation ne sont pas suffisamment robustes.	133
Tableau de recommandations	135
Notes	137
Références	137
Chapitre 4. Comment résoudre l'inadéquation entre la formation et l'emploi au Maroc ?	141
L'offre de formation technique et universitaire ne répond pas suffisamment aux besoins du marché du travail marocain.	146
L'apprentissage tout au long de la vie n'est pas suffisamment développé pour remédier aux dysfonctionnements de la formation initiale	155
L'absence de dispositif cohérent capable d'anticiper les besoins du marché du travail accentue l'inadéquation formation-emploi.	158
Les politiques actives du marché du travail restent pour l'instant insuffisantes	163
Tableau de recommandations	168
Références	170
Chapitre 5. Le rôle des stratégies sectorielles dans la cohérence des politiques publiques au Maroc	173
Un cadre d'analyse pour la cohérence des stratégies au Maroc en trois étapes	176
Des définitions précises et une priorisation des objectifs de développement liés à sa vision de futur permettraient au Maroc d'avancer dans l'harmonisation de ses stratégies.	177
La mise en œuvre des politiques publiques du Maroc doit être mieux coordonnée.	186
Le suivi des politiques publiques marocaines et l'analyse de leurs impacts sont insuffisants	193
Une meilleure gouvernance budgétaire contribuerait au renforcement de la cohérence des politiques publiques au Maroc.	199
Tableau de recommandations	208
Notes	209
Références	210
Annexe 5.A1. Liste des stratégies et documents de politiques nationales pris en compte dans l'analyse de la cohérence des politiques publiques	212

Tableaux

2.1. Le PAI vise à construire une industrie automobile marocaine mieux intégrée . . .	57
2.2. Les outils pour soutenir l'investissement en innovation présentent tous des avantages et des limites, selon les cibles d'entreprises visées	76
2.3. Le Maroc a mis en place de nombreux mécanismes de soutien pour l'innovation	77
2.4. Des projets sont menés pour développer la recherche au sein des universités marocaines	79
2.5. Plusieurs programmes de soutien sont proposés aux entreprises turques	97
4.1. Le Maroc souffre d'un déséquilibre entre le nombre de diplômés des universités et le nombre d'emplois de cadres ou employés créés.	147
4.2. Le bilan des programmes marocains de promotion de l'emploi est globalement positif	164
5.1. Le Plan d'accélération industriel du Maroc : de la vision aux défis à relever.	181
5.2. Les objectifs de PIB, emploi et échanges commerciaux entre les différentes stratégies sectorielles du Maroc ne sont pas cohérents.	195

Graphiques

1.1. La croissance économique du Maroc est volatile et son rythme modéré	25
1.2. Valeur ajoutée par secteur au Maroc	26
1.3. Le secteur manufacturier marocain stagne depuis le milieu des années 90.	26
1.4. L'élasticité emploi-croissance est relativement faible dans les secteurs porteurs au Maroc	27
2.1. La part de la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations marocaines est importante	58
2.2. L'Espagne présente des évolutions similaires au Maroc en termes de valeur ajoutée locale contenue dans les exportations	59
2.3. De nombreux secteurs industriels marocains affichent des tendances positives en termes de contenu local	60
2.4. Dans quelques secteurs, les entreprises marocaines ont des niveaux de productivité proches de la frontière de compétitivité mondiale	62
2.5. Le nombre de firmes marocaines proches de la frontière de compétitivité mondiale reste faible relativement à d'autres pays	62
2.6. Au Maroc, les entreprises avec capital étranger ont tendance à avoir des niveaux de productivité plus élevés.	64
2.7. Une part relativement importante des firmes marocaines innovent par rapport à d'autres pays	68
2.8. La part des entreprises marocaines qui utilisent des technologies sous licence de sociétés étrangères est relativement importante	69
2.9. Les exportations de haute et moyenne technologie augmentent au Maroc. . . .	70
2.10. Le Maroc affiche un niveau de sophistication des exportations relativement bas pour son niveau de développement.	71
2.11. Le Maroc dépense peu en matière de R&D.	71
2.12. Le secteur privé marocain participe peu au financement de la R&D.	74

2.13. Le Maroc ne dispose pas assez de main-d'œuvre qualifiée pouvant soutenir le développement de la politique d'innovation	80
2.14. Les infrastructures portuaires marocaines sont de meilleure qualité que celles des autres pays d'Afrique de l'Ouest	81
2.15. Les performances logistiques du Maroc sont très modestes en comparaison avec d'autres pays	82
2.16. Pour les exportations vers les États-Unis, les coûts du fret sont 3.5 fois plus élevés que les frais de douane	82
2.17. Les douanes se sont fortement améliorées au Maroc au cours des dernières années.	84
2.18. Un quart des exportations marocaines sont intensives en logistique ou sensibles aux délais d'exportation.	84
2.19. Le Maroc dédouane vite les exportations.	85
2.20. Les exigences demandées par le Maroc pour être transporteur sont relativement élevées compte tenu de son niveau de développement.	89
2.21. La performance logistique du Maroc est freinée par le bas niveau technologique.	90
2.22. Le Maroc n'a pas pleinement mis à profit les opportunités offertes par les accords de libre-échange	92
2.23. La capacité de production de normes s'est significativement améliorée	94
2.24. Le Maroc se situe dans la moyenne des pays de comparaison en matière d'entreprises certifiées, mais loin de pays comme la Turquie ou la Pologne	95
3.1. Schéma du système éducatif marocain	114
3.2. Les taux de redoublement et d'abandon sont très élevés au Maroc	115
3.3. Le nombre moyen d'années de scolarisation progresse lentement au Maroc	116
3.4. Les dépenses d'éducation ont progressé au Maroc depuis les années 2000	117
3.5. Les dépenses publiques par élève au Maroc sont équilibrées entre les cycles d'enseignement, mais restent derrière la moyenne de l'OCDE.	119
3.6. Les dépenses publiques sont peu efficaces pour augmenter la durée et la qualité de l'enseignement au Maroc	119
3.7. Les salaires des enseignants marocains sont relativement attractifs	121
3.8. L'évolution du nombre d'enseignants suit l'évolution du nombre d'élèves mais suggère une dégradation du taux d'encadrement dans le cycle secondaire collégial marocain	123
3.9. Le temps d'instruction obligatoire est élevé au Maroc.	131
3.10. Le temps d'instruction pourrait se recentrer sur les matières scientifiques au Maroc	131
4.1. Malgré la faiblesse du niveau de capital humain, les compétences disponibles sont sous-utilisées au Maroc.	143
4.2. La perception de l'inadéquation de la main-d'œuvre est élevée au Maroc et s'est dégradée depuis 2004.	144
4.3. Les dépenses universitaires par étudiant sont élevées au Maroc.	149
4.4. L'OFPPPT gère les deux tiers des offres de formation professionnelle au Maroc	151
4.5. L'offre de formation professionnelle est variée au Maroc	154

4.6. Les Marocains sont peu nombreux à bénéficier des programmes de formation tout au long de la vie	156
4.7. L'inadéquation de la main-d'œuvre est plus élevée dans les secteurs peu structurés	161
4.8. Taux d'activité par genre et par niveau d'études au Maroc, 2012	166
4.9. Congé maternel et indemnités salariales dans les pays MOAN	167
5.1. Les trois étapes du cycle de mise en cohérence des politiques publiques permettent d'identifier les forces et faiblesses d'un pays	177
5.2. Les liens entre les stratégies sont insuffisants	182
5.3. Le système statistique marocain est d'une qualité similaire à ceux de l'Afrique du Sud, de la Jordanie ou de la Pologne	194
5.4. La politique du rendre compte est nécessaire pour rapprocher les citoyens de l'administration au Maroc	199
5.5. Les dépenses du budget de l'État marocain (hors amortissement de la dette publique) se répartissent entre budget général, CST et Segma	201

Encadrés

2.1. IDE et compétitivité : mécanismes de transmission des effets	63
2.2. L'industrie automobile tchèque, un exemple d'amélioration de la compétitivité des entreprises nationales par les IDE	66
2.3. Le volet formation du PAI 2014-20 vise à accompagner les écosystèmes	67
2.4. La réalisation de la stratégie Maroc Numeric 2013 est en dessous des ambitions	74
2.5. Quels outils pour soutenir l'innovation ?	75
2.6. Le financement de la recherche par le secteur privé : le cas de la Turquie et du Chili	78
2.7. Les États-Unis et le Mexique ont réussi à libéraliser le secteur du transport de marchandises tout en maintenant une qualité de service	87
2.8. Le programme de renouvellement du parc des véhicules de transport des marchandises au Mexique	91
2.9. Le soutien aux PME pour l'adoption de normes dans les pays européens	96
2.10. La Turquie, un exemple de soutien dynamique pour accroître la capacité des PME à participer à l'offre exportable	96
2.11. Depuis plusieurs années, le Maroc facilite les procédures commerciales	100
3.1. Des primes supplémentaires pour les enseignants travaillant en zones rurales : les exemples du Brésil et de l'Australie	122
3.2. Le système de formation initiale néerlandais : priorité donnée à l'expérience terrain	128
3.3. Le cas de la Finlande : des enseignants qualifiés, responsabilisés et valorisés	128
3.4. Les opportunités de développement professionnel pour les enseignants : exemples d'expériences réussies en Colombie, en Finlande et à Singapour	129
3.5. La réduction des taux du redoublement : le cas du Mexique	132
4.1. Regards sur quelques expériences internationales de financement de l'enseignement tertiaire	149
4.2. Quand débiter la formation professionnelle et technique ?	152
4.3. La formation en milieu professionnel : avantages et expériences réussies	153

4.4. L'apprentissage tout au long de la vie en Suède	158
4.5. L'opérationnalisation d'un dispositif intégré d'observation du marché du travail est en cours	159
4.6. Les mécanismes de remontée des besoins en formation : le cas de la Lettonie	161
4.7. Vers l'élaboration d'un plan d'action de formations concertées au Maroc	162
4.8. Les observatoires régionaux de l'emploi en France	163
4.9. Regards sur certaines initiatives de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN) pour favoriser la participation des femmes au marché du travail	167
5.1. Discours du Roi sur la vision, les priorités et l'engagement des acteurs	179
5.2. La contractualisation, un mécanisme de mise en cohérence ad hoc fréquent au Maroc	187
5.3. Regards sur le fonctionnement du Conpes en Colombie	190
5.4. Les fonctions des CDG (Bureau du gouvernement et Cabinet du Premier ministre)	191
5.5. Une gouvernance participative : le cas de l'INDH	192
5.6. Le système de production statistique aux Philippines	194
5.7. Dans le domaine de l'évaluation, l'éducation, et dans une moindre mesure l'emploi, font figure d'exception	196
5.8. Unités de mise en œuvre au Royaume-Uni et en Malaisie	198

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
Aleca	Accord de libre-échange complet et approfondi
AMDI	Agence marocaine pour le développement des investissements
AMDIE	Agence marocaine pour le développement des investissements et des exportations
Anapec	Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences
AREF	Académie régionale d'éducation et de formation
AUD	Dollar australien
BEPS	Base d'imposition et transfert de bénéfices
BIT	Bureau international du travail
BTP	Bâtiment et travaux publics
CCAGT	Cahier des clauses administratives et générales applicables aux marchés des travaux
CCG	Caisse centrale de garantie
CDG	Centre de gouvernement
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
GMI	Centre marocain de l'innovation
CNEA	Comité national de l'environnement des affaires
CNEF	Charte nationale d'éducation et de formation
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CO₂	Dioxyde de carbone
Conpes	Conseil national de politique économique et sociale
CRMEF	Centres régionaux des métiers d'éducation et de formation
CSE	Conseils sectoriels d'experts
CSEFRS	Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique
CST	Comptes spéciaux du Trésor
EAU	Émirats arabes unis
EEP	Entreprises et établissements publics
EFP	Enseignement et formation professionnelle

EUR	Euro
FMI	Fonds monétaire international
GAR	Gestion axée sur les résultats
GIAC	Groupements interprofessionnels d'aide au conseil
Ha	Hectare
HCP	Haut-commissariat au plan
IDE	Investissement direct étranger
Imanor	Institut marocain de normalisation
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
INE	Instance nationale de l'évaluation
INEE	Institut national pour l'évaluation de l'enseignement
ISO	Organisation internationale de normalisation
ISU	Institut de statistique de l'Unesco
LLECE	<i>Latin American Laboratory for Assessment of the Quality of Education</i>
LOLF	Loi organique relative à la loi de finances
MAD	Dirham marocain
MAGG	Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance
MAPMDREF	Ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts
MCA	<i>Motor Carrier Act</i>
MCC	Millenium Challenge Corporation
MEAS	Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle
MENFPERS	Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique
MESRSFC	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des cadres
MIICEN	Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique
MOAN	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MTIP	Ministère du Travail et de l'Insertion professionnelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OFEC	Office des foires et expositions de Casablanca
OFFPPT	Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMT	Observatoire du marché du travail
ONDH	Observatoire national du développement humain
ONSSA	Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires

PAI	Plan d'accélération industrielle
PAR	Plans agricoles régionaux
PEMANDU	<i>Performance Management and Delivery Unit</i>
PGF	Productivité globale des facteurs
PIB	Produit intérieur brut
PIRLS	<i>Progress in International Literacy Study</i>
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PME	Petite et moyenne entreprise
PMV	Plan Maroc vert
PNEA	Programme national d'évaluation des acquis des élèves
PNEI	Pacte national pour l'émergence industrielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariat public-privé
Ramed	Régime d'assistance médicale
R&D	Recherche et développement
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
RMIE	Réseau Maroc incubation et essaimage
Segma	Services d'État gérés de manière autonome
Semac	Service marocain d'accréditation
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SNE	Stratégie nationale pour l'emploi
SNFP	Stratégie nationale pour la formation professionnelle
TFP	Taxe de la formation professionnelle
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIMSS	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
TIVA	<i>Trade in Value-Added</i>
TPE	Très petites entreprises
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Unesco	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USD	Dollar américain

Résumé

Le Maroc est engagé depuis la fin des années 90 sur une trajectoire de développement stable, grâce à une croissance soutenue et des réformes progressives de son modèle de développement. La croissance soutenue et la stabilité macroéconomique et sociale ont permis d'enclencher une dynamique de développement marquée par la diversification de l'économie, une forte réduction de la pauvreté et des progrès dans des domaines clés du bien-être, tels que l'universalité de la scolarisation primaire. Ces bonnes performances reposent sur des choix stratégiques maintenus, comme celui d'un État fortement impliqué dans l'économie, ou encore celui de l'ouverture commerciale. Elles découlent aussi d'une série de réformes au niveau politique, ainsi que des politiques économiques et sociales qui ont transformé l'économie marocaine.

Le pays a aujourd'hui une opportunité pour accélérer son développement grâce à l'aubaine démographique, mais doit relever le défi de la création massive d'emplois de qualité. L'emploi de qualité est au cœur de l'interaction entre stabilité, croissance et équité. Or l'emploi est justement un des défis majeurs du Maroc. Pour tirer parti de l'opportunité que constitue la transition démographique, il sera nécessaire de réorienter le programme de réformes afin de doper la compétitivité du pays, relever le niveau de formation de la population, assurer une meilleure adéquation formation-emploi et renforcer la cohérence des politiques publiques.

Rendre l'offre industrielle plus compétitive

L'économie marocaine est dynamique et internationalisée, mais caractérisée par une stagnation de sa structure sur une longue période. Dans ce contexte, le Maroc repense son approche industrielle : des écosystèmes industriels sont mis en place et la politique de l'offre prend le pas sur la politique axée sur la demande mise en œuvre jusqu'alors. Des résultats sont attendus en matière de création d'emplois et d'augmentation du contenu en valeur ajoutée locale dans les exportations. Toutefois, malgré cette nouvelle approche, des contraintes à l'émergence de secteurs ayant un potentiel d'offre exportable et des effets d'entraînement sur l'offre nationale persistent, freinant le Maroc dans sa démarche de diversification et de montée en gamme.

Ainsi, pour renforcer sa compétitivité, le Maroc devrait soutenir l'innovation, renforcer la logistique et le transport intérieur et tirer davantage profit de la dynamique de normalisation. La mise en place d'un environnement plus propice au développement de l'innovation, l'augmentation de la contribution du secteur privé au financement de l'innovation et le développement de l'esprit d'innovation devraient permettre de soutenir l'innovation dans le pays. De plus, il sera utile pour le Maroc de favoriser l'émergence d'un secteur du transport intérieur structuré et de qualité pour accroître la qualité de la logistique, et ainsi la compétitivité du secteur industriel. Enfin, la dynamique d'adoption et de recours aux normes

et au système d'accréditation peut permettre à l'offre marocaine de gagner en qualité et de s'exporter davantage sur les marchés internationaux.

Accroître le niveau de formation pour dynamiser la croissance

Le niveau de formation est faible au Maroc par rapport à des pays de niveau de développement similaire. À l'exception du cycle primaire, l'accès à l'éducation obligatoire peine à se généraliser : les taux de participation dans le secondaire restent bas et les taux de redoublement et de décrochage sont élevés. Les ressources financières investies dans le secteur de l'éducation ne sont soutenues que depuis le début de la décennie, et leur efficacité pour soutenir le niveau de formation s'avère limitée. La politique des ressources humaines présente des défaillances en termes de planification des besoins en enseignants et de leur bonne répartition sur le territoire national, ainsi qu'en termes de formation initiale et continue. De plus, l'évaluation des professionnels de l'enseignement n'est pas suffisamment basée sur les performances. Enfin, si les temps d'instruction obligatoires des élèves sont élevés, ils sont diminués par l'absentéisme des enseignants.

Agir sur les ressources financières et humaines, sur les intrants du système et sur le mode de gouvernance du système éducatif devrait permettre de relever le niveau de formation. Il serait utile pour le Maroc d'optimiser la gestion des ressources humaines du département de l'éducation nationale en améliorant sa planification pluriannuelle, en mettant en place un système d'information intégré et cohérent, en veillant au respect de la charge horaire réglementaire des enseignants, en réformant la politique d'affectation géographique et en développant des systèmes d'évaluation basés sur les compétences. Les efforts actuels en termes d'infrastructures et de programmes d'appui existants devraient être poursuivis. Le renforcement du système de formation initiale et continue des enseignants, l'adaptation des temps d'instruction aux besoins du marché du travail et le soutien à une gouvernance multi-niveaux dans la gestion du système éducatif sont également encouragés pour relever le niveau de formation dans le pays.

Résoudre l'inadéquation entre la formation et l'emploi

L'inadéquation entre le stock de compétences et la demande d'emploi est forte au Maroc. Le stock de capital humain disponible dans l'économie marocaine est faible et sous-utilisé, comme en témoignent les faibles taux d'activité, notamment pour les femmes, et les niveaux de chômage élevés. L'offre de formation universitaire, mais également technique et professionnelle, ne répond pas suffisamment aux besoins du marché du travail. De plus, le contenu des programmes pédagogiques révèle un décalage par rapport aux exigences du marché du travail, et l'apprentissage tout au long de la vie n'est pas suffisamment développé pour remédier aux dysfonctionnements de la formation initiale. Enfin, les besoins du marché du travail sont mal anticipés, ce qui accentue l'inadéquation formation-emploi et pénalise les mécanismes d'intermédiation.

Résoudre l'inadéquation entre l'offre de formation et la demande d'emploi permettra de dynamiser le marché de l'emploi au Maroc. Pour ce faire, l'offre de formation universitaire et technique devrait être plus proche des besoins du marché du travail. La création de licences professionnelles et de masters spécialisés à l'université, et le développement de la formation en milieu professionnel dans l'enseignement technique sont encouragés. De plus, l'adéquation qualitative des programmes pédagogiques avec les besoins en compétences doit être renforcée en mettant l'accent sur l'apprentissage des savoirs comportementaux et des langues étrangères, ainsi que sur l'expérience des formateurs. En parallèle, l'apprentissage

tout au long de la vie, notamment pour les salariés, devrait se développer. La mise en place d'un système d'information global et le développement de mécanismes capables d'anticiper les besoins du marché du travail apparaissent nécessaires. Enfin, les réformes relatives aux politiques actives de l'emploi devraient être poursuivies et pourraient également soutenir la participation des femmes sur le marché du travail.

Renforcer le rôle des stratégies sectorielles dans la cohérence des politiques publiques

Les stratégies sectorielles jouent un rôle important mais insuffisant pour soutenir la cohérence des politiques publiques. À partir de deux études de cas, le développement d'une offre industrielle compétitive et l'adéquation des compétences aux besoins de l'économie, la cohérence des stratégies sectorielles apparaît insuffisante, et ce, à chaque étape de leur cycle de vie – élaboration, mise en œuvre et évaluation. Les grandes orientations stratégiques du Roi ne sont pas toujours suffisamment détaillées pour élaborer les stratégies sectorielles. Les mécanismes de mise en coordination pour la mise en œuvre des stratégies affichent des résultats variés, pour lesquels l'implication des parties prenantes n'est pas systématique. Enfin, le suivi et le système d'évaluation des stratégies sectorielles ne sont pas suffisamment développés.

La mise en cohérence des stratégies sectorielles devrait être renforcée à chaque étape de leur cycle de vie. Il s'agit d'assurer que la vision du développement du Maroc soit déclinée en objectifs prioritaires clairs et partagés, d'améliorer la planification et l'élaboration des stratégies sectorielles, de renforcer la coordination des politiques publiques, de soutenir la prise de décision par un système intégré de suivi de la réalisation des stratégies et de développer une culture de l'évaluation au sein de l'administration. L'amélioration de la gouvernance budgétaire, en adoptant une vision consolidée des comptes publics et en s'inscrivant dans une perspective budgétaire interministérielle et pluriannuelle, sera un instrument important pour assurer une meilleure coordination et une soutenabilité des politiques publiques sur le court et moyen terme.

Chapitre 1

Vers une nouvelle étape du développement du Maroc : Vue d'ensemble et recommandations

Pour faire rentrer le pays dans une nouvelle étape de son développement qui lui permette de rattraper les pays émergents et de conjuguer croissance et inclusivité, le Maroc aura besoin de maintenir un programme de réformes ambitieux, capable de soutenir la croissance, la stabilité et l'équité. La création d'emplois de qualité est au cœur des défis de développement du pays. Ce chapitre offre une vue d'ensemble du second volume de l'examen multidimensionnel du Maroc à partir des analyses et recommandations des chapitres thématiques suivants. Il rappelle d'abord les performances de développement et les principales transformations du pays depuis la fin des années 90. Il détaille ensuite les principaux messages et recommandations autour de quatre sujets clés pour le développement du pays : la compétitivité du secteur industriel, l'accroissement du niveau de formation, l'adéquation formation-emploi et la mise en cohérence des politiques publiques.

Le Maroc ambitionne de rejoindre les pays dits émergents et de réussir un développement dynamique et équitable. Cette vision est exprimée au plus haut niveau de l'État, comme en témoigne le discours du Roi à l'occasion du 61^e anniversaire de la révolution du Roi et du peuple du 20 août 2014 : « Gagner le pari de rattraper les pays émergents n'est pas impossible, quand bien même cette entreprise recèle de nombreuses difficultés et de multiples défis ». Plus que la seule croissance économique, l'ambition de développement du Maroc est celle d'une société émergente dont les forces vives participent et tirent profit du processus de développement. Ces objectifs de développement se retrouvent aussi dans le programme gouvernemental et sont également présents dans la « Nouvelle ambition » proposée par le rapport sur la richesse globale du Maroc d'une « émergence sociale » qui accompagnerait l'émergence économique (BAM/CESE, 2016).

Porté par cet objectif, le Maroc s'est engagé dans un programme de modernisation et de transformation profonde du pays depuis la fin des années 90. Le pays a mis en œuvre d'importantes réformes institutionnelles, notamment la réforme constitutionnelle de 2011, et la régionalisation avancée, mais aussi des réformes sociétales comme l'adoption du nouveau Code de la famille. Il a accéléré le rythme de l'investissement, notamment à travers des projets d'infrastructure d'envergure, et réorienté sa politique sectorielle vers le soutien de nouveaux secteurs prometteurs : les métiers mondiaux du Maroc (aéronautique, automobile, agroalimentaire, textile, électronique et offshoring). Sur le plan social, il a entrepris un effort considérable dans le domaine de l'éducation et s'est doté de politiques sociales plus ciblées et adaptées aux territoires.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soutient le Maroc dans cette dynamique de réformes. L'examen multidimensionnel du Maroc offre un nouveau regard sur le développement marocain, à partir d'une approche multidimensionnelle du développement pour identifier les domaines d'action et les réformes clés capables de soutenir un développement fort, inclusif et durable. Il s'inscrit dans une collaboration active entre le Maroc et l'OCDE. Cette collaboration est construite autour de trois piliers : le renforcement de la croissance économique, l'amélioration des mécanismes de gouvernance, et l'inclusion sociale.

L'aubaine démographique et les transformations internationales présentent des opportunités remarquables, mais questionnent certains éléments de la politique de développement du pays. Le Maroc est entré aujourd'hui dans la phase finale de sa transition démographique. Le taux de fécondité a connu une baisse importante pour se situer à 2.2 enfants par femme en 2014, contre 7.2 en 1962 (HCP, 2017a). Il en résulte une part de la population en âge de travailler à son maximum historique et une population avec 1.94 personnes de 15 à 65 ans par dépendant âgé de moins de 15 ans ou de plus de 65 ans en 2014. La transition démographique offre une opportunité remarquable pour le développement du pays, s'il sait tirer profit de la richesse de son capital humain à ce moment crucial de son histoire économique et transformer l'aubaine démographique en impulsion durable de son développement. Les transformations de l'économie mondiale offrent aussi des opportunités

liées à la nouvelle configuration des chaînes de valeur, mais ces mutations questionnent des éléments clés du modèle de développement du pays.

Pour bénéficier au mieux de ces opportunités et faire rentrer le pays dans une nouvelle étape de son développement, les réformes futures devraient viser le grand défi du Maroc que constitue aujourd'hui la création d'emplois de qualité. La croissance au Maroc est peu génératrice d'emploi. Alors que la population en âge de travailler croît de 230 000 personnes par an, l'économie marocaine a créé en moyenne 129 000 postes d'emploi par an depuis l'année 2000. De plus, 80 % des emplois sont informels, donc plus précaires et moins productifs que des emplois dans le secteur formel. L'aubaine démographique ne se matérialisera que si l'économie est en mesure d'activer le potentiel productif de cette génération. La création d'emplois de qualité, plus productifs, plus stables, et mieux rémunérés, est une condition nécessaire pour que la croissance économique se traduise en amélioration du niveau de vie et du bien-être des populations et pour que celles-ci participent et profitent pleinement du développement. Saisir les nouvelles opportunités de l'économie mondiale suppose par ailleurs qu'une partie croissante des nouveaux emplois créés le soient dans des secteurs de biens échangeables et de services modernes.

Trois axes de réformes sont essentiels pour la réussite : impulser la transformation structurelle, équiper la population des compétences nécessaires et augmenter l'efficacité de l'action de l'État. Réussir son développement demande de réorienter certains éléments de réforme pour accélérer et rendre plus durable la croissance et pour rendre le processus de développement plus inclusif. Il s'agit de s'appuyer sur les bases des grands chantiers entrepris depuis le début du siècle pour bâtir une nouvelle dynamique de développement qui valorise le capital humain pour en faire le moteur d'une croissance plus inclusive. Après un diagnostic des performances du Maroc (OCDE, 2017a), l'examen multidimensionnel a identifié trois contraintes considérées comme ayant un fort impact sur le développement du pays si elles étaient levées : 1) le renforcement de la compétitivité des entreprises industrielles pour donner une nouvelle impulsion à la transformation structurelle, pérenniser la croissance et ouvrir de nouvelles perspectives pour les Marocains ; 2) le relèvement du niveau de formation de la population, l'adéquation entre l'offre de formation et la demande d'emploi ; et 3) le renforcement de la cohérence des politiques publiques à travers les stratégies sectorielles pour augmenter la cohérence et l'efficacité de l'action de l'État.

Ce deuxième volume de l'*Examen multidimensionnel du Maroc* fournit des recommandations détaillées issues d'une analyse approfondie et d'un processus participatif mené avec les parties prenantes marocaines. Les recommandations sont formulées sur la base d'une analyse approfondie de chacune des contraintes et des expériences de pays comparables. Elles ont fait l'objet d'un processus participatif avec les parties prenantes marocaines. Deux ateliers thématiques sur la formation des compétences et sur la compétitivité ont été organisés en juillet 2017. Ils ont réuni des participants issus de départements ministériels et d'agences publiques, ainsi que du monde universitaire, de la société civile et du secteur privé. Au cours des ateliers, les participants ont validé, rejeté ou reformulé les propositions de recommandations élaborées pour ce volume et ont pu en proposer de complémentaires. La thématique de la cohérence des politiques publiques a été traitée de manière transversale lors de ces deux ateliers. Le reste de ce chapitre présente les principales conclusions et recommandations de politiques contenues dans les chapitres suivants. Il présente d'abord l'articulation des contraintes examinées dans ce volume, puis les points saillants portant respectivement sur l'amélioration de la compétitivité du Maroc (chapitre 2), l'augmentation du niveau général de formation (chapitre 3), l'articulation formation-emploi (chapitre 4) et

enfin la question de la cohérence des politiques publiques (chapitre 5). Cette dernière est analysée de manière transversale pour chacun des deux thèmes principaux.

Le bilan du développement du Maroc face aux transformations de l'économie mondiale et aux mutations internes

Rejoindre les pays émergents et réussir un développement dynamique et équitable requiert un processus de transformation continue qui étaye la croissance et l'équité, et qui crée de l'emploi de qualité. La stabilité, la croissance et l'équité sont intimement liées. Une croissance économique durable et assise sur une base large contribue à l'amélioration des conditions de vie matérielles des populations, permet d'élargir l'accès aux services sociaux de base et offre des opportunités d'emploi et d'initiative aux citoyens. L'équité dans l'accès aux opportunités est un élément de justice sociale. De plus, elle renforce la contribution de la croissance à la cohésion et la stabilité sociales. Au sens large, la stabilité est une composante de la paix sociale et d'un environnement dans lequel les populations peuvent développer leur potentiel. Plus spécifiquement, la stabilité économique est une condition de l'investissement, dont elle détermine en partie les rendements futurs. Par ailleurs, l'instabilité économique, par exemple sous forme d'inflation, a tendance à affecter les plus démunis de manière disproportionnée, pénalisant ainsi l'équité.

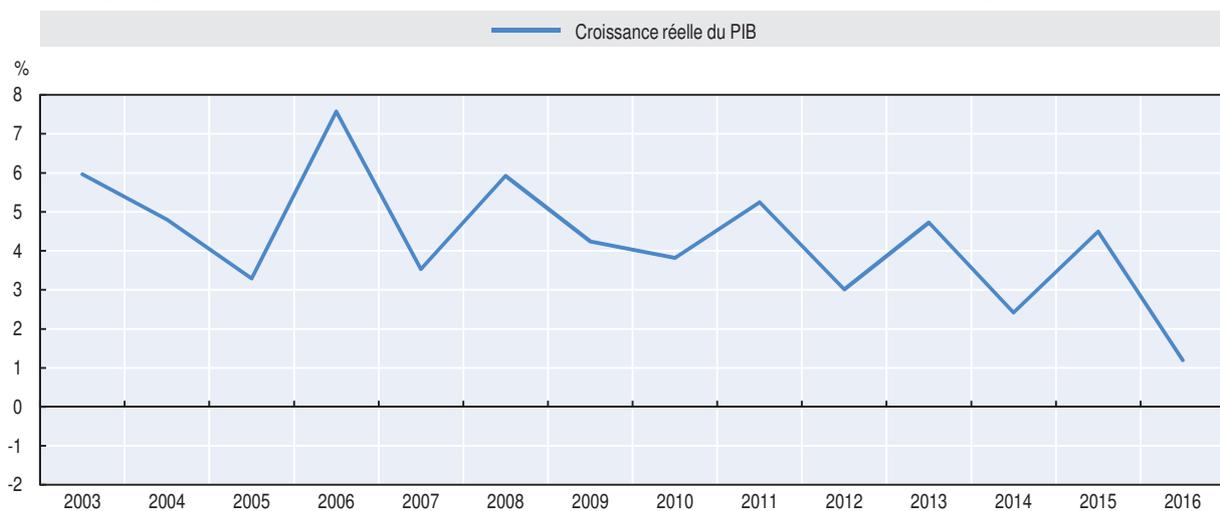
La gestion du développement pratiquée par le Maroc dans la poursuite de ces objectifs, s'est caractérisée par quatre éléments :

- **Un État moteur du développement**, comme en témoigne la part importante de l'investissement public (environ 18 % en 2017), réalisé surtout à travers les entreprises et établissements publics (EEP). Il se traduit aussi par le soutien à des secteurs clés à travers des politiques sectorielles volontaristes, en particulier dans le domaine industriel.
- **Le choix affirmé de l'ouverture commerciale**, en réponse à la taille du marché national, marqué par la signature de plus de 50 accords de libre-échange, pour atteindre un taux d'ouverture élevé (81 % en 2014, supérieur à ceux de la Turquie [60 %] ou du Chili [66 %]).
- **La recherche de la stabilité**, qui s'est traduite historiquement par un fort soutien à la demande intérieure, avec notamment des subventions aux prix pour certains produits de base et pétroliers depuis 1941, et de nombreuses dépenses fiscales en faveur de secteurs générateurs d'investissement et d'emploi.
- **Une politique d'attraction d'investissements directs étrangers (IDE)**, soutenue par la Charte d'investissement et par un taux de change fixe servant d'ancrage aux investisseurs et au marché européen. Grâce au renforcement des infrastructures de commerce, la stabilité économique et politique et l'accès aux marchés, l'attraction d'IDE joue un rôle majeur dans le financement de l'économie et la création d'emploi.

Fort de ces orientations de politiques, le Maroc a connu une croissance économique stable, mais qui doit s'accélérer pour être dans une trajectoire de convergence. La croissance économique a été relativement soutenue, à un rythme de 4.7 % en moyenne entre 2000 et 2007, puis a légèrement ralenti après la crise économique internationale. La croissance économique, très volatile dans les années 90 en raison du poids du secteur agricole dans l'économie marocaine, s'est stabilisée dans les années 2000¹. Pour atteindre le produit intérieur brut (PIB) par habitant moyen des pays OCDE en 2050, le Maroc devrait maintenir une croissance supérieure à 7 % par an². Une telle performance nécessite la recherche de nouvelles sources de croissance durable.

La productivité du travail est en hausse, mais pour atteindre l'émergence, le Maroc a besoin de sources durables de croissance. La croissance est essentiellement portée par un taux d'investissement élevé, au-delà de 30 % du PIB depuis 2007 et estimé à 33 % du PIB en 2016 (HCP, 2017b). Ce fort taux d'investissement a permis une augmentation de la productivité du travail. La productivité du travail a en effet eu une croissance réelle de 3.3 % par an entre 2007 et 2014 sur l'ensemble de l'économie. En revanche, le faible taux d'emploi limite la contribution du capital humain à la croissance, et la contribution de la productivité totale des facteurs s'est très fortement réduite devenant quasiment nulle entre 2007 et 2014. Il est nécessaire dorénavant d'augmenter la contribution du facteur travail et de rechercher des sources d'efficience, en particulier à travers une transformation structurelle qui puisse mener à une meilleure allocation des facteurs.

Graphique 1.1. **La croissance économique du Maroc est volatile et son rythme modéré**



Source : Données fournies par le Maroc.

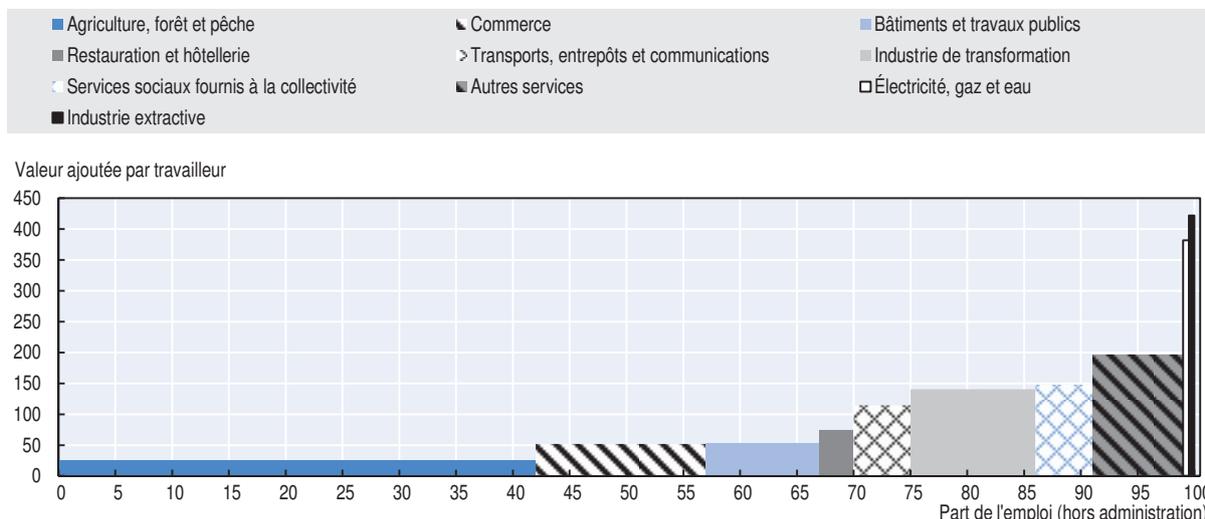
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708273>

La lenteur de la transformation structurelle limite la hausse de la productivité. La croissance a été portée surtout par l'accroissement de la productivité à l'intérieur des secteurs, avec une contribution importante de l'agriculture, dont la productivité a cru à un rythme élevé (7.9 %), et de l'industrie de transformation (3.2 %). La part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée a diminué depuis le milieu des années 80 et stagne depuis 2007 (18 % du PIB en 2016). L'ensemble du secteur secondaire représentait 30 % du total de la valeur ajoutée en 2015 (graphique 1.3). Si les activités de services représentent 57 % de la valeur ajoutée totale, le dynamisme de ce secteur dans son ensemble reste modéré. Les services financiers, les technologies de l'information et de la communication, l'immobilier et les services aux entreprises, en revanche, se développent rapidement. Si l'évolution de la productivité agricole contribue à resserrer les écarts intersectoriels de productivité, la faible mobilité des facteurs, liée aux rigidités de l'économie, limite les gains en productivité à l'échelle de l'économie (Abbad, 2017).

La compétitivité des entreprises marocaines révèle un tissu productif à deux vitesses avec des écarts de compétitivité par rapport au reste du monde. La performance au niveau sectoriel montre des écarts de croissance substantiels. L'analyse de la productivité au niveau des entreprises industrielles confirme le constat d'un tissu productif à deux vitesses. Seul un

petit nombre d'entreprises marocaines dans quelques branches d'activité ont des niveaux de productivité proches de la frontière mondiale de productivité. Environ 30 % des entreprises marocaines dans la machinerie, 7.8 % dans l'hôtellerie et la restauration et 2.6 % dans le textile atteignent le niveau de productivité des firmes les plus performantes de leur secteur. Dans certains secteurs, tels que la production des métaux, aucune entreprise n'est proche du niveau de la frontière de productivité (chapitre 2).

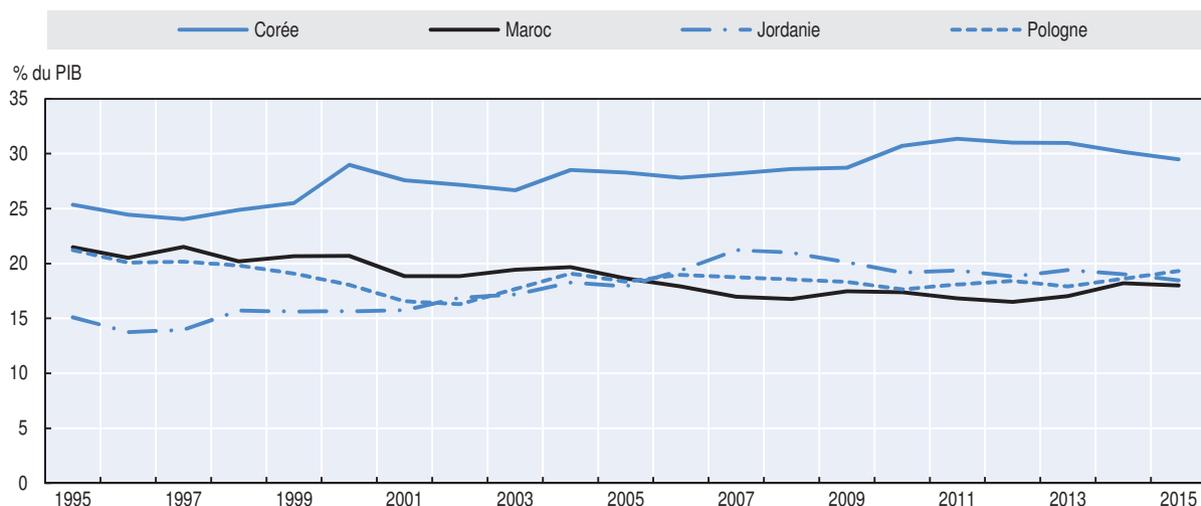
Graphique 1.2. Valeur ajoutée par secteur au Maroc
En milliers de MAD (dirhams marocains) par travailleur, 2014



Source : Auteurs, à partir de données fournies par le Maroc.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708292>

Graphique 1.3. Le secteur manufacturier marocain stagne depuis le milieu des années 90
Valeur ajoutée du secteur manufacturier en pourcentage du PIB



Source : Banque mondiale (2016), Indicateurs du développement dans le monde (base de données), <http://data.banquemonddiale.org>.

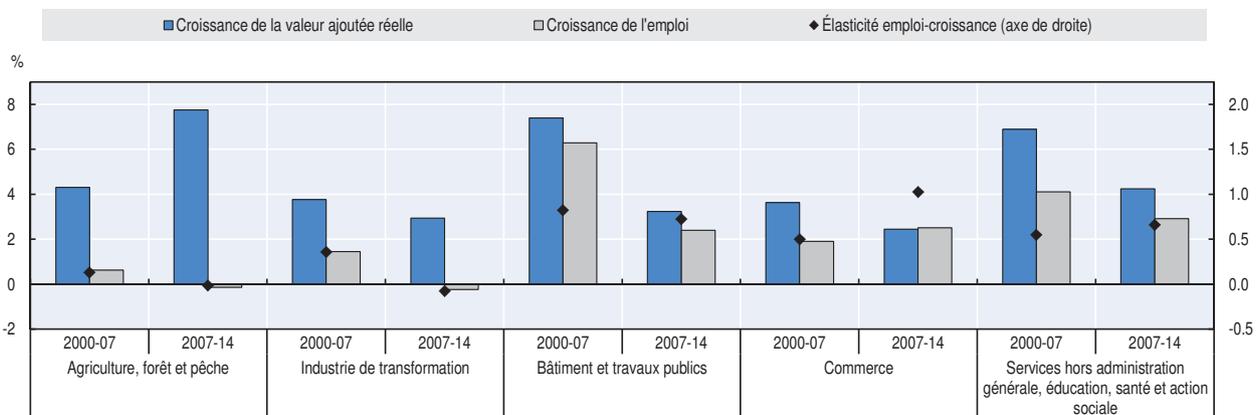
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708311>

Les secteurs porteurs de l'économie ont une croissance pauvre en génération d'emploi. L'élasticité emploi-croissance est relativement faible au Maroc, elle se situait à 0.3 au début des années 2000 et est inférieure à 0.2 pour la période 2007-14. En effet, l'accroissement

de la productivité dans le secteur agricole s'est faite quasiment à emploi constant (graphique 1.4). Il en est de même pour le développement de l'industrie de transformation au cours de la période 2007-14, ce qui reflète sans doute la performance à deux vitesses de l'industrie, les nouveaux secteurs porteurs n'ayant pas encore réussi à compenser les difficultés de certains secteurs industriels. Alors que la répartition de l'emploi reflète une transformation structurelle en marche, avec notamment une baisse de la part de l'emploi agricole de plus de six points de pourcentage dans l'emploi total, la composition de la valeur ajoutée est restée largement inchangée. Une partie de cet emploi a basculé vers des services à haute productivité (le secteur banque, assurance, immobilier et services aux entreprises a vu sa part d'emploi augmenter de 1.3 %), mais la majeure partie s'est retrouvée dans le bâtiment et les travaux publics (BTP) et le commerce, dont les productivités moyennes sont proches de celle de l'agriculture.

Les petites et moyennes entreprises (PME) rencontrent des difficultés à se développer. Les petites entreprises, qui constituent 95 % du tissu productif marocain, peinent à croître et à intégrer les chaînes de valeur mondiales (OCDE, 2017a). Le tissu productif reste très polarisé entre les PME à caractère familial et les grandes entreprises compétitives laissant apparaître un chaînon manquant au sein des entreprises de taille intermédiaire de 20 à 50 salariés. Elles ne représentent que 44 % des entreprises de plus de 20 employés contre 55 % en moyenne dans les pays émergents (HCP, 2016). Si les taux de survie des PME sont relativement élevés (62 % sont encore présentes cinq ans après leur création), elles ne parviennent pas à se développer suffisamment en taille. Ainsi 88 % des PME, comptant moins de cinq employés à la date de création, n'en ont pas plus de dix cinq ans plus tard (Banque mondiale, 2007).

Graphique 1.4. **L'élasticité emploi-croissance est relativement faible dans les secteurs porteurs au Maroc**



Source : Auteurs, à partir de données fournies par le Maroc.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708330>

Sur le plan social les progrès réalisés en matière de scolarisation et de réduction de la pauvreté sont remarquables mais les performances quantitatives et qualitatives de l'éducation restent en-deçà de celles attendues pour le niveau de prospérité des Marocains. Depuis le début des années 2000, le revenu national par habitant a régulièrement progressé et les dépenses de consommation des ménages sont en hausse. Le taux de pauvreté a fortement chuté, passant de 21 % en 1985 à 4 % en 2014 et l'extrême pauvreté telle que mesurée pour les Objectifs de développement du millénaire (ODM) (à 1 USD [dollar américain] par jour en parité de pouvoir d'achat [PPA]) a été éradiquée. Par ailleurs, la scolarisation a été quasiment

universalisée dans le primaire, rattrapant un retard conséquent par rapport aux années 90, où le budget de l'éducation nationale n'atteignait pas 5 % du PIB et le nombre d'années de scolarité plafonnait à 3.5. Néanmoins, la scolarisation reste faible au-delà du primaire malgré une nette progression : les taux nets de scolarisation sont passés de 27 % à 58 % au collège entre 2000 et 2016. Au regard des tests internationaux, la qualité de l'enseignement est préoccupante et pourrait expliquer en partie les forts taux d'abandon.

L'emploi est devenu un objectif majeur à prioriser. Le Maroc a aujourd'hui un taux d'emploi parmi les plus bas au monde (42 % en 2016), proche de celui des autres pays de la région, et qui est en baisse régulière depuis plus de 10 ans. Il s'explique en grande partie par la très faible participation des femmes dans le marché du travail (24 %). Il reflète aussi la difficulté des jeunes, des femmes et des diplômés universitaires à s'insérer adéquatement dans le marché du travail. Le chômage est passé en dessous de 10 % pour atteindre 9.5 % en 2016 (HCP, 2017c), mais il atteint 41 % pour les jeunes urbains, 22 % pour les femmes urbaines et 25 % pour les diplômés du supérieur. Il ne s'agit pas là d'une simple friction du marché mais d'une véritable pénurie d'emploi : 74 % des femmes et 61 % des hommes au chômage le sont en effet depuis plus d'un an. La transition démographique implique une augmentation nette de la population en âge de travailler de 230 000 personnes par an sur les cinq prochaines années. Or l'économie marocaine a créé en moyenne 129 000 postes par an depuis les années 2000.

L'ampleur du secteur informel est un frein à l'amélioration de la qualité de l'emploi. En effet, l'emploi de qualité est particulièrement rare, comme en atteste le fait que près de 80 % des actifs exercent un emploi informel. Si les trois quarts des 1.2 million de chômeurs sont à la recherche d'un emploi salarié, la création nette d'emplois salariés a à peine dépassé 100 000 postes par an entre 2000 et 2014. L'emploi salarié a progressé, passant de 38 % en 2000 à 46 % en 2015, mais le salariat ne garantit pas un emploi de qualité, 63 % des salariés n'ayant pas de contrat de travail (HCP/Banque mondiale, 2017). L'ampleur du secteur informel est également un frein au développement du secteur privé et appelle des réponses appropriées des politiques publiques. Une application plus rigoureuse d'une législation du travail adaptée et une simplification des procédures liées à la création d'entreprises, entre autres, peuvent jouer un rôle important pour soutenir la création d'emplois formels.

L'équité et l'inclusion de l'ensemble de la population dans la dynamique de développement demeurent des défis clés pour le Maroc. Les inégalités économiques restent relativement élevées et n'ont pas connu d'évolution majeure. L'indice de Gini a légèrement baissé (de 0.41 à 0.39) entre 2011 et 2014 après s'être maintenu autour de 0.40 depuis le début des années 90. Néanmoins, d'importantes inégalités existent aussi dans les dimensions non monétaires (éducation, santé, emploi), en particulier entre territoires et entre hommes et femmes. La scolarisation secondaire est nettement plus faible en milieu rural, particulièrement chez les jeunes femmes (moins de 33 % des jeunes femmes vont au collège en milieu rural contre 75 % en milieu urbain). Les écarts sont aussi importants en termes de santé, avec un taux de mortalité maternelle 2.5 fois plus élevé en zone rurale et un écart qui se creuse. La pauvreté monétaire est un phénomène principalement rural. Les zones rurales concentrent en effet 80 % des pauvres. La pauvreté multidimensionnelle est aussi principalement rurale. D'après le HCP (HCP, 2017d), 85 % des personnes en situation de pauvreté multidimensionnelle sont en zones rurales. Ce sont les déficits d'éducation qui expliquent la majeure partie de la pauvreté multidimensionnelle.

Orienté vers un avenir performant, le Maroc est engagé dans d'importantes réformes. Sur le plan politique, la réforme de la Constitution de 2011 constitue un jalon majeur. La nouvelle

Constitution établit un nouveau cadre pour la cohésion sociale, en reconnaissant la diversité des composantes culturelles du pays, en élargissant le spectre des droits constitutionnels et en créant de nouveaux espaces d'échange avec la société civile et les corps intermédiaires. La mise en place de la régionalisation avancée constitue une deuxième grande réforme en cours, avec la constitutionnalisation de la régionalisation en 2011, la mise en place de conseils régionaux élus en 2015 et les transferts de compétences et de ressources aux collectivités territoriales, en particulier en matière de développement économique local (OCDE, 2017b). En termes de gouvernance économique, le Maroc s'est engagé dans une dynamique de réformes des processus budgétaires, avec en particulier l'adoption de la réforme de la loi organique relative à la Loi des finances (LOLF) en 2015, dont la mise en œuvre progressive introduit de profonds changements dans le processus budgétaire, dont la gestion axée sur les résultats (GAR).

Les politiques de développement sectoriel évoluent pour soutenir de véritables écosystèmes productifs. Prenant le pas sur une politique de soutien à la demande, le Maroc mène aujourd'hui de nombreuses politiques sectorielles pour soutenir les agents productifs. Aux progrès de la productivité agricole favorisés par le Plan Maroc vert (PMV) s'ajoutent de nombreuses politiques sectorielles. Les politiques d'appui au développement industriel sont aujourd'hui, dans le cadre du Plan d'accélération industrielle (PAI), tournées vers le renforcement d'écosystèmes productifs avec l'ambition de créer 500 000 emplois industriels à l'horizon 2020 et de favoriser l'intégration des PME et de leaders industriels (chapitre 2). Le développement des énergies renouvelables, avec la place importante de l'énergie solaire, constitue aussi une réforme prometteuse. Non seulement elle offre au Maroc une porte d'entrée dans un nouveau secteur industriel, mais elle pourra également contribuer à limiter un facteur de vulnérabilité extérieure en diminuant à terme la dépendance énergétique du pays.

La réforme du système de subventions aux produits pétroliers et la mise en place de mesures plus ciblées supposent une mutation majeure de la politique sociale. Le lancement de l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) en 2005 a marqué un tournant dans la mise en place de ces politiques sociales plus ciblées. Plus tard, les subventions sur les produits pétroliers liquides, devenues trop onéreuses, ont été supprimées en 2013-15 ce qui a permis de renverser la tendance du déficit budgétaire et de libérer des marges budgétaires. Si la réforme de la compensation a une portée macroéconomique, elle peut également être considérée comme une transition dans la nature des politiques sociales. Enfin, le Régime d'assistance médicale (Ramed), mis en place en 2012 et qui assure la couverture médicale de 10.4 millions de Marocains économiquement démunis, est une autre composante majeure de cette transition.

Les réformes engagées vont dans la bonne direction, mais doivent faire face à un contexte mondial dynamique et en mutation. Le « basculement de la richesse » vers les pays émergents a reconfiguré le marché mondial. Le Maroc y a répondu en diversifiant ses partenaires commerciaux et entame aujourd'hui une politique de rapprochement avec l'Afrique. Le Maroc a fait de l'ouverture commerciale un élément clé, or la balance commerciale est structurellement déficitaire. En effet, les exportations marocaines sont diversifiées mais elles présentent relativement peu d'avantages comparatifs pour s'imposer dans le contexte international. De plus, les importations sont marquées par les produits énergétiques et alimentaires. Le ralentissement du commerce international, combiné avec l'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC), de l'automatisation et de la numérisation des processus pourrait conduire aujourd'hui à une contraction des

chaînes de valeur mondiales qui structurent le commerce international. Les pays dotés des meilleures capacités à incorporer la technologie seront mieux placés pour s'intégrer dans cette nouvelle configuration (OCDE, 2016a).

Pour réussir le double défi d'une croissance durable et d'une trajectoire de développement inclusive, le Maroc doit miser sur le développement de la compétitivité de ses entreprises industrielles de façon à asseoir la croissance et la création d'emplois de qualité. Une croissance durable, à l'assise large, permet la création d'emplois pour le plus grand nombre, ce qui augmente l'inclusivité de la croissance et alimente la mobilité sociale, laquelle contribue, à son tour, à la stabilité, condition de l'investissement. Le Maroc réussit son entrée dans de nouveaux marchés, comme en témoignent l'augmentation du nombre de produits exportés (de 1.5 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2016, passant de 2 580 produits à 3 272 produits), la croissante sophistication du panier d'exportation et la réussite de secteurs comme l'automobile, devenu premier secteur exportateur. Le développement d'industries compétitives à l'international permettrait l'émergence de nouveaux secteurs avec un fort potentiel de croissance, à l'instar des succès des métiers mondiaux. La politique sectorielle devrait donc veiller en particulier au développement de nouveaux secteurs où le potentiel de développement est allié à une croissance de l'emploi, ainsi qu'à une meilleure intégration des secteurs porteurs avec le tissu productif marocain, constitué en grande partie de petites entreprises.

Il est nécessaire d'agir sur le système de développement des compétences pour augmenter le stock de connaissances mais aussi pour améliorer l'utilisation du capital humain existant. En effet, non seulement le Maroc a encore un retard à rattraper en termes de niveau d'éducation de sa population, mais il dispose d'un stock important de compétences inutilisées, que ce soit chez les diplômés chômeurs ou les inactifs, en particulier les femmes. Un socle de compétences plus pertinent permettra aux travailleurs marocains d'accéder à des emplois de meilleure qualité, dans lesquels ils pourront réaliser pleinement leur potentiel productif. Cela suppose la poursuite des efforts en matière de qualité de l'éducation et de la formation, et ce, à tous les niveaux.

Des améliorations de la gouvernance sont nécessaires pour rendre l'action de l'État plus efficace et plus cohérente. La mise en œuvre coordonnée de réformes relevant de différents agences et départements ministériels présente un certain nombre de défis. La mise en cohérence des politiques permet d'accroître l'efficacité de l'action publique et d'harmoniser les différentes politiques. Elle nécessite des priorités clairement définies et des mécanismes de coordination, suivi et évaluation solides. Les travaux de l'OCDE sur l'interface productivité-croissance (OCDE, 2016b) rendent compte de la nécessité d'agir dans des domaines multiples pour faire face à ce double défi (formation, adéquation formation-emploi, politique de soutien aux entreprises, territorialisation). Ils signalent de même l'importance de la cohérence des politiques à travers ces domaines. La modernisation et le développement durable du Maroc nécessitent aussi l'engagement d'une administration publique performante, professionnelle, intègre, ouverte, responsable et capable de répondre avec efficacité aux attentes des citoyens et des entrepreneurs.

Pour renforcer sa compétitivité, le Maroc devrait soutenir l'innovation, renforcer la logistique et le transport intérieur, et tirer davantage profit de la dynamique de normalisation

Pour apporter des éléments de réponse sur comment renforcer la compétitivité de l'économie marocaine, quatre secteurs d'activité ont été sélectionnés. Si les stratégies sectorielles ont permis de développer rapidement certains secteurs, leur intégration

dans le tissu économique marocain et leur capacité à porter l'ensemble de l'économie reste limitée. L'analyse de quatre secteurs d'activités a permis d'identifier les contraintes rencontrées pour leur développement. Deux secteurs sont liés aux métiers mondiaux qui ont réussi (l'automobile et le secteur électrique/électronique), un secteur est lié à un métier mondial qui a de plus faibles performances (l'agro-alimentaire, dont la croissance moyenne des exportations fait partie des plus faibles des métiers mondiaux sur la période 2013-16 [BAD, 2017]), et un secteur est transversal à de très nombreuses activités (l'emballage/conditionnement).

Ces secteurs sont confrontés à de multiples contraintes, qui les affectent à des degrés divers, et minent la compétitivité de l'économie marocaine. Pour tous les secteurs, la faible productivité de la main-d'œuvre et le coût de la main-d'œuvre qualifiée constituent une problématique majeure. De même, les faibles soutiens à l'innovation, le peu d'intégration logistique, l'imposition de normes de qualité, l'accès et le coût du foncier, et la fiscalité (surtout en matière de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA], et de fiscalité de l'investissement) apparaissent comme des contraintes importantes. Par ailleurs, malgré le développement progressif des procédures en ligne, les délais de l'administration (pour l'obtention de papiers, d'autorisation, de validation de documents, etc.) continuent de représenter un obstacle à de nombreuses entreprises. Les secteurs de l'agro-alimentaire et de l'emballage sont confrontés à la fragmentation du marché local et au morcellement de certaines filières. Par ailleurs, certaines entreprises sont confrontées à des difficultés en matière de licenciement (notamment du fait des coûts), d'accès aux financements, de règlement des différends par le système judiciaire, de délais de paiements qui affectent significativement leurs trésoreries, ou encore au coût élevé de l'énergie.

Parmi toutes ces contraintes, le rapport en analyse quatre. La priorité a porté sur des contraintes ayant un lien fort avec la compétitivité hors-prix, laissant ainsi de côté des éléments tels que l'impact du taux de change, la fiscalité, les rentes, le coût des facteurs travail (coût de la main-d'œuvre) et capital (accès aux financements), le coût de l'énergie, etc. Les contraintes retenues sont de nature transversale (leur levée peut bénéficier à de nombreux pans de l'économie marocaine, soutenir l'émergence d'un tissu local d'entreprises compétitives venant en soutien aux grands groupes internationaux et contribuer à l'attraction d'IDE), et nécessitant des réformes structurelles de moyen-long terme.

Soutenir l'innovation dans le cas du Maroc permettra d'accroître sa compétitivité, ses exportations et l'investissement. Ceci est indispensable pour assurer que les firmes et secteurs les plus performants puissent rester proches de la frontière technologique, mais aussi accroître la productivité et la compétitivité des firmes et secteurs plus en retrait. Le soutien à l'innovation apparaît d'autant plus important que des sources de compétitivité-prix traditionnelles, comme les coûts salariaux, se réduisent.

Le Maroc doit relever de nombreux défis pour assurer une politique d'innovation bénéficiant à un large éventail d'entreprises. Les résultats de la Stratégie Maroc innovation, avec ses nombreux programmes de financement, sont en deçà des objectifs fixés. Le secteur privé n'est pas incité à contribuer à l'innovation en raison du peu de financement extérieur, d'un important recours à l'autofinancement et du faible poids du capital-risque. Les incitations apparaissent insuffisantes et sont essentiellement des soutiens directs (primes, subventions) ou des incitations fiscales orientées sur les dépenses en innovation. Enfin, la culture de l'innovation n'est pas assez présente au sein des entreprises marocaines, et n'est souvent pas valorisée par les anciennes générations d'entrepreneurs qui sous-estiment ses impacts sur le développement de leurs activités. Ce changement de vision sur l'innovation

est d'autant plus compliqué que le Maroc ne bénéficie pas de main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant (chercheurs, ingénieurs, techniciens).

Renforcer la logistique est capital pour développer l'économie marocaine et la compétitivité des entreprises. La logistique influence les performances du Maroc à l'export. Le Maroc a saisi l'enjeu de son importance en érigeant la logistique comme secteur prioritaire avec la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle. Ainsi, les plateformes logistiques intégrées se sont développées, et la logistique pour l'export-import s'est modernisée. Malgré cela, le transport et la logistique intérieurs présentent encore des insuffisances, pénalisant l'accès au marché pour les acteurs nationaux. Pour les produits pétroliers, la distribution des centres de stockage vers les stations-services subit des surcoûts en raison de livraisons fractionnées. Les produits agricoles connaissent des défaillances dans le stockage et la chaîne du froid. Enfin, le réseau de distribution des produits alimentaires reste caractérisé par des points de ventes hors grande distribution.

Des obstacles entravent le développement de la logistique et du transport intérieurs. Le pilotage de la politique est pénalisé en raison d'une insuffisance de données sur le secteur. La qualité de l'offre de service est insuffisante, n'incitant pas les entreprises marocaines à externaliser les services logistiques. Ceci peut s'expliquer par la baisse de la qualité de l'offre entraînée par la politique de libéralisation du secteur du transport routier et la structure du secteur du transport routier intérieur, marquée par une forte informalité. Or cette situation est d'autant plus problématique que le transport routier constitue le principal mode de distribution des marchandises au Maroc. Par ailleurs, les acteurs manquent de capacités et ne sont pas assez bien organisés. Par exemple, le recours aux TIC est faible, ce qui réduit les capacités et la rapidité de réponse à la demande. Les acteurs ont également une faible connaissance, et par conséquent maîtrise, de leurs coûts. Enfin, le parc automobile est atomisé et vétuste. Cette structure du marché est inefficace : les camions – des véhicules de petit et moyen tonnage sur longue distance majoritairement – opèrent peu de jours par an et sont souvent surchargés.

Tirer davantage profit des efforts d'harmonisation des normes facilitera l'accès au marché grâce à une offre exportable de meilleure qualité. La poursuite du travail d'alignement des normes marocaines sur le référentiel international peut permettre de tirer profit des nombreux accords commerciaux déjà existants. Toutefois, la normalisation entraîne une hausse des coûts pour les entreprises, ce qui engendre une possible perte d'opportunités sur le marché national. Un équilibre doit alors s'instaurer entre ouverture aux marchés internationaux et taille de la demande nationale. Ainsi, la dynamique de normalisation peut affecter les débouchés si les pertes sur le marché national ne sont pas compensées par des gains sur les marchés à l'export. Au Maroc, cette démarche de normalisation s'inscrit dans un mouvement plus général de diversification des marchés d'exportation, notamment envers les marchés émergents et les pays africains. Le défi réside alors dans la capacité des entreprises marocaines à mieux répondre aux exigences de la demande exportable et à satisfaire aux exigences internationales en matière de normes et de standards de qualité.

Dans ce contexte, quatre grands défis sont particulièrement marqués. Tout d'abord, bien que la capacité de production de normes s'améliore, leur adoption par les entreprises reste faible et la proportion d'entreprises manufacturières ayant une certification de qualité reconnue à l'échelle internationale est inférieure à d'autres pays. Ensuite, le système d'accréditation se développe progressivement, mais les capacités d'accréditation restent en deçà des besoins avec un nombre limité de laboratoires et d'organismes d'inspection et de certification accrédités. Par ailleurs, les procédures d'évaluation de conformité à

l'import et à l'export sont contraignantes. Enfin, le marquage, l'étiquetage et la traçabilité ne sont pas suffisamment développés.

Recommandations

Le Maroc doit assurer que sa politique d'innovation bénéficie à un large éventail d'entreprises

- Renforcer la structuration institutionnelle de la politique d'innovation. Le Maroc devrait revoir ses objectifs en matière d'innovation : il s'agit de prioriser le soutien aux innovations en techniques de production des industries à moins forte technologie qui sont en accord avec les stratégies sectorielles en cours et les avantages comparatifs du Maroc, et d'avoir pour objectif secondaire de faire émerger de nouvelles industries de haute technologie (pharmaceutique, informatique, etc.). Pour y parvenir, le Maroc devrait mener une évaluation approfondie des performances et résultats des initiatives menées jusqu'à présent pour permettre de réajuster certains programmes ou mieux définir les prochains. Une telle évaluation permettrait de mettre en regard les objectifs des programmes avec les résultats atteints. Sur le plan institutionnel, le Maroc devrait mettre en place une structure autonome et la doter de moyens financiers et humains suffisants pour lui permettre de répondre aux demandes des porteurs de projets innovants de manière qualitative et rapide. Cela permettrait de mieux coordonner les actions des secteurs public et privé et faire le lien avec les différentes stratégies sectorielles. Enfin, s'inspirant des exemples internationaux, les efforts publics devraient être rationalisés, notamment par une limitation du nombre d'entités chargées de la politique d'innovation. Le Maroc pourrait également mettre en place une gouvernance public-privé pour superviser la mise en œuvre de la politique d'innovation, ce qui contribuerait à la création d'un véritable écosystème de l'innovation.
- Accroître la contribution du secteur privé au financement de l'innovation. Le Maroc devrait envisager de mettre en place un cadre fiscal plus attractif et favorable au développement de la recherche, et de renforcer les incitations fiscales pour développer l'innovation en veillant à respecter les standards minimum du projet de base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS) de l'OCDE et du Groupe des vingt (G20). Pour cela, il s'agirait de réaliser une étude coût-bénéfice de la mise en place de mesures telles que les crédits d'impôt recherche, notamment dans le cadre plus large de la charge fiscale qui pèse sur l'investissement pour les entreprises opérant au Maroc, et en prenant en compte les objectifs de la stratégie d'innovation, l'environnement économique et le climat des investissements. De même, le Maroc devrait veiller à ce que les incitations fiscales ne créent pas de distorsions entre les entreprises marocaines et étrangères, et incitent au développement de l'innovation et de la recherche et développement (R&D) au Maroc. Par ailleurs, il s'agirait de favoriser le développement et l'utilisation de circuits de financement de l'innovation (fonds dédiés à l'innovation, capital-amorçage, etc.). Enfin, des liens plus forts entre universités et secteur privé seraient bénéfiques.
- Favoriser l'esprit d'innovation dans les entreprises. Pour renforcer la culture et l'esprit d'innovation dans les entreprises, le Maroc doit communiquer davantage sur les exemples réussis autour d'initiatives novatrices et les mécanismes de promotion de l'innovation. Les capacités managériales et organisationnelles, au même titre que les compétences techniques, ont une importance de premier ordre. Ainsi, le Maroc devrait renforcer les programmes de formation en management de l'innovation pour les cadres des entreprises et développer la culture entrepreneuriale (*soft skills*). Sur le plan des ressources humaines, le Maroc doit impérativement accroître la qualité de l'éducation pour disposer d'une

main-d'œuvre qualifiée qui aura les connaissances et compétences pour tirer le profit maximum de technologies existantes ou générer de nouvelles idées, et accroître le nombre de personnel hautement qualifié (chercheurs, ingénieurs, techniciens).

Faire émerger un secteur du transport intérieur structuré et de qualité permettra d'accroître la qualité de la logistique, et ainsi la compétitivité du secteur industriel

- Accompagner le développement des infrastructures avec la modernisation du secteur de la logistique. La stratégie de développement de la logistique devrait être mieux articulée à la politique de transport pour renforcer la compétitivité de l'économie. Cela peut passer notamment par le renforcement de la coordination et la coopération entre les différentes parties prenantes.
- Améliorer le pilotage de la politique logistique et de transport intérieur grâce à plus d'informations et de données. Pour ce faire, le Maroc devrait définir une série de statistiques nécessaires à la prise de décision et les collecter par l'Observatoire de la compétitivité logistique, en étroite collaboration avec les acteurs déjà présents.
- Améliorer la qualité de l'offre de transport routier. Le Maroc devrait tout d'abord mener une étude détaillée sur l'impact de la libéralisation par rapport à ses objectifs initiaux. Afin de réduire l'informalité et faciliter l'émergence d'acteurs locaux solides, le Maroc devrait revoir les conditions d'entrée sur le marché formel pour les transporteurs de marchandises et, plus largement, mener un programme spécifique de formalisation du transport routier (avec des campagnes de renforcement des capacités, d'informations, etc.). Enfin, le Maroc doit aider les acteurs à mettre en place une meilleure organisation en améliorant la qualité et la couverture des TIC, et en favorisant leur utilisation par les entreprises. Le Maroc devrait également poursuivre les efforts de renforcement des capacités des entreprises à maîtriser leurs structures de coûts. Enfin, pour lutter contre la vétusté du parc automobile de transport de marchandises, le Maroc pourrait envisager la révision des critères de qualification au programme de renouvellement du parc, et le type d'incitations.

La dynamique d'adoption et de recours aux normes et au système d'accréditation peut permettre à l'offre marocaine de gagner en qualité et de s'exporter davantage sur les marchés internationaux

- Favoriser l'adoption de normes par les entreprises. Le Maroc doit davantage accompagner les acteurs, surtout dans un contexte d'accélération de l'harmonisation avec les standards européens. En particulier, les autorités gagneraient à : i) élargir la couverture des programmes visant à réduire les coûts d'adoption des normes pour les PME ; ii) renforcer la stratégie de communication sur les enjeux des normes et standards pour le développement des entreprises et faciliter l'accès aux informations ; et iii) promouvoir les activités de l'Institut marocain de normalisation (Imanor). Enfin, il s'agirait d'assurer un meilleur suivi de l'évolution des normes et de faire reconnaître le Service marocain d'accréditation (Semac) à l'échelle internationale.
- Soutenir davantage la démarche de normalisation. La réactivation du Conseil supérieur de normalisation, de la certification, de l'accréditation et de la promotion de la qualité serait une première étape dans ce sens. Par ailleurs, il s'agirait d'assurer le respect des normes dans les marchés publics et de renforcer la place de l'accréditation, notamment en ayant recours à l'accréditation dans le cadre de la réglementation et en sensibilisant les décideurs au rôle de l'accréditation comme garante de la compétence des organismes d'évaluation et de la conformité et de la qualité de leurs services.

- Développer l'infrastructure de qualité en investissant dans les capacités à accréditer des laboratoires et les organismes d'inspection.
- Améliorer les procédures d'évaluation de conformité à l'import et à l'export. Il s'agit plus particulièrement de dématérialiser les opérations de contrôle, d'évaluer les risques pour les produits dangereux et de faire des contrôles documentaires pour les autres produits, mais aussi de catégoriser les fournisseurs sérieux afin d'assouplir leurs procédures. Enfin, la bonne communication de l'administration aura un rôle important à jouer pour renforcer la transparence des procédures.
- Mettre en avant le marquage, l'étiquetage et la traçabilité des produits. Le Maroc devrait renforcer la traçabilité pour permettre aux consommateurs marocains de bénéficier de gages de qualité sur les produits, et aux entreprises d'avoir recours aux matières premières locales. Par ailleurs, le Maroc devrait mettre en avant le marquage et l'étiquetage, développer les offres et facilités locales de certification/labellisation pour les PME qui souhaitent se lancer dans la normalisation, et promouvoir l'appellation d'origine pour les produits locaux et du terroir.

Agir sur les ressources financières et humaines, sur les intrants du système et sur le mode de gouvernance du système éducatif permettra au Maroc de relever le niveau de formation

Le niveau de formation doit être relevé pour permettre au Maroc de rattraper son retard par rapport à des pays de niveaux de développement similaires. Le niveau de formation se mesure à partir du nombre moyen d'années de scolarité, estimé actuellement à 4.3 années pour la population de plus de 25 ans (HCP, 2015b). La Tunisie et la Jordanie, par exemple, affichent un nombre moyen d'années de scolarité plus élevé, respectivement de 8 et 10 années d'études en moyenne (Cohen, Soto et Leker, 2014). Ce rattrapage permettrait à tous les Marocains arrivant sur le marché du travail d'acquérir les compétences de base et de poursuivre la généralisation de l'accès à l'enseignement secondaire collégial et qualifiant. Ces faibles performances en matière d'éducation agissent de manière négative sur le classement du Maroc en matière de développement humain, le pays se trouve en effet à la 123^e position sur 188 pays, contre 111 pour l'Égypte, 97 pour la Tunisie, 86 pour la Jordanie, 83 pour l'Algérie et 76 pour le Liban. Parallèlement, les compétences acquises dans le cadre d'une augmentation générale de la formation doivent permettre une meilleure intégration sur le marché du travail, répondre aux besoins des entreprises et, *in fine*, soutenir le développement économique du pays.

Les ressources financières investies dans l'éducation sont aujourd'hui convenables, mais leur efficacité pour soutenir le niveau de formation reste limitée. Si la part du budget consacrée à l'éducation était modeste sur la période 1980-2000, l'adoption de la Charte nationale de l'éducation et de la formation (CNEF) a marqué un tournant dans la politique de l'éducation, se traduisant par une hausse des dépenses en éducation qui ont dépassé 5 % du PIB à partir des années 2000. En 2016, la part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB s'établissait à 5.5 % (données recueillies auprès du ministère de l'Économie et des Finances, 2017). Cependant, malgré les résultats probants des programmes sociaux d'appui scolaire pour favoriser l'accès à l'éducation dans les zones rurales, notamment *Tayssir* et l'initiative royale Un million de cartables, l'efficacité des dépenses publiques pour améliorer l'espérance de vie scolaire et la performance des élèves reste faible. Ceci dit, les réformes éducatives ont des impacts à long terme et doivent être poursuivies de manière cohérente et dans la durée pour avoir des résultats visibles et pérennes sur la performance des élèves. De

plus, malgré le montant des dépenses engagées dans le secteur de l'éducation, les dépenses par élève accusent un certain retard par rapport aux pays les moins développés de l'OCDE.

Les ressources financières du ministère de l'Éducation nationale (MEN) dédiées au paiement des ressources humaines sont élevées. En 2017, 77 % des dépenses d'éducation étaient consacrées au paiement des enseignants et des autres personnels. Le Maroc se caractérise par des écarts de salaire importants pour les enseignants en début et fin de carrière. Qu'ils soient exprimés en USD PPA ou en pourcentage du PIB par habitant, les salaires des enseignants apparaissent comme relativement élevés au Maroc, notamment ceux versés en fin de carrière, par rapport aux pays de l'OCDE (OCDE, 2016c).

La politique de ressources humaines présente certains dysfonctionnements pour relever le niveau général des élèves du Royaume. Les primes à la mobilité ne sont pas suffisamment incitatives pour encourager les enseignants à travailler en zones rurales. De plus, le mode d'organisation de la mobilité des enseignants ne contribue pas à une répartition optimale des enseignants en fonction des besoins du système éducatif. Enfin, si les ratios d'encadrement restent globalement satisfaisants (28 élèves par enseignant dans le secondaire collégial contre 24 dans la moyenne OCDE), ils affichent d'importantes disparités entre les zones de résidence : 49 % des salles de classes au secondaire collégial comptent plus de 40 élèves en 2016/17 (Cour des comptes, 2017). Par ailleurs, plus d'un tiers des enseignants, notamment dans le cycle du secondaire, n'assurent pas les charges horaires réglementaires (Cour des Comptes, 2017). La politique de planification des besoins en ressources humaines montre un certain désalignement avec le nombre d'élèves attendus, qui pourrait s'accroître dans les prochaines années compte tenu du manque croissant de professeurs.

La qualification des enseignants est essentielle pour réussir la réforme du système éducatif. Engagée en 2007, la réforme du système de formation des enseignants est bien avancée, avec notamment la création des Centres régionaux des métiers d'éducation et de formation (CRMEF). La création de ces Centres a permis une montée en gamme dans l'accès à la profession d'enseignant, mais ces dispositions ne concernent pas les enseignants recrutés avant la réforme. En 2015, 67 % des enseignants marocains en quatrième du primaire (9-10 ans, équivalence grade 4) et 41 % des enseignants en seconde année du collège (13-14 ans ou grade 8) ne justifiaient pas d'un diplôme au-delà de l'enseignement secondaire qualifiant (TIMSS, 2015). De plus, le système de formation initiale présente encore certains dysfonctionnements, notamment le manque d'articulation entre les programmes pédagogiques des universités et ceux des CRMEF, ou la faible part consacrée aux stages pratiques. Enfin, la formation continue est encore insuffisamment développée, comme en témoigne la faible application du dispositif d'approche par compétences et son manque de maîtrise par les enseignants.

Le temps d'instruction obligatoire des élèves est élevé, mais il est diminué par l'absentéisme des enseignants et pourrait être mieux accordé aux besoins du marché du travail. Cumulant enseignement primaire et enseignement secondaire collégial, le temps d'instruction marocain s'élève à près de 10 000 heures d'enseignement, un nombre largement supérieur à celui des pays de comparaison de l'OCDE (Pologne, Turquie, Corée, Portugal, Espagne). Cependant, ce temps d'instruction est diminué par l'absentéisme des enseignants. Des travaux de recherche estiment que 7.5 % du temps d'instruction est perdu chaque année au Maroc à cause de l'absentéisme des enseignants de l'enseignement primaire (Commission internationale sur le financement des opportunités d'éducation dans le monde, 2016). De plus, si la durée des enseignements en langues est comparativement élevée au Maroc, les compétences acquises restent largement insuffisantes au regard du niveau requis en langues étrangères (français et anglais) dans l'enseignement supérieur et le monde professionnel.

L'articulation entre la gouvernance des services centraux déconcentrés et décentralisés du système éducatif pourrait gagner en efficacité. Malgré les processus de décentralisation et de régionalisation avancée constitutionalisés depuis 2011, la définition, la planification et la gestion du système éducatif restent encore très centralisées. Si la vision stratégique de la réforme 2015-30 élaborée par le Conseil supérieur de la formation, de l'éducation et de la recherche scientifique soutient une plus grande décentralisation dans la définition et la planification de la politique éducative, elle n'en définit pas concrètement les modalités. Le gouvernement a lancé plusieurs chantiers pour déconcentrer le système éducatif, notamment la création des 12 Académies régionales d'éducation et de formation (AREF) et des délégations provinciales. Cependant, la participation des collectivités locales dans la gestion opérationnelle des établissements scolaires reste encore modeste. De plus, le fonctionnement des différents échelons de gouvernance du système éducatif présente des défaillances : manque de capacités au niveau des AREF, défaillances du système d'information entre AREF, directions régionales et établissements scolaires, et manque de clarté dans la répartition des rôles à l'échelon territorial.

Enfin, les systèmes d'évaluation des administrations, des professeurs et des élèves ne sont pas suffisamment basés sur les compétences. Au niveau des élèves et des établissements, l'adoption prochaine par le Maroc du *Programme for International Student Assessment* (PISA) et de son propre système d'évaluation des acquis pourrait créer une dynamique de performance forte parmi les élèves et entre les établissements. À l'heure actuelle, le système d'évaluation des élèves présente des dysfonctionnements qui ne valorisent pas toujours le mérite des élèves. Au niveau des professionnels de l'enseignement, le système d'avancement, principalement piloté par les critères d'ancienneté, ne permet pas de promouvoir les enseignants en fonction de leurs performances et limite le rôle des inspecteurs pédagogiques. De plus, les directeurs d'établissements se cantonnent souvent à des fonctions administratives, ils n'ont qu'une faible marge de manœuvre dans la définition du programme pédagogique de l'école et dans la gestion du personnel de l'établissement.

Recommandations

Rendre plus productives les ressources financières investies dans le secteur de l'éducation

L'amélioration de l'accès à l'enseignement secondaire et le recul des déperditions scolaires sur ce cycle d'enseignement pourraient être au centre des nouvelles priorités nationales.

Optimiser la gestion des ressources humaines dans l'éducation permettrait de renforcer l'efficacité des dépenses investies dans l'éducation

- Assurer une meilleure planification pluriannuelle des besoins en ressources humaines de manière à ce que les recrutements d'enseignants suivent l'évolution des cohortes d'élèves et veiller à ce que le décalage observé ces dernières années ne s'amplifie pas.
- Réviser le cadre général d'incitations pour soutenir l'attractivité de la profession d'enseignant. La création d'un différentiel de salaires d'entrée entre les enseignants du secondaire collégial et ceux du primaire pourrait être envisagée, compte tenu de l'évolution à la baisse du nombre d'enseignants dans le secondaire collégial et de la dégradation plus rapide des ratios d'encadrement dans ce cycle d'enseignement. Le fait que les concours d'entrée soient différents pour les trois cycles d'enseignement facilite la mise en œuvre de cette recommandation.
- Développer et mettre en place un système d'information intégré et cohérent pour évaluer les besoins en ressources humaines et s'assurer de leur bonne répartition sur le territoire national.

- Veiller à une utilisation plus intensive du temps des enseignants afin que la charge horaire réglementaire soit respectée. Des mesures de contrôle pouvant sanctionner les possibilités d'avancement pourraient être mises en place pour atteindre cet objectif.
- Réformer la politique d'affectation géographique en vigueur en mettant en place des primes de mobilité géographique, monétaires et non-monétaires, suffisamment incitatives pour répondre au manque de professeurs qualifiés dans les zones les plus reculées. Cela permettrait de favoriser les milieux ruraux, périurbains et des zones déficitaires, comme prévu par le Programme gouvernemental 2017-21. L'impact budgétaire de cette réforme devra être anticipé dans le budget général de l'État. Elle pourrait être envisagée à enveloppe budgétaire constante à travers une réforme de la rémunération du corps enseignant.
- Accroître éventuellement le nombre moyen d'élèves par classe au lycée, tout en veillant à alléger le nombre d'élèves dans les classes de lycée surchargées (en zones urbaines).

Poursuivre les efforts en termes d'infrastructures et de programmes d'appui scolaire existants

- Poursuivre les différents programmes mis en place pour soutenir l'accès à la scolarisation (Tayssir, Un million de cartables), notamment dans les zones rurales.
- Réviser le système de ciblage des programmes d'appui social et s'assurer que le plan de financement de ces programmes permette d'assurer sans retard les prestations sociales aux familles bénéficiaires, comme prévu dans le Programme gouvernemental 2017-21.
- Veiller à ce que les infrastructures scolaires nouvellement créées bénéficient des équipements de base et prestations complémentaires (restauration, transport scolaire et, éventuellement, hébergement) afin d'offrir un environnement d'enseignement de qualité aux élèves. Plus spécifiquement, s'assurer que les infrastructures scolaires soutiennent l'égalité des genres dans l'accès à l'éducation (avec par exemple, des latrines dans tous les établissements scolaires).

Renforcer le système de formation initiale et continue des enseignants en mettant l'accent sur la qualité des enseignants

- Former suffisamment les enseignants aux nouvelles approches pédagogiques (par exemple, aux dispositifs d'approche par compétences). Veiller à ce que les recrutements récents de contractuels ne pénalisent le niveau de qualification des enseignants, et n'affectent la qualité de l'éducation.
- Résoudre les défaillances du système de formation initiale des enseignants :
 - ❖ S'inspirer de la bonne réputation des systèmes de formation initiale de certains pays de l'OCDE.
 - ❖ Améliorer l'articulation pédagogique entre la qualification pédagogique dispensée dans les CRMEF et les licences universitaires préparatoires aux CRMEF.
 - ❖ Accroître la période de formation effective et pratique au sein des CRMEF.
 - ❖ Rendre plus sélectif l'accès au CRMEF pour s'assurer de la qualité des recrutements et revaloriser la profession d'enseignant.
- Dans la continuité du projet gouvernemental de 2017, développer des modules de formation spécifiques pour les cadres pédagogiques (adoption d'une stratégie nationale pour la formation des cadres pédagogiques).

- Renforcer le système de formation continue pour les enseignants. Les expériences menées dans d'autres pays peuvent servir d'exemple à adapter au cas marocain. Des incitations à la formation continue pourraient être mises en place et avoir des conséquences sur les opportunités d'avancement et de mobilité des enseignants.
- Envisager le développement d'un référentiel compétences/métiers pour les professionnels de l'enseignement.

Adapter les temps d'instruction des élèves aux besoins du marché du travail

- Privilégier l'acquisition des compétences de base au niveau de l'enseignement fondamental (lecture, écriture, calcul) afin de s'assurer que tous les élèves les maîtrisent à la fin du premier cycle du primaire :
 - ❖ Renforcer les enseignements en langues étrangères (français et anglais) dans les cycles fondamentaux pour permettre à tous les élèves de s'orienter vers la filière d'enseignement supérieur de leur choix.
 - ❖ Privilégier les enseignements scientifiques sur des programmes pédagogiques clairs et bien définis.
 - ❖ Développer l'apprentissage des compétences comportementales (esprit d'initiative, communication, esprit d'entreprise).
- Mettre en place une véritable stratégie de soutien scolaire en faveur des élèves en difficulté afin de diminuer nettement les taux de redoublements et d'abandon.
- S'inspirer de certaines expériences internationales pour mettre en place des systèmes d'assistance de vie scolaire pour les enfants à besoins spécifiques.

Soutenir la gouvernance multi-niveaux de la gestion du système éducatif

- La gouvernance du système éducatif gagnerait à aller vers plus de décentralisation. Le rôle des collectivités locales pourrait être renforcé pour donner plus de souplesse dans la gestion du système éducatif.
- Les établissements scolaires pourraient bénéficier d'une plus grande autonomie, notamment au travers du développement des projets d'établissements. Dans cette perspective, il serait utile de conduire une étude pour évaluer le rôle des conseils de gestion de l'établissement, mais aussi de réaffirmer l'importance du chef d'établissement et lui donner un véritable rôle de supervision, tant sur le personnel enseignant que sur le projet pédagogique de l'établissement scolaire.

Développer des systèmes d'évaluation des professionnels de l'enseignement et des élèves centrés sur les compétences

- Au niveau des élèves :
 - ❖ Fournir aux professionnels de l'enseignement un cadre de référence précis leur permettant de connaître les compétences à évaluer pour chaque année de chaque cycle d'enseignement et la façon dont ces compétences peuvent être évaluées.
 - ❖ Mettre en place un système d'évaluation des élèves institutionnalisé, transparent et partagé avec les élèves et les parents d'élèves. Ce système d'évaluation devrait être basé sur des indicateurs de performances.
 - ❖ Systématiser l'évaluation des apprentissages au niveau national au cours de la troisième et de la dernière année du primaire pour s'assurer de l'apprentissage des compétences de base et réduire le décrochage scolaire.

- ❖ Inciter les professionnels de l'enseignement à mener des campagnes d'information pour sensibiliser les parents aux enjeux de l'éducation. Cette recommandation s'inscrit dans la lignée du projet intégré n° 15 du ministère de l'Éducation nationale (MEN).
- Au niveau des professionnels de l'enseignement :
 - ❖ Moderniser le mode de recrutement des directeurs d'écoles (accès à ces postes sur d'autres critères que l'ancienneté).
 - ❖ Mettre en place un véritable système d'évaluation des enseignants basé sur des critères de performance. Ce système d'évaluation devrait être standardisé, régulier et appliqué de manière systématique à tous les professionnels de l'enseignement, sans pour autant nuire aux initiatives innovantes portées par les professionnels de l'enseignement. Il devrait inclure le développement de performances des enseignants et la valorisation de leurs parcours professionnels, par exemple, avec le suivi de modules de formation continue.
 - ❖ Réformer le système d'avancement des enseignants, aujourd'hui principalement piloté par les critères d'ancienneté, pour permettre un avancement davantage basé sur la performance et les compétences que sur l'ancienneté. Le rôle des inspecteurs pédagogiques pourrait être renforcé pour permettre un meilleur suivi de la performance et de l'évaluation des enseignants. Le dispositif de formation des inspecteurs pédagogiques devra alors être repensé. Ces recommandations pourraient être prises en considération dans le cadre du projet d'élaboration du nouveau statut du personnel des AREF.

Résoudre l'inadéquation entre l'offre de formation et la demande d'emploi permettra de dynamiser le marché de l'emploi au Maroc

L'inadéquation entre le stock de compétences et la demande d'emploi est forte au Maroc. Le stock de capital humain disponible dans l'économie marocaine est faible. En 2014, 70 % de la population marocaine justifie d'un niveau d'études inférieur ou égal à l'enseignement primaire (HCP, 2015a et 2015b). Malgré cette faiblesse, le stock de compétences disponibles est sous-utilisé, comme en témoignent les faibles taux d'activité et les niveaux de chômage élevés. Depuis le début des années 2000, le taux d'activité ne cesse de baisser pour s'établir en moyenne à 46 % pour les hommes et à 23 % pour les femmes (HCP, 2017e), alors que les niveaux de chômage augmentent avec le niveau d'études. De plus, le stock de compétences disponibles ne répond pas suffisamment à la demande du marché du travail. En 2013, 32 % des entreprises interrogées estimaient que l'inadéquation de la main-d'œuvre était une contrainte majeure à la conduite de leurs opérations (Banque mondiale, 2013). Cette forte inadéquation pénalise le dynamisme de l'économie et limite son potentiel de croissance.

L'offre de formation universitaire ne répond pas suffisamment aux besoins du marché du travail. Les effectifs étudiants se répartissent entre formations à accès libre (environ 70 % des effectifs) et à accès régulé (environ 30 % des effectifs). Alors que ces dernières affichent de forts taux d'insertion professionnelle (environ 90 %), les filières à accès libre enregistrent des taux de décrochage élevés et ne permettent pas une bonne intégration sur le marché de travail. Les taux de chômage des diplômés universitaires sont en effet supérieurs à 25 % et s'expliquent en partie par le faible nombre de créations d'emplois pour les filières universitaires correspondantes. Au sein des filières à accès libre, les licences professionnelles représentent une exception notable, mais leur développement reste encore limité.

Au-delà de l'offre de formation, le mode de financement de l'enseignement supérieur n'est pas adapté à la progression des effectifs. Les efforts entrepris ces dernières années pour développer la scolarisation dans le primaire et le secondaire ont conduit à une progression rapide des effectifs universitaires (+10 % par an en moyenne), qui n'a pas été suivie au niveau du recrutement des enseignants. Entre 2010 et 2016, le nombre d'étudiants a progressé de 88 %, alors que celui des professeurs n'a crû que de 26 %. De plus, les dépenses publiques universitaires par étudiant et par an sont relativement élevées au Maroc, à 3 500 USD PPA en moyenne, soit 13 000 MAD (dirhams marocains). En effet, la gratuité des études universitaires et la générosité des programmes de bourses pèsent sur le budget de l'enseignement supérieur. De plus, les redoublements, les programmes de reconversion vers la formation professionnelle et ceux de requalification des diplômés-chômeurs représentent également une charge financière importante.

L'offre de formation technique et professionnelle ne reflète pas non plus suffisamment les demandes de l'économie marocaine. Le Maroc s'est doté au cours des dernières années d'un dispositif de formation professionnelle fort, encadré par la Stratégie nationale pour la formation professionnelle (SNFP) pour la période 2016–21. L'offre de formation technique et professionnelle, principalement dispensée par l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFFPT), bénéficie de taux d'affluence élevés et paraît efficace pour répondre aux besoins des plus grands secteurs de l'économie (industrie métallurgique par exemple). Cependant, malgré des effectifs en forte augmentation, les capacités d'accueil de l'OFFPT restent insuffisantes au regard des besoins, et plus basses que celles des pays de niveaux de développement similaires. De plus, le dispositif n'est pas toujours adapté aux besoins des entreprises marocaines, notamment celles engagées dans les petits secteurs de l'économie (petites activités de commerce ou de service, par exemple). Les taux de chômage restent élevés (autour de 20 % en fonction des niveaux de diplômes obtenus) et les niveaux de perception des entreprises sur l'inadéquation de la main-d'œuvre au Maroc sont en dégradation continue depuis 2004 (Banque mondiale, 2013). La faiblesse des offres de formation en milieu professionnel (un tiers des formations proposées), le manque de valorisation de la formation professionnelle auprès des jeunes, l'absence de mécanismes d'orientation professionnelle et le manque de suivi-évaluation dans ce domaine contribuent à entretenir le décalage entre l'offre de formation et les besoins du marché du travail. Ce décalage peut obliger les autorités marocaines à créer des programmes incitatifs pour réorienter des diplômés-chômeurs vers des programmes de formation professionnelle.

La qualité des programmes pédagogiques ne répond pas toujours aux exigences du marché du travail. Outre des compétences professionnelles immédiates, les élèves ont besoin de compétences plus générales pour soutenir leur avancement professionnel. Ainsi, les mathématiques, la lecture et l'écriture sont indispensables sur le marché du travail, mais les lacunes dans ces compétences de base existent sur le marché de l'emploi. De plus, l'apprentissage des savoirs comportementaux et autres compétences managériales n'est pas toujours bien développé au Maroc, ni dans les programmes pédagogiques universitaires, ni dans ceux de la formation professionnelle, ni même dans les programmes actifs du marché du travail. De plus, la question de la langue d'enseignement continue de faire débat, alors que la maîtrise du français est souvent nécessaire pour les métiers auxquels les jeunes sont formés.

L'apprentissage tout au long de la vie n'est pas suffisamment développé pour remédier aux dysfonctionnements de la formation initiale. Même si le dispositif institutionnel est en place, moins de 10 % des salariés ont bénéficié d'une formation continue en 2014-15. Le

manque d'information auprès des salariés et la complexité des procédures administratives pour les entreprises contribuent à expliquer le faible recours à la formation continue. Ces dysfonctionnements expliquent en partie que les sommes collectées par la taxe de la formation professionnelle (TFP) financent principalement la formation professionnelle initiale plutôt que la formation continue. Outre la formation pour les salariés, l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) a développé des mécanismes de formation pour améliorer l'employabilité des chômeurs, mais ces mécanismes pourraient être renforcés.

L'absence de dispositif cohérent, capable d'anticiper les besoins du marché du travail, accentue l'inadéquation formation-emploi. Le Maroc ne dispose pas d'un système d'information suffisamment global et cohérent pour connaître les besoins du marché du travail. Les informations disponibles sur le marché de l'emploi sont incomplètes et difficilement accessibles. Il existe certaines informations sur le portail de l'Anapec, d'autres sur le site du HCP (enquêtes emploi trimestrielles et annuelles), mais les informations sont clairsemées. La mise en place d'un système d'information formalisé cohérent et accessible apparaît indispensable pour relever le défi de l'inadéquation entre l'offre et la demande. Dans cette perspective, un projet de système intégré d'observation du marché du travail est actuellement en cours dans le cadre du Compact 2 du Millenium Challenge Corporation (MCC).

Les mécanismes capables d'anticiper les besoins en formation n'apparaissent pas suffisamment structurés. Plusieurs mécanismes institutionnels ont été mis en place au Maroc pour mieux identifier les besoins du marché du travail qui impliquent un nombre important d'acteurs : écosystèmes industriels, fédérations professionnelles, centres de développement des compétences, Anapec, département de la formation professionnelle. En parallèle, ont été créés, en collaboration avec la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), neuf groupements interprofessionnels d'aide au conseil (GIAC). Ces GIAC, organisés en secteurs, contribuent également à la définition de besoins en formation. Cependant, les GIAC ne concernent pas tous les secteurs de l'économie, et les secteurs qui n'en bénéficient pas rencontrent plus de difficultés à anticiper leurs besoins en compétences et, par conséquent, à trouver des travailleurs qualifiés. Enfin, dans une perspective de rationalisation des dispositifs en place, la création récente de l'Observatoire du marché du travail (OMT) pourrait permettre une meilleure anticipation des demandes du marché du travail.

L'absence de système d'information cohérent sur le marché de l'emploi pénalise l'efficacité des mécanismes d'intermédiation. En raison du déficit d'information existant sur le marché de l'emploi, l'Anapec ne joue pour l'instant qu'un rôle modeste dans la mise en relation entre offres de compétences et demandes d'emploi. En novembre 2017, seulement 4 000 emplois étaient postés sur le site de l'Anapec, alors que le nombre de chômeurs s'élevait à 1.123 million au second trimestre 2017 (HCP, 2017e). Le Maroc souffre également de l'absence de portail d'information dédié à l'orientation professionnelle des jeunes.

Les politiques actives du marché de l'emploi, relativement efficaces, devraient être menées à plus grande échelle. Depuis 2005, le ministère du Travail et de l'Insertion professionnelle (MTIP) a développé des politiques actives de promotion de l'emploi mises en œuvre par l'Anapec. Depuis 2006, 608 000 Marocains ont bénéficié de contrats d'insertion de l'Anapec (Programme *Idmaj*) pour favoriser l'emploi salarié dans le cadre de contrats de stage ou de travail exonérés et/ou aidés. Quelque 160 000 Marocains ont pu suivre une formation qualifiante (programme *Taehil*) et 8 000 entreprises ont été créées dans le cadre du programme de promotion de l'auto-emploi (programme *Moukawalati*). Si le bilan des réalisations de ces

politiques actives du marché de l'emploi est globalement positif, la taille de ces programmes pourrait être augmentée. Les pouvoirs publics sont en train de remédier à certaines de leurs défaillances en offrant, par exemple, une plus grande couverture géographique, en réduisant les effets d'aubaine, ou encore en ouvrant les dispositifs aux non-diplômés.

Ces politiques d'activation des compétences n'ont pas permis d'accroître les taux d'activité des femmes. Au Maroc, les taux d'activité des femmes sont significativement plus faibles que ceux des hommes (24 % pour les femmes contre 70 % pour les hommes), et ce, quels que soient leurs niveaux de qualification (34 % des femmes justifiant d'un niveau d'enseignement supérieur travaillent, contre 61 % pour les hommes en 2012 ; HCP, 2013). En effet, les femmes marocaines rentrent sur le marché du travail après leur scolarité, mais leur taux d'activité décline à partir de 25 ans, âge moyen du mariage au Maroc. Avec des niveaux d'études se rapprochant de celui des hommes, les femmes constituent un important réservoir de compétences à mobiliser pour accélérer la croissance du Maroc.

Recommandations

L'offre de formation universitaire et technique devrait être mieux alignée avec les besoins du marché du travail

- L'offre de formation universitaire exige la mise en place de réformes pour répondre suffisamment aux besoins du marché du travail :
 - ❖ Le développement des licences professionnelles devrait être poursuivi à une plus grande échelle, en termes de filières et de bénéficiaires, et ces licences devraient être proposées avant la troisième année d'enseignement universitaire.
 - ❖ Le département de l'enseignement supérieur du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MENFPERS) pourrait soutenir la création de masters spécialisés et multiplier les partenariats avec les grandes entreprises marocaines afin de favoriser les programmes de stages au niveau de chaque cycle d'enseignement.
 - ❖ La multiplication des passerelles entre les différents modules d'enseignement universitaires et avec les cycles de la formation professionnelle devrait être encouragée pour faciliter la réorientation des étudiants.
 - ❖ Le suivi des diplômés universitaires pourrait être renforcé avec une évaluation des taux d'insertion sur le marché de l'emploi par université et par filière d'enseignement pour chaque niveau d'étude.
- La modernisation du financement de l'enseignement supérieur permettrait de soutenir la mise en œuvre des réformes proposées tout en assurant sa pérennité financière :
 - ❖ La progression rapide du nombre d'étudiants exige que le pays forme et recrute le nombre de professeurs universitaires qualifiés nécessaire pour enrayer la dégradation des taux d'encadrement.
 - ❖ Compte tenu du coût élevé de l'enseignement supérieur au Maroc, les pouvoirs publics pourraient suivre la tendance de la plupart des pays de l'OCDE en envisageant de moduler les frais de scolarité, notamment sur la base des ressources disponibles, et de développer les prêts publics.
 - ❖ Conformément aux propositions du Programme gouvernemental de 2017, le développement de l'enseignement supérieur privé et des contrats de partenariat public-privé (PPP) pourrait être poursuivi pour désengorger l'université publique. Il convient

toutefois de veiller à ce qu'il n'entraîne pas un accroissement des inégalités d'une part, et qu'il s'accompagne de mécanismes réglementaires capables d'évaluer la qualité de l'enseignement proposé d'autre part.

- L'offre de formation technique et professionnelle devrait être plus alignée avec les demandes de l'économie marocaine :
 - ❖ Compte tenu des taux d'affluence actuels dans l'enseignement technique et professionnel et comme prévu dans la SNFP 2021 et le Programme gouvernemental de 2017, le Maroc pourrait choisir d'accroître le nombre de places disponibles dans les programmes de formation professionnelle.
 - ❖ Le Maroc pourrait envisager de sensibiliser les jeunes de 10 à 14 ans aux dispositifs d'enseignement et de formation professionnelle (EFP) existants.
 - ❖ Les passerelles entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel devraient être facilitées, notamment entre l'EFP et le cycle du secondaire qualifiant.
 - ❖ Le mode de formation en milieu professionnel (apprentissage et alternance) devrait être renforcé pour, à terme, représenter la majorité des offres de formation professionnelle. La SNFP 2021 et le Programme gouvernemental de 2017 prévoient le renforcement de la formation en milieu professionnel à hauteur de 50 % d'ici 2021.
 - ❖ Le développement des PPP dans la formation technique et professionnelle initiale devrait être promu au regard des premières expériences réussies.

Au-delà de l'éventail des offres de formation proposées, l'adéquation qualitative des programmes pédagogiques avec les besoins en compétences doit être renforcée

- La qualité des enseignements doit répondre aux exigences du marché du travail :
 - ❖ L'apprentissage des savoirs comportementaux (ouverture d'esprit, capacité d'adaptation, communication...) et des compétences managériales (TIC, travail en équipe, esprit d'initiative...) devrait être plus développé dans les programmes pédagogiques universitaires et dans ceux de la formation professionnelle.
 - ❖ L'apprentissage des langues étrangères, le français et l'anglais, devrait être intensifié dans les programmes d'enseignement universitaire (1^{ère} année de licence) et de formation professionnelle.
- Il est important que les formateurs justifient d'une solide expérience professionnelle et d'une préparation pédagogique suffisante. Dans cette perspective, il peut être utile de favoriser le travail à temps partiel en entreprise des formateurs de l'EFP, de promouvoir des voies de recrutement souples pour favoriser l'embauche de personnes ayant des compétences professionnelles au sein du corps enseignant des établissements d'EFP, de fournir une préparation – notamment pédagogique – aux formateurs des stagiaires et des apprentis en entreprise en adaptant le niveau de préparation à la nature de la formation assurée en entreprise, et d'encourager les échanges et les partenariats entre les établissements d'EFP et les entreprises.

L'apprentissage tout au long de la vie devrait être renforcé pour remédier aux dysfonctionnements de la formation initiale

- À l'instar des pays de l'OCDE, le Maroc devrait encourager la formation tout au long de la vie :
 - ❖ Comme convenu dans la SNPF, le Maroc devrait s'assurer que 20 % des salariés inscrits à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) bénéficient des dispositifs de formation continue d'ici 2021.

- ❖ Des actions d'information devraient être développées dans les entreprises pour sensibiliser les salariés sur leur droit individuel à la formation.
- ❖ Les procédures de remboursement pour les entreprises, notamment pour les TPE et les PME, devraient être raccourcies et les procédures de gestion simplifiées.
- ❖ La qualité des dispositifs de formation continue devrait être encadrée et évaluée.
- L'Anapec devrait ajuster ses programmes de formations qualifiantes (programme *Taehil*) afin de renforcer les taux d'insertion sur le marché de l'emploi.

La mise en place d'un dispositif cohérent et global, capable d'anticiper les besoins du marché du travail apparaît nécessaire

- Sur la base des évaluations de suivi de chaque institution et centre de formation, et conformément au projet en cours dans le cadre du second compact du MCG, poursuivre la mise en place d'un système d'information global qui consolide les informations sur : i) toutes les institutions du système de formation (taux d'insertion sur le marché de l'emploi, mais également caractéristiques, capacités d'accueil, filières, répartition géographique et sectorielle) ; ii) le marché de l'emploi en tant que tel (statistiques plus complètes et plus accessibles sur les caractéristiques du marché de l'emploi).
- Développer les mécanismes capables d'anticiper les besoins du marché du travail par le biais de plusieurs canaux :
 - ❖ Opérationnaliser l'OMT comme principal mécanisme de veille et d'anticipation des besoins du marché du travail.
 - ❖ Le Maroc pourrait réfléchir à l'opportunité de mettre en place des GIAC pour d'autres secteurs de l'économie (métiers de l'artisanat, de l'agriculture, du paramédical...). Outre leur mission d'assistance technique et financière aux entreprises dans le cadre de leur plan de formation, ils pourraient également développer leur mission en tant qu'outils de veille pour identifier les besoins des secteurs/branches en compétences (observatoires de branches).
 - ❖ La participation des employeurs et des syndicats à l'élaboration des programmes pédagogiques pourrait renforcer l'adéquation entre les compétences enseignées et les besoins des entreprises.
 - ❖ Étendre la production d'un répertoire national des emplois-métiers qui référence les compétences associées à chaque métier en étroite collaboration avec tous les acteurs du marché du travail, notamment l'OMT et les GIAC.

Les réformes relatives aux politiques actives de l'emploi doivent être poursuivies

- L'État devrait renforcer la mise en relation entre l'offre et la demande de compétences en donnant un rôle plus important à l'Anapec et en développant les mécanismes d'orientation professionnelle.
- La réforme des programmes actifs de l'emploi doit être poursuivie :
 - ❖ Le Maroc pourrait évaluer régulièrement les politiques actives de l'emploi afin d'identifier les facteurs clés de succès et rendre accessibles les résultats (la dernière évaluation date de fin 2014). Le Programme gouvernemental de 2017, la SNE 2015-25 et le Plan national de promotion de l'emploi du MTIP prévoient la conduite d'une étude sur la consolidation des réformes relatives aux programmes actifs de l'emploi, ainsi qu'une proposition de nouveaux programmes.

- ❖ Le Maroc pourrait suivre tout ou partie des recommandations du Conseil de l'OCDE pour favoriser la participation des femmes sur le marché du travail (OCDE, 2013).
- ❖ La définition d'une politique active de l'emploi en faveur de la participation des femmes pourrait être envisagée après étude.

Pour agir sur la cohérence des politiques publiques, le Maroc devrait renforcer la cohérence entre les stratégies sectorielles à chaque étape de leur cycle de vie

La cohérence des politiques publiques est essentielle pour accroître l'efficacité de l'État marocain. La volonté de réformer le Maroc est marquée au plus haut niveau. Or la conception et la mise en œuvre des politiques publiques au Maroc engendrent des incohérences qui ne permettent pas d'optimiser l'efficacité de l'action publique. Une mise en cohérence des politiques publiques fournirait à l'administration marocaine les capacités de faire fructifier les réformes et contribuerait ainsi à avoir des effets majeurs sur de nombreux pans de l'action publique. Ce rapport aborde le rôle des stratégies sectorielles, correspondant aux grandes orientations stratégiques, pour soutenir la cohérence des politiques publiques. L'analyse de la cohérence des stratégies est réalisée autour de deux études de cas, correspondant aux deux thèmes sur lesquels se concentre ce rapport : le développement de la compétitivité de l'offre exportable marocaine et le développement de compétences adaptées aux besoins de l'économie au Maroc.

Ce rapport analyse la cohérence des politiques publiques à partir du cadre d'analyse développé par l'OCDE, conceptualisé autour de trois grandes étapes, toutes nécessaires à la cohérence des politiques publiques. La première étape vise à la définition et la priorisation d'objectifs de développement. La seconde étape est celle de la coordination et de la mise en œuvre. La dernière étape correspond au suivi et à l'analyse des impacts et résultats. Enfin, le chapitre analyse la gouvernance budgétaire comme un instrument particulièrement important de mise en cohérence de l'action de l'État.

Le Maroc dispose d'une vision de son développement futur, mais sa déclinaison en objectifs prioritaires est éclatée entre différentes stratégies sectorielles. Le Maroc ambitionne d'atteindre le niveau de développement des pays émergents. Pour réaliser cette vision du développement, les discours du Roi fixent les grandes orientations stratégiques, qui se déclinent en stratégies sectorielles, mais ne se traduisent pas en objectifs et priorités clairement définis et partagés. Les nombreuses stratégies sectorielles comblent en partie cette lacune, mais de façon insuffisante du fait de leur mode d'élaboration en silo. L'adoption d'un document d'orientation de politique générale à long terme pourrait déterminer et prioriser les objectifs à atteindre, et ainsi fédérer et arbitrer entre les différentes stratégies sectorielles.

Une meilleure élaboration des stratégies sectorielles contribuerait à accroître la compétitivité de l'économie marocaine. Il existe plusieurs stratégies sectorielles relatives à la compétitivité qui se rapportent aux secteurs primaire et secondaire, l'énergie, la logistique, le commerce, les TIC, l'emploi et le tourisme. Les ambitions et visions de ces stratégies sont dans l'ensemble clairement établies, et la plupart d'entre elles convergent vers les mêmes objectifs : la réduction du déficit commercial et la création d'emplois. Toutefois, elles ne présentent pas toutes des indications budgétaires et temporelles précises et les liens entre les différentes stratégies sectorielles sont rares. Par exemple, le faible ancrage du PAI avec les autres stratégies sectorielles reflète plus largement le peu de liens d'interdépendance entre les stratégies. Certaines stratégies sont en effet complètement déconnectées les unes des autres, d'autres ne sont reliées que par des liens unidirectionnels.

Une meilleure cohérence dans la définition des politiques publiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi permettrait de relever plus rapidement le défi du développement des compétences au Maroc. La Vision stratégique de la réforme 2015-30, la Stratégie nationale pour l'emploi (SNE) 2015-2025 et la SNFP 2021 guident l'élaboration des politiques publiques dans ce domaine sans que les liens entre ces stratégies soient toujours explicites. Chacune de ces stratégies définit des orientations stratégiques claires, qui s'inscrivent dans des horizons temporels parfois très longs. En matière d'éducation, la déclinaison de la Vision au niveau de chaque département ministériel peut être source de lenteur et d'imprécisions. Par exemple, les projets d'actions stratégiques du MEN manquent d'indications temporelles et budgétaires, et d'un séquençage prioritaire. Au niveau de l'emploi, la SNE n'est pas systématiquement en phase avec les stratégies sectorielles, notamment en matière de prévisions de créations d'emplois. Ces imprécisions en matière d'emploi se répercutent sur l'anticipation des besoins en compétences. Ainsi, la plupart des stratégies sectorielles évoquent les bénéfices en termes de créations d'emplois, sans pour autant les relier aux besoins en compétences.

Le Maroc devrait renforcer les mécanismes institutionnels de coordination dans la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Le besoin de solides mécanismes pour assurer l'implémentation des stratégies est reconnu au plus haut niveau de l'État par le Roi, mais les mécanismes institutionnels de mise en cohérence existants au Maroc présentent des résultats variés. Le Maroc recourt fréquemment aux mécanismes de contrats-programmes qui engagent l'État, le secteur privé et éventuellement les collectivités sur des bases précises. Ces mécanismes, par exemple, semblent relativement efficaces, alors que les structures interministérielles ou au niveau du Centre du gouvernement (CDG) pourraient gagner en efficacité. Quel que soit le mécanisme de coordination privilégié, l'implication réussie des principales parties prenantes, comme ce fut le cas pour le Pacte national pour l'émergence industrielle (PNEI) ou l'INDH, apparaît comme un facteur clé de succès pour soutenir la mise en œuvre des stratégies sectorielles.

La prise de décision n'est pas soutenue par un suivi régulier des stratégies. Un des obstacles majeurs est la dispersion du système statistique. La multitude de sources de production des statistiques complexifie le partage et l'accès à l'information. *In fine*, l'information circule difficilement au sein de l'administration publique, ce qui pénalise l'analyse du suivi de la mise en œuvre des stratégies. Par ailleurs, un suivi plus fin que les indicateurs macroéconomiques (création de valeur ajoutée, d'emplois, exportations et importations) serait utile. La prise en compte d'indicateurs plus spécifiques à des filières prioritaires, ou d'indicateurs liés à des résultats intermédiaires, irait dans ce sens.

À l'exception des domaines de l'éducation et de l'emploi, le système d'évaluation des politiques publiques n'est pas développé, ne permettant pas de tirer des bilans des actions et réformes menées. Très peu de stratégies sectorielles bénéficient d'évaluations à mi-parcours et finales, et d'évaluations externes indépendantes, à l'exception des secteurs de l'emploi et de l'éducation, avec la création en 2006 de l'Instance nationale de l'évaluation (INE). Lorsque le souci de l'évaluation existe dans l'administration marocaine, il est confronté à des défaillances en matière de pratiques et de méthodologies qui apparaissent faiblement uniformisées. Or, la systématisation des évaluations des politiques publiques permettrait le réajustement des réformes existantes, l'élaboration des réformes à venir, et leur meilleure mise en synergie. Les évaluations systématiques des stratégies permettraient également un pilotage au plus près de la réalité grâce à l'état des lieux sur les progrès réalisés au travers d'indicateurs clés. L'adoption systématique d'une composante de suivi-évaluation dans les stratégies sectorielles permettrait également aux citoyens de renforcer la politique du rendre compte et de restaurer la confiance entre l'administration et les citoyens.

Une meilleure gouvernance budgétaire contribuerait également au renforcement de la cohérence des politiques publiques. Établir une situation consolidée des comptes du secteur public apparaît comme une nécessité pour s'assurer de la cohérence financière entre les différents acteurs économiques publics. Malgré certains efforts de rationalisation, les exceptions budgétaires entravent la cohérence de l'action publique et nuisent à la lisibilité budgétaire. Elles sont liées au poids relativement important des comptes spéciaux de l'État et au rôle des services de l'État gérés de manière autonome (Segma), de même que les démembrements de l'État, par l'intermédiaire des EEP. L'harmonisation des dispositifs comptables de l'ensemble des composantes du secteur public permettrait de réussir la consolidation des comptes de l'État. La régionalisation avancée appelle également à une meilleure gouvernance budgétaire des collectivités locales en termes de ressources transférées, de recettes fiscales et d'endettement pour assurer la cohérence des politiques publiques entre échelons national et local.

La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (GAR) fournira un nouvel outil pour accroître la cohérence de l'action de l'État. La mise en œuvre de la GAR dans la Loi de Finances de 2018 marque également un tournant vers plus de cohérence des politiques publiques. La répartition du budget par programme et le suivi des indicateurs de performance, tels que prévus dans la GAR, permettront de renforcer l'articulation et le pilotage des politiques publiques. La constitution de programmes interministériels pourrait en compléter utilement la boîte à outils car l'établissement, l'exécution et l'évaluation de certaines grandes politiques de l'État requièrent parfois de dépasser le cadre d'un seul ministère. Enfin, le Cadre de dépenses à moyen terme permet d'assurer la cohérence de l'action publique dans le temps en donnant plus de clarté aux choix stratégiques et en renforçant la programmation budgétaire pluriannuelle.

Recommandations

S'assurer que la vision du développement du Maroc soit déclinée en objectifs prioritaires clairs et partagés

L'adoption d'un document d'orientation de politique générale à long terme, ou d'une série d'objectifs prioritaires bien établis et partagés permettrait de répondre à cet objectif.

L'élaboration des stratégies sectorielles devrait répondre à un certain nombre de critères

- assurer que toutes les stratégies aient une vision
- budgétiser chaque stratégie pour faciliter la priorisation au sein et entre les stratégies
- avoir des horizons temporels précis pour chaque stratégie
- définir au préalable les acteurs impliqués et leurs responsabilités dans la mise en œuvre des stratégies
- assurer que l'élaboration des stratégies prenne en compte les stratégies existantes.

Renforcer la coordination des politiques publiques

Les mécanismes de coordination présentent des résultats variés. Le Maroc pourrait évaluer l'expérience des contrats-programmes pour en tirer des enseignements utiles à l'élaboration d'un cadre global de contractualisation. Il serait également utile pour le Maroc d'institutionnaliser l'approche interministérielle en : i) réactivant les comités interministériels peu (ou pas) dynamiques et en veillant à la tenue régulière des sessions prévues pour véritablement développer une culture du travail collectif sur des sujets transversaux ; et

ii) en évaluant leur pertinence en fonction de leurs objectifs, de leurs représentants et de leurs modes de fonctionnement. Le Maroc pourrait également renforcer les capacités d'impulsion du Centre de gouvernement ([CDG], cabinet du Chef du gouvernement et instances en dépendant) afin de garantir une approche commune, orientée par politique, plutôt que par ministère. Enfin, le Maroc devrait impliquer plus régulièrement les différentes parties prenantes lors de l'élaboration des stratégies et dans leur mode de gouvernance pour renforcer leur appropriation par les acteurs.

Soutenir la prise de décision par un système intégré de suivi de la réalisation des stratégies

Cela passe par un renforcement de l'encadrement du partage et de l'accès aux informations pour accroître leur utilisation au sein et à l'extérieur de l'administration. De plus, le Maroc devrait accompagner le suivi des stratégies sectorielles avec des indicateurs plus spécifiques à des filières prioritaires et des indicateurs de résultats intermédiaires. Le Maroc pourrait également sélectionner un petit nombre d'indicateurs de performance pour chaque stratégie et élargir le champ des indicateurs pour y inclure des indicateurs sociaux.

Développer une culture de l'évaluation et du rendre compte au sein de l'administration

Dans cette perspective, il serait utile d'homogénéiser les pratiques et d'uniformiser les méthodologies, mais aussi de systématiser les évaluations à mi-parcours et finales des stratégies. En parallèle, le Maroc pourrait envisager la mise en place d'un organe indépendant des départements ministériels et agences d'exécution chargé de l'évaluation des stratégies et programmes sectoriels. Enfin, le développement d'une culture du rendre compte passe par une définition claire des responsabilités de chaque acteur et la réforme de la gouvernance locale.

Renforcer les ressources humaines

En développant les capacités au niveau de chaque département ministériel en matière de planification, de gestion de projet et de suivi-évaluation de chaque stratégie sectorielle.

Établir une situation consolidée des comptes du secteur public

Depuis quelques années, le Maroc s'est engagé dans une dynamique de réformes des processus budgétaires qui constituent des leviers importants pour soutenir la cohérence des politiques publiques. Dans cette optique, il sera important de respecter la limitation des reports des crédits d'investissement à 30 % des crédits de paiement, ainsi que le recours aux taxes parafiscales. De plus, réduire la part des Comptes spéciaux du Trésor dans le budget de l'État et restreindre la création des Segma irait également dans le bon sens. Dans cette perspective, il paraît également important de renforcer la cohérence entre les actions des EEP et celles de l'État. Plusieurs mesures concrètes sont proposées : clarifier la notion d'EEP, améliorer l'information du Parlement sur les EEP, ou encore renforcer le contrôle de l'État sur les EEP et leur mode de gouvernance. L'harmonisation des dispositifs comptables de l'ensemble des composantes du secteur public permettrait également de soutenir l'établissement d'une situation consolidée des comptes du secteur public. Enfin, la régionalisation offre une opportunité unique pour améliorer la cohérence de la gouvernance financière entre l'État et les collectivités locales. Pour ce faire, la clarification des rôles et responsabilités des acteurs locaux au niveau de chaque échelon territorial, le renforcement des capacités des acteurs locaux, la maîtrise de l'endettement du secteur public local et l'harmonisation des règles et des procédures d'achat public entre l'État, les EEP et les collectivités territoriales sont des pistes d'actions à considérer.

Poursuivre les réformes associées à l'adoption de la GAR

Les dispositions concernant la GAR de la LOLF n° 130-13 entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018 auront des conséquences considérables sur l'ensemble de l'action publique. Il est important que le Maroc poursuive la mise en œuvre de la LOLF en structurant la répartition du budget par programme et autour d'indicateurs de résultats. Une fois la GAR généralisée et maîtrisée par les départements ministériels, il sera utile de développer les programmes interministériels pour améliorer l'articulation entre les politiques publiques. Enfin, au-delà de l'existence des cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriels, le Maroc pourrait adopter un CDMT global qui aiderait à accroître la visibilité des choix stratégiques et assurer que les politiques publiques, quand elles sont reliées entre elles, soient également planifiées et budgétisées de façon cohérente.

Notes

1. Mesurée par l'écart-type, la volatilité du PIB a affiché une nette baisse, passant de 5.9 au titre des années 90 à 1.8 entre 2000 et 2016 (OCDE, 2017a).
2. Ce niveau de croissance est proche des 6 % de croissance du PIB par tête proposé comme objectif par la Nouvelle ambition du rapport sur la richesse immatérielle du Maroc (BAM/CESE, 2016) compte tenu des projections de population du Haut-commissariat au plan (HCP) pour les 15 prochaines années.

Références

- Abbad, T. (2017), Accumulation du capital et gains de productivité au Maroc, OCP Policy Center, Rabat.
- BAD (2017), « Programme d'appui à l'accélération de l'industrialisation au Maroc – Phase I (PAAIM I) », Rapport d'évaluation, juillet 2017, Banque africaine de développement, Abidjan, <https://www.afdb.org>.
- BAM/CESE (2016), *Richesse globale du Maroc entre 1999 et 2013. Le capital immatériel: facteur de création et de répartition équitable de la richesse*. Bank Al Maghrib et Conseil Économique, Social et Environnemental, Décembre 2016.
- Banque mondiale (2016), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), Washington, DC, <http://data.banquemondiale.org>.
- Banque mondiale (2013), *Enquête entreprises* (base de données), Washington, DC, www.enterprisesurveys.org/data/.
- Banque mondiale (2007), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.
- Cohen D., M. Soto et L. Leker. (2014), *Base de données internationale éducation* (base de données), mise à jour de la base de données de 2007, www.parisschoolofeconomics.eu/fr/cohen-daniel/base-de-donnees-internationale-education/.
- Commission internationale sur le financement des opportunités d'éducation dans le monde (2016), « La génération d'apprenants », <http://report.educationcommission.org/>.
- Cour des comptes (2017), « Référé du Premier président de la Cour des comptes sur les conditions de préparation et de gestion de la rentrée scolaire 2016/2017 - Adressé au ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique », www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/refere.
- HCP (2017a), « Les projections de la population et des ménages 2014-2050 », Centre d'études et de recherches démographiques (Cered), Haut-commissariat au Plan, Rabat., <https://www.hcp.ma/>.
- HCP (2017b), « Introduction de Monsieur Ahmed Lahlimi Alami, Haut-Commissaire au Plan à la présentation du Budget économique prévisionnel 2017 », Rabat, <https://www.hcp.ma/>.
- HCP (2017c), « Situation, évolution et principales caractéristiques du chômage et du sous-emploi en 2016 », Haut-commissariat au Plan, Rabat, www.hcp.ma.
- HCP (2017d), « Principaux résultats de la cartographie de la pauvreté multidimensionnelle 2014. Paysage territorial et dynamique », Haut-commissariat au Plan, octobre, Rabat, <https://www.hcp.ma/>.

- HCP (2017e), « Note d'information du HCP relative aux principaux indicateurs du marché du travail au troisième trimestre 2017 », Haut-commissariat au plan, Rabat, www.hcp.ma.
- HCP (2016), « Étude sur le rendement du capital physique au Maroc », Haut-commissariat au plan, Rabat, www.hcp.ma/attachment/638297/.
- HCP (2015a), « Recensement général de la population et de l'habitat 2014 - Présentation des principaux résultats », Haut-commissariat au plan, Rabat, http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html.
- HCP (2015b), « Synthèse de la mesure du capital humain du Maroc », Haut-commissariat au Plan, Raba, <https://www.hcp.ma/>.
- HCP (2013), « Femmes marocaines et marché du travail : caractéristiques et évolution », décembre 2013, Haut-commissariat au plan, Rabat, <https://www.hcp.ma>.
- HCP/Banque mondiale (2017) « Le marché du travail au Maroc : défis et opportunités », Haut-commissariat au Plan, Rabat, et Banque mondiale, Washington, DC, novembre, <https://www.hcp.ma/file/195496/>.
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>.
- OCDE (2017b) « Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Synthèse et Recommandations. Le développement territorial inclusif et durable au Maroc : enjeux et recommandations pour l'action publique coordonnée », Document soumis au Comité des politiques de développement régional, CFE/RDPC(2017)10/SUM, décembre.
- OCDE (2016a), *Perspectives on Global Development 2017: International Migration in a Shifting World*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2017-en.
- OCDE (2016b), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258303-en>.
- OCDE (2016c), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.
- OCDE (2013), *Recommandation de 2013 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279407-fr>.
- TIMMS (2015), *TIMMS 2015 International Database* (base de données), <https://timssandpirls.bc.edu/timss2015/>.

Chapitre 2

Vers une offre industrielle marocaine plus compétitive

Ce chapitre apporte des recommandations pour le développement d'une offre industrielle locale compétitive au Maroc. Après avoir décrit les évolutions du modèle de développement qui affectent la politique industrielle et ses objectifs, puis dressé le bilan de la compétitivité du Maroc sur la scène internationale (section 1), le chapitre se focalise sur trois séries de moyens pour renforcer la compétitivité. En premier lieu, la transformation du paysage industriel marocain repose sur la mise en place d'un environnement plus propice au développement de l'innovation et de nouvelles techniques (section 2). En deuxième lieu, le chapitre souligne l'importance du renforcement de la logistique intérieure, notamment en matière de transport routier, pour améliorer la participation du Maroc aux chaînes de valeur (section 3). Enfin, l'alignement des normes sur les standards internationaux est abordée dans l'optique de constituer une offre d'exportation de qualité (section 4).

Au fil de ses choix stratégiques, le Maroc a construit un modèle de développement qui lui est propre (chapitre 1), et qui évolue au rythme des réformes mises en œuvre. Ces dernières façonnent le modèle et contribuent à réduire certains de ses déséquilibres internes. Ainsi, dans un souci de renforcement de la compétitivité et de création d'emplois, le Maroc mène une politique active de l'offre, caractérisée par une recherche de taux d'intégration local, ou encore une politique de répartition géographique de la croissance avec des bassins d'emplois. Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte d'opportunités multiples, sur le plan international comme national, pour accélérer la transformation structurelle et la compétitivité de l'économie marocaine. Par exemple, la quatrième révolution industrielle (numérique, digitalisation de l'économie, etc.) ou l'économie verte ont des répercussions sur de nombreux pans de l'économie et de la société marocaines (sphère bancaire, secteur énergétique, etc.).

Actuellement, le Maroc repense son approche industrielle pour réduire certains déséquilibres internes du modèle de développement. Pour cela, le système productif est revu, des écosystèmes industriels sont mis en place et la politique de l'offre prend le pas sur la politique axée sur la demande mise en œuvre jusqu'alors. Des résultats sont attendus en termes de création d'emplois et de hausse de la valeur ajoutée locale dans les exportations. Malgré cette nouvelle approche, des contraintes à l'émergence de secteurs ayant un potentiel d'offre exportable et des effets d'entraînement sur l'offre nationale persistent, ce qui freine le Maroc dans sa démarche de diversification et de montée en gamme.

Ainsi, ce chapitre se focalise sur une série de moyens pour améliorer l'émergence de nouveaux secteurs porteurs. Dans un premier temps, des moyens pour renforcer l'expansion qualitative de l'offre marocaine à l'international sont examinés : i) la mise en place d'un environnement plus propice au développement de l'innovation et de nouvelles techniques ; ii) la mise à profit de la dynamique de normalisation et d'accréditation en cours, facteur de compétitivité à l'export aux répercussions positives sur l'offre intérieure ; et iii) le renforcement de la logistique intérieure, notamment en matière de transport routier, a été également choisi en raison de son rôle de premier ordre dans le développement du réseau local de production et la montée du Maroc dans les chaînes de valeur. Dans un second temps, le recours à une main-d'œuvre qualifiée par les entreprises, notamment à travers le renforcement du dispositif de formation continue et professionnelle, est évoqué pour améliorer la compétitivité de l'industrie nationale (voir chapitre 3).

Le développement d'une offre industrielle locale compétitive est important pour soutenir les choix du modèle de développement marocain

Le modèle de développement évolue pour s'enrichir et corriger ses déséquilibres internes

Le déficit commercial demeure important, générant d'importants besoins de financement (OCDE, 2017a). La balance commerciale des biens atteint un déficit de 18.2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2016, dans un contexte de forte concurrence internationale, selon le

Haut-commissariat au plan (HCP). La structure des importations reflète la dépendance du Maroc vis-à-vis de l'énergie (11.8 % du PIB en 2016) et des produits alimentaires, et le besoin croissant en biens d'équipement (9.1 % du PIB). Ces derniers alimentent les nouveaux métiers mondiaux du Maroc et soutiennent la dynamique de l'investissement au niveau national. Sur le plan des exportations, des succès existent (développement de produits phares comme les phosphates, l'automobile, les fruits et légumes [DEPF, 2016] ; diversification progressive ; augmentation des parts de marché agro-alimentaire sur les marchés russes, européens et américains), mais beaucoup d'exportations concernent des produits dont la demande internationale diminue¹ et qui présentent relativement peu d'avantages comparatifs pour s'imposer dans le contexte international.

Le déficit commercial, et plus largement du compte courant (4.4 % du PIB fin 2016, selon le HCP), est financé en grande partie par les investissements directs étrangers (IDE), qui représentent 3.2 % du PIB (Office des changes, 2017). Il apparaît désormais que le besoin de financement du compte courant affectera sensiblement la stabilité macroéconomique à moyen et long terme. Conscient des risques de tarissement des sources de financement pour mener son développement, le Maroc cherche à diversifier ses partenaires économiques et ses modes de financement (emprunt, dette souveraine, IDE, etc.). Ainsi, si les partenaires commerciaux restent concentrés, notamment au sein de l'Union européenne, cela tend à s'infléchir : la part de l'Union européenne passe de 74 % des exportations globales du Maroc en moyenne annuelle entre 2000 et 2007 à 62 % entre 2008 et 2016, et les exportations vers le Brésil, l'Inde, la Turquie ou l'Afrique subsaharienne progressent. Soutenir le développement des exportations (croissance en valeur, diversité des produits et destinations) apparaît donc essentiel pour réduire les risques associés au financement du compte courant, et ce, d'autant plus que certaines importations sont aujourd'hui incompressibles (énergie, produits alimentaires). De ce fait, accroître et diversifier les exportations fait partie des objectifs (directs ou indirects) de plusieurs des stratégies sectorielles du Maroc, de même que la montée en gamme et en valeur ajoutée des exportations.

L'économie marocaine est dynamique et internationalisée, mais caractérisée par une stagnation de la structure de l'économie. L'accumulation de capital et, dans une moindre mesure, la demande finale des ménages marocains, sont d'importants moteurs de croissance depuis le début des années 2000 (taux d'investissement élevé, de l'ordre de 26 à 34 % entre 2000 et 2007, et 30 à 35 % entre 2008 et 2016). Ainsi, la part des différents secteurs dans l'économie reste stable sur une longue période. En ce qui concerne le développement industriel, il semble se faire à deux vitesses. D'une part certains métiers mondiaux progressent fortement dans les exportations et contribuent à l'emploi (comme l'automobile), bien qu'insuffisamment par rapport aux pertes subies dans d'autres secteurs. D'autre part des secteurs importants dans l'économie marocaine sont en difficulté (textile).

Le présent chapitre vise à apporter des recommandations pour réduire ces deux déséquilibres. Développer une offre industrielle locale plus compétitive permettra de : i) contribuer à la réduction du déficit commercial par la hausse des exportations ; ii) dynamiser le tissu productif local en gardant le cap avec le développement des métiers mondiaux porteurs et en faisant percer de nouveaux secteurs compétitifs, potentiellement futures locomotives industrielles ; et iii) attirer plus d'investissements étrangers pouvant financier le déficit du compte courant. Les autres aspects du modèle de développement sont volontairement laissés de côté dans ce chapitre : la réforme de la compensation, du fait des nombreuses avancées réalisées, et la flexibilisation du taux de change qui bénéficie de l'appui du Fonds monétaire international (OCDE, 2017a).

L'approche industrielle marocaine évolue pour répondre aux défis en matière de compétitivité

Le développement d'une offre industrielle locale plus compétitive à l'export, créatrice d'emplois, et où des petites et moyennes entreprises (PME) solides sont intégrées dans les chaînes de valeur, est indispensable pour la durabilité du développement du Maroc. Le Maroc dispose d'un petit marché interne dont la taille n'est pas suffisante pour développer une industrie locale puissante. Cela rend indispensable d'aller à l'export pour ses entreprises. Or l'environnement international et régional (Turquie, Égypte, etc.), très concurrentiel, implique que le Maroc se doit de maintenir des niveaux de compétitivité suffisamment élevés. De plus le système économique actuel, composé de PME, peine à créer de l'emploi. Malgré la mise en œuvre de mesures de soutien du tissu entrepreneurial national et d'intégration du secteur informel (programmes *Istitmar* et *Tahfiz*, nouvelles formes de financement des start up et des entreprises innovantes, refonte de la loi sur les micro-crédits, consolidation du système de garantie, mise en place du statut de l'autoentrepreneur, etc.), le système a davantage réussi à attirer les entreprises internationales qu'à développer des PME capables de s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales. Ainsi, le nombre d'entreprises industrielles n'a pas connu d'essor entre 2000 et 2013 (environ 7 700 unités), de même que les entreprises exportatrices (environ 5 300 unités) et seules 20 % des start up créées en 2010 sont devenues des PME (OCP Policy Center, 2017). Cela constitue un important facteur de risque pour le tissu productif local et la création d'emplois en nombre suffisant. Le Maroc doit donc développer des chaînes de valeurs locales créatrices d'emplois, qui tisseront des liens solides avec de nombreux secteurs.

Dans ce contexte, le Maroc repense l'organisation de son système productif et de sa politique industrielle, et met en place des écosystèmes industriels. Jusqu'alors, le modèle de croissance marocain reposait sur la demande intérieure. Or les taux d'investissement très élevés et aux faibles rendements ne se sont pas traduits par une croissance de la productivité et ont contribué à accroître l'endettement du pays. Partant de ce constat, le Maroc a fait le choix de parier sur l'industrie et l'exportation. Ainsi, le Plan d'accélération industrielle (PAI) vise à faire passer la part de l'industrie à 28 % du PIB (17.9 % du PIB en 2016, soit une hausse de 1.5 % depuis 2015 ; BAD, 2017) et créer 500 000 emplois industriels à l'horizon 2020. Dans ce contexte, l'amélioration de la compétitivité des entreprises est un enjeu crucial. Le PAI a ainsi introduit le concept d'écosystèmes qui vise à regrouper des leaders industriels et des PME dans des zones industrielles dédiées pour consolider leurs liens. Cette nouvelle collaboration entre les leaders industriels et les PME vise à transformer le secteur industriel, notamment par l'intégration des chaînes de valeur et la réduction de l'atomisation sectorielle. Elle peut aussi contribuer au développement des territoires au-delà des centres de production actuels. Actuellement, 48 écosystèmes industriels ont été développés (BAD, 2017). Au-delà des écosystèmes, des appuis aux PME sont nécessaires pour accroître leur compétitivité. Il s'agit de faciliter leur accès aux financements, aux technologies de l'information et de la communication, et au marché international. L'expérience internationale montre qu'une stratégie d'appui à la transformation structurelle nécessite souvent de réformes institutionnelles. Le Chili, par exemple, a mis en place une commission nationale sur la productivité pour prioriser les réformes de politiques publiques, et une institution (*Invest Chile*) pour attirer des IDE dans des secteurs stratégiques. À travers son agence de développement (CORFO), le gouvernement a piloté un effort public-privé pour tracer les feuilles de route futures d'écosystèmes clés (OCDE/NU, 2018).

Ce changement d'approche traduit la transition d'un modèle de développement basé sur une politique de demande intérieure vers une politique de l'offre. Le Maroc a introduit des nouveautés dans les mesures d'accompagnement et les instruments au service de l'industrie : fonds de développement industriel et de l'investissement de 3 milliards MAD (dirhams marocains) par an jusqu'à 2020, mesures favorisant les achats de produits et services auprès du tissu local, offre de formation adaptée aux besoins en compétences de l'industrie, accès facilité au financement bancaire, foncier aménagé accessible en location à prix compétitifs, etc. Le PAI insiste sur le taux d'intégration locale, qui vise à favoriser la sous-traitance d'industriels leaders, locaux ou étrangers, à des fournisseurs de premier niveau en leur transférant la technologie et le savoir-faire, ces derniers confiant une partie du travail à des fournisseurs de deuxième niveau (tableau 2.1). Par exemple, il a été demandé au Groupe PSA un taux d'intégration locale de 60 % pour son implantation dans la mesure où il existe un solide tissu d'équipementier, ce qui s'inscrit dans la politique d'intégration des équipementiers de rang deux et trois ; et le contrat avec l'entreprise Renault a été révisé dans la même optique. Les entreprises étrangères apparaissent impliquées et réceptives à cette démarche. Les défis résident désormais dans la mise à niveau des entreprises marocaines pour répondre à la demande et la formation des opérateurs en fonction des besoins (temporels, sectoriels ou régionaux).

La politique industrielle a des répercussions importantes en matière d'emplois. Le Maroc a besoin de créer 1 300 000 emplois. Les évolutions du secteur industriel seront donc d'autant plus importantes que l'économie marocaine devient de moins en moins créatrice d'emplois : le contenu en emplois de la croissance a régressé depuis plusieurs années (OCP Policy Center, 2017).

Tableau 2.1. Le PAI vise à construire une industrie automobile marocaine mieux intégrée

	Chiffre d'affaires de l'industrie automobile marocaine (milliards MAD)	Taux d'intégration (%)
2014	45	<30
2016	60	45
2020	100	80

Note : Pour 2020, les chiffres présentés sont des prévisions basées sur les commandes confirmées.

Source : Discours du ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique le 11 juillet 2017 à Rabat.

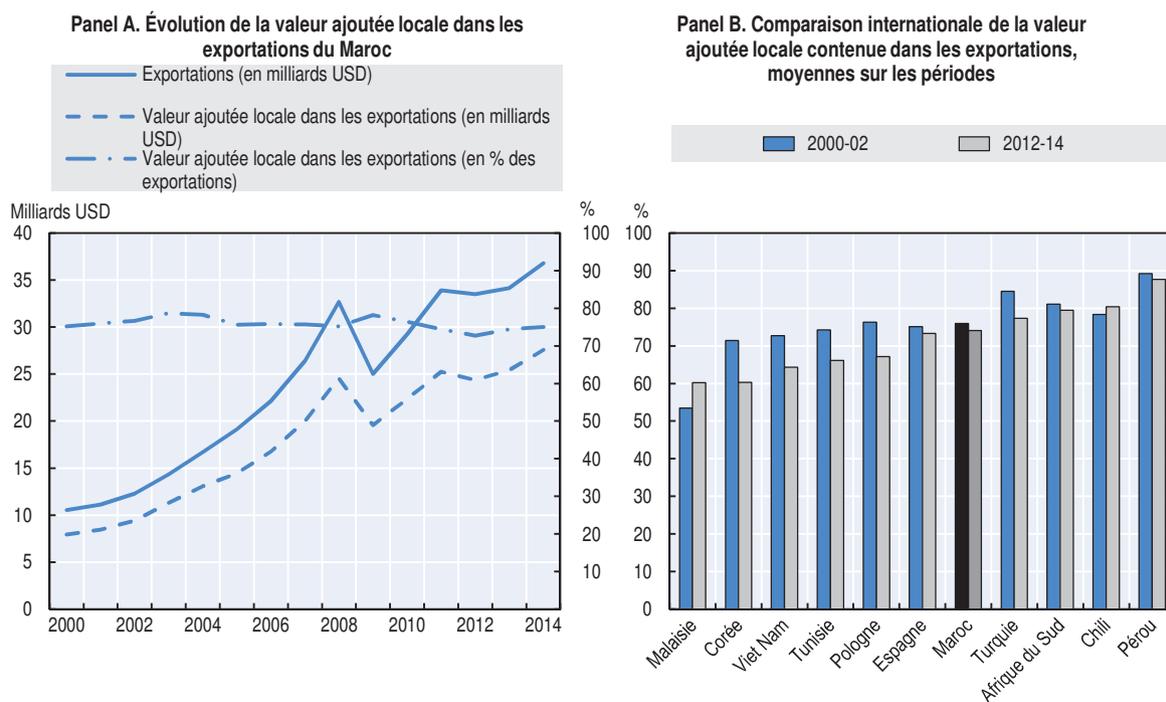
La part de la valeur ajoutée locale dans les exportations marocaines est importante et peut être renforcée

Depuis 2000, la part de la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations marocaines oscille autour de 75 %. L'initiative Échanges en valeur ajoutée (TiVA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) présente la valeur ajoutée de chaque pays contenue dans la production de biens manufacturiers et services échangés à l'international sur la période 1995-2014. Ces chiffres montrent le maintien de la valeur ajoutée marocaine dans les exportations du pays à un niveau élevé (graphique 2.1, panel A). Cela s'explique par des rythmes de croissance soutenus et similaires des exportations globales d'une part, et de la valeur ajoutée locale contenue dans ces exportations d'autre part. Le changement dans la composition des exportations explique les légères variations observées en 2009 et 2012. En 2009, la part de

la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations augmente légèrement en raison de la hausse des exportations de services, dont le taux de valeur ajoutée locale est supérieur à la moyenne, et la baisse des exportations de produits manufacturés (taux de valeur ajoutée locale inférieur à la moyenne). À l'inverse, en 2012, elle se réduit du fait d'une baisse de la part des exportations de produits agricoles et agro-alimentaires, qui ont un taux de valeur ajoutée locale supérieur à la moyenne.

Le Maroc est bien positionné, dans la fourchette haute des pays de comparaison (graphique 2.1, panel B). Les pays les mieux placés en termes de valeur ajoutée locale contenue dans leurs exportations sont le Pérou, le Chili et l'Afrique du Sud, pays dont les exportations reposent fortement sur les matières premières. Plus les économies se diversifient vers des chaînes de valeurs plus complexes, plus les taux de valeur ajoutée contenus dans les exportations peuvent être difficiles à atteindre. La structure des exportations marocaines est plus proche de pays tels que l'Espagne, la Turquie, la Pologne ou, dans une moindre mesure, la Tunisie. En effet, bien que les phosphates demeurent un produit d'exportation majeur au Maroc, le pays a diversifié la structure de ses exportations depuis le début des années 2000. Ainsi, l'évolution de la part de la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations du Maroc (graphique 2.1, panel A) est plus proche de celle de l'Espagne (graphique 2.2, panel A), que de la Turquie, la Pologne ou la Tunisie, dont les évolutions sont à la baisse (graphique 2.2, panels B, C et D).

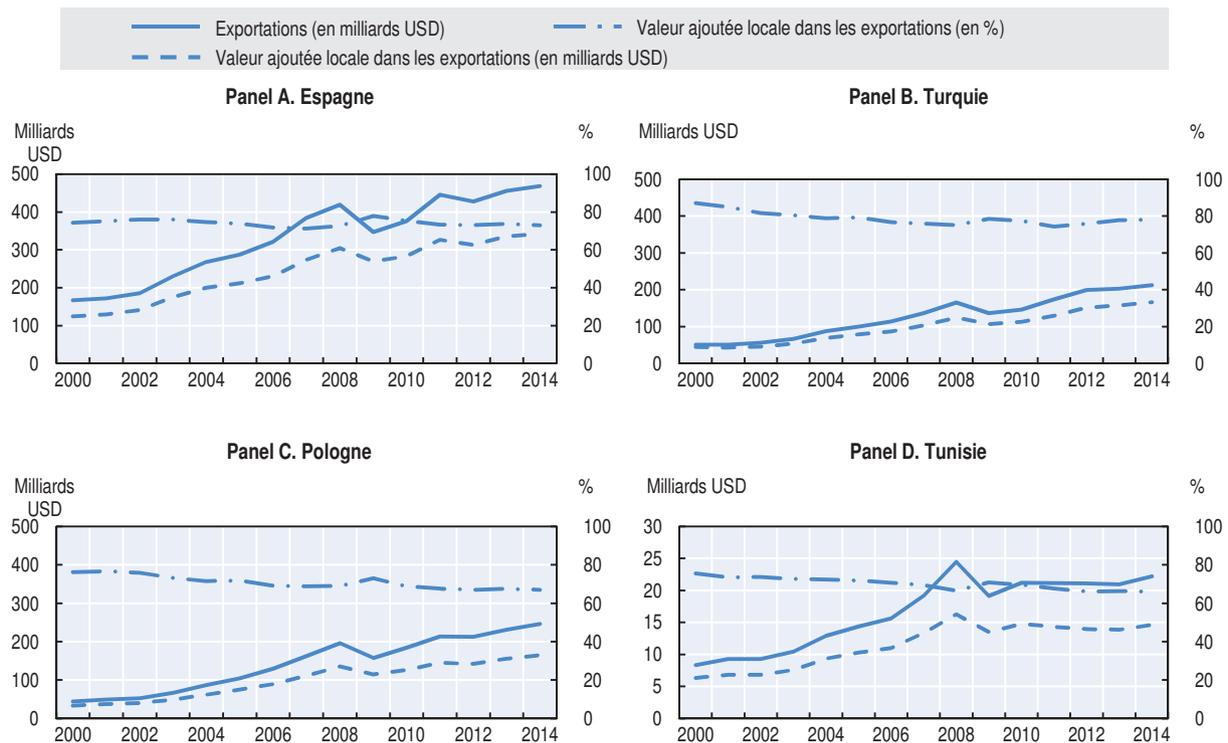
Graphique 2.1. La part de la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations marocaines est importante



Source : OCDE/OMC (2018), « Commerce en valeur ajoutée », OCDE-OMC : Statistiques du commerce en valeur ajoutée (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00648-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708349>

Graphique 2.2. **L'Espagne présente des évolutions similaires au Maroc en termes de valeur ajoutée locale contenue dans les exportations**



Source : OCDE/OMC (2018), « Commerce en valeur ajoutée », OCDE-OMC : Statistiques du commerce en valeur ajoutée (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00648-fr>.

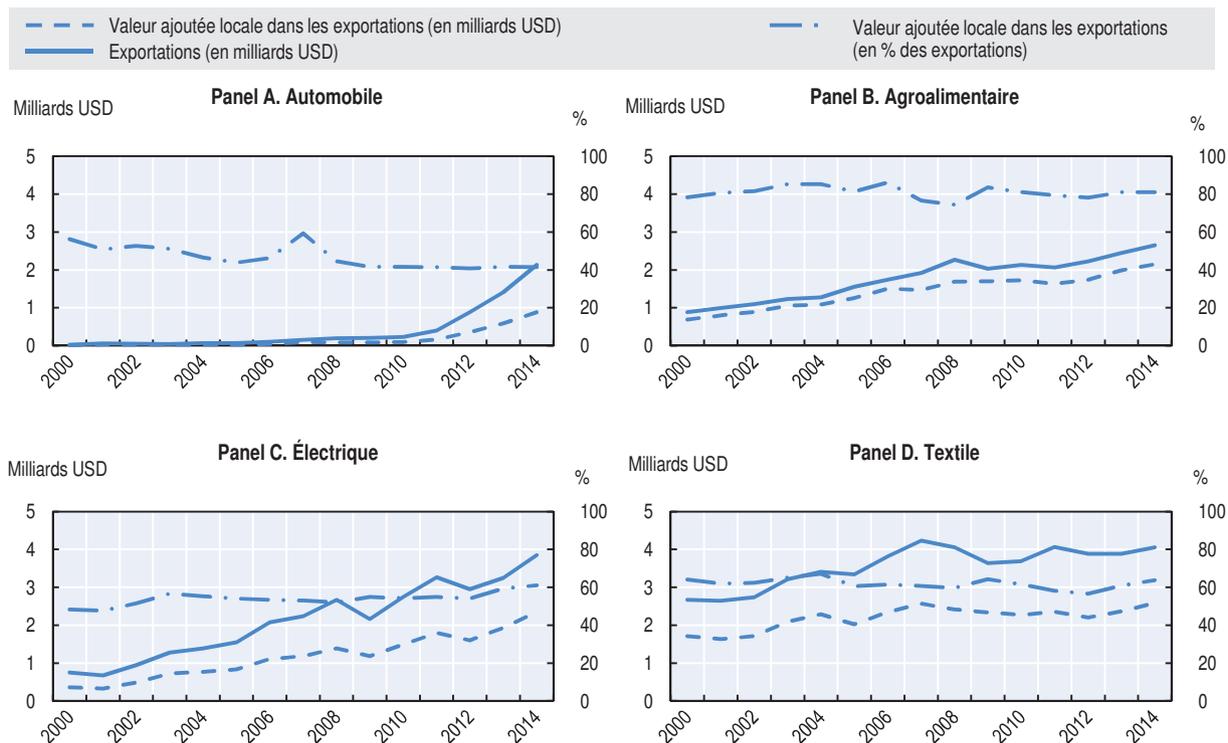
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708368>

L'analyse de la valeur ajoutée locale dans les exportations par secteur met en lumière des réalités différentes. Le secteur de l'automobile (6 % des exportations de biens et services en 2014) affiche de solides performances (graphique 2.3, panel A), avec une croissance très rapide des exportations et du contenu en valeur ajoutée locale depuis 2010. Les chiffres 2015-17 devraient renforcer cette tendance avec le développement de sous-traitants marocains dans ce secteur. La situation est similaire dans le secteur de l'électricité (8 % des exportations en 2014) ou des produits agro-alimentaires (7.2 % des exportations en 2014 ; graphique 2.3, panels B et C). À l'inverse, les performances sont moindres dans la filière textile (11 % des exportations en 2014 ; graphique 2.3, panel D).

Le Maroc doit encore rattraper un écart en matière de compétitivité par rapport au reste du monde

Dans ce chapitre, la productivité multifactorielle est retenue comme mesure de la compétitivité. Les définitions générales de la compétitivité se concentrent sur les performances des firmes ou des pays par rapport à des concurrents. Cette capacité à vendre des biens et services à l'international reflète les capacités d'un pays à générer plus de production à partir de ressources existantes – autrement dit, le niveau de productivité. La productivité multifactorielle au niveau des entreprises est la mesure considérée dans ce chapitre, avec des prix d'inputs et d'outputs ajustés pour être comparables. Elle permet d'analyser la distribution des niveaux de compétitivité au sein d'un pays et au niveau du producteur, tout en prenant en compte que des facteurs communs nationaux peuvent déterminer la compétitivité de certains producteurs. Lorsque les données sont insuffisantes, la productivité du travail est prise en compte.

Graphique 2.3. De nombreux secteurs industriels marocains affichent des tendances positives en termes de contenu local



Source : OCDE/OMC (2018), « Commerce en valeur ajoutée », OCDE-OMC : Statistiques du commerce en valeur ajoutée (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00648-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708387>

Un petit nombre d'entreprises marocaines se situent près de la frontière de la compétitivité mondiale, mais la majorité reste loin en arrière

La productivité multifactorielle se mesure au niveau de l'entreprise, en comparant les entreprises au Maroc avec celles d'autres pays. Le calcul de la productivité au niveau de l'entreprise permet de tenir compte de la croissance de la productivité de différentes entreprises d'un même secteur dans un pays. La productivité est estimée à l'aide d'une fonction de production de Cobb-Douglas dont la variable dépendante est les ventes auxquelles sont retirées la consommation intermédiaire, et les variables indépendantes les facteurs de production (entrées de main-d'œuvre et capital) et celles relatives à l'environnement des affaires. L'annexe 2.A1 et l'annexe 2.A2 (en ligne sur <http://www.oecd.org/development/mcdr/countries/maroc/>) décrivent la méthodologie de façon détaillée.

La compétitivité des firmes marocaines est évaluée par rapport à leur positionnement vis-à-vis de la frontière de compétitivité globale. La distribution des performances de l'ensemble des firmes en matière de productivité est divisée en quatre groupes : 33 % des firmes avec des niveaux de productivité faible (tiers inférieur), 33 % avec une productivité moyenne (tiers intermédiaire), 33 % avec une productivité élevée (tiers supérieur), et les 5 % des firmes les plus productives (frontière de compétitivité globale). Si la distribution des performances des firmes marocaines suivait exactement la distribution globale, 33 % des firmes se situeraient donc dans chaque tiers, et 5 % opéreraient à la frontière de compétitivité globale. La distribution globale des entreprises par rapport à la frontière fournit un aperçu de la compétitivité du Maroc : plus la distribution se situe près de la frontière, plus le Maroc est compétitif. Si la

distribution est très étalée, cela signifie que des facteurs empêchent la croissance des firmes les plus productives ou permettent aux moins productives de continuer à opérer malgré leurs inefficiences et sans adopter les techniques des firmes les plus productives.

Seul un petit nombre d'entreprises marocaines dans quelques branches ont des niveaux de productivité proches de la frontière, ce qui ne place pas le Maroc dans une position favorable par rapport aux pays comparateurs. Les secteurs des machines, de l'hôtellerie et la restauration, et du textile ont des entreprises ayant des niveaux de productivité se situant à la frontière de compétitivité globale : environ 30 % des entreprises marocaines dans la machinerie, 7.8 % dans l'hôtellerie et la restauration, 2.6 % dans le textile et 2.4 % dans le secteur du commerce atteignent le niveau de productivité des firmes les plus performantes du secteur (graphique 2.4). Si ces résultats sont encourageants dans l'absolu, ils restent toutefois inférieurs aux performances des concurrents du Maroc. Dans le textile, la quasi-totalité des firmes malaisiennes sont dans le tiers supérieur des entreprises mondiales, contre 27.35 % des entreprises marocaines, et 40.1 % d'entre elles font partie des plus performantes (contre 2.6 % pour le Maroc, 5 % au Pérou et 4.6 % pour le Viet Nam) (graphique 2.5, panel B). Ces entreprises représentent une petite part des ventes totales de leur secteur respectif. Dans certains secteurs, tels que la production des métaux de base ou les produits alimentaires, aucune entreprise n'est proche du niveau de la frontière de productivité.

Dans tous les secteurs, à l'exception de l'hôtellerie, de nombreuses entreprises marocaines opèrent à des niveaux de productivité moyens ou faibles. Dans le secteur des métaux, les performances sont relativement mitigées : près de 80 % des entreprises ont des niveaux de productivité moyens (graphique 2.4) et près de 20 % des entreprises ont une faible productivité. Dans le textile, la moitié des firmes marocaines a une productivité faible (tiers inférieur de la distribution), alors que 35% des firmes marocaines a une productivité moyenne et que quelques firmes sont près de la frontière mondiale. Dans l'alimentaire, les performances sont bonnes: 39% des firmes ont une productivité élevée (dans le tiers supérieur), mais aucune n'est proche de la frontière mondiale. Dans l'hôtellerie et la restauration, les performances sont prometteuses, plus que la moitié des firmes se situant dans le tiers supérieur de la distribution.

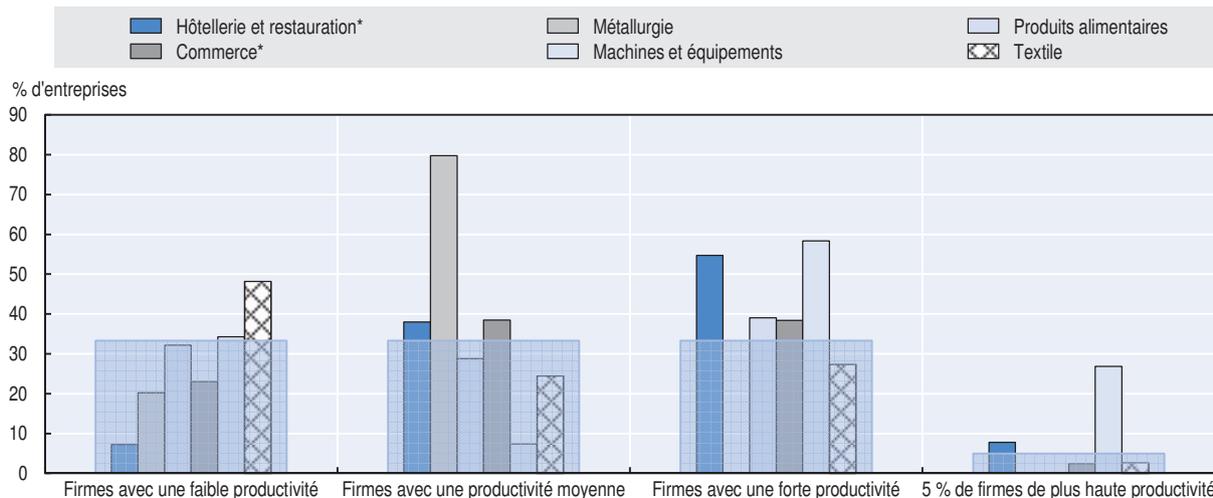
Une productivité plus élevée n'est pas déterminée par un seul facteur. Parmi les entreprises interrogées au Maroc, les entreprises les plus productives ont des caractéristiques différentes, et chaque entreprise performante a réussi grâce à un mélange de facteurs. La performance des entreprises peut être analysée en regardant les caractéristiques de celles qui se situent dans le tiers des moins productives de leur secteur et le tiers des plus productives. De manière générale, les entreprises plus compétitives ont des ventes beaucoup plus élevées (19 fois plus que les entreprises les moins productives). Ces ventes supplémentaires sont produites par un plus petit nombre de travailleurs en moyenne (environ 90 contre 120 employés). Cependant d'autres facteurs n'influent pas sur la compétitivité :

- Parmi les secteurs pour lesquels il existe des entreprises très productives, des secteurs intensifs en capital (machinerie) et peu intensif en capital (textile, produits alimentaires) sont représentés.
- L'âge de l'entreprise : l'âge moyen des entreprises les plus et les moins productives au Maroc diffère peu (24 et 29 ans, respectivement).
- Le fait que l'entreprise exporte ou non a peu d'influence. Par exemple, il existe une forte corrélation entre le fait d'être exportateur et le niveau de productivité des firmes marocaines dans le secteur de l'agro-alimentaire, et une faible corrélation dans les secteurs de la métallurgie ou des machines/équipements. Ainsi, la concentration de firmes

exportatrices dans un secteur ne rend pas nécessairement celui-ci plus compétitif. Dans le textile, 66 % des entreprises exportent, mais cela ne rend pas les entreprises de ce secteur significativement plus compétitives à l'échelle internationale.

Graphique 2.4. Dans quelques secteurs, les entreprises marocaines ont des niveaux de productivité proches de la frontière de compétitivité mondiale

Répartition des firmes marocaines selon leur niveau de productivité multifactorielle par secteur et comparaison par rapport à la distribution des firmes mondiales



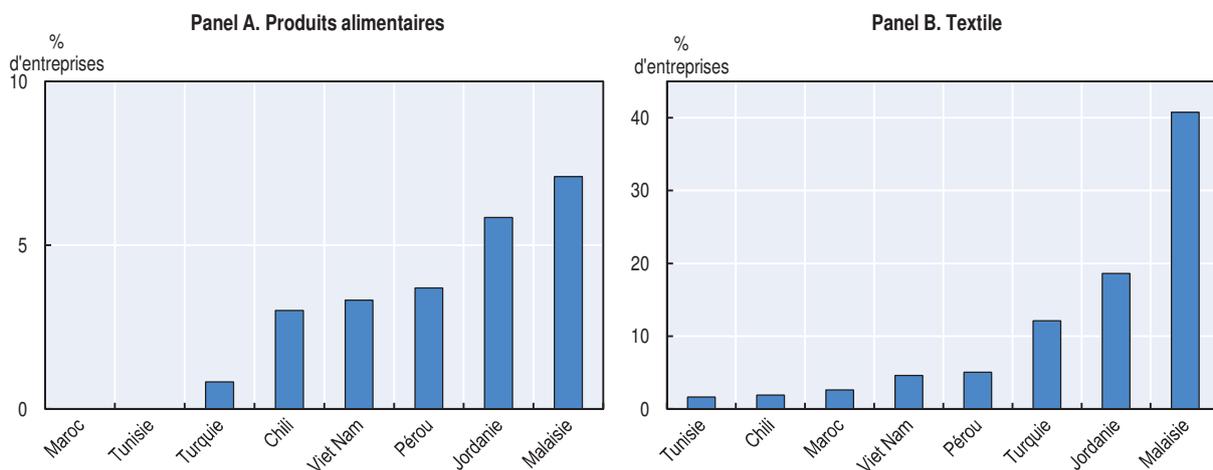
Note : La méthodologie qui sous-tend l'élaboration de ce graphique est décrite en annexe 2.A1. Les 5 % d'entreprises ayant la plus haute productivité sont issues du tiers supérieur et ne constituent pas une catégorie additionnelle. * Pour les secteurs du commerce et de l'hôtellerie/restauration, les calculs tiennent compte de la productivité du travail. Les zones ombrées illustrent la répartition des entreprises mondiales, compte tenu de la distribution mondiale des estimations de productivité (un tiers des entreprises dans chaque catégorie de productivité).

Source : Calculs des auteurs à partir des données recueillies lors d'enquêtes entreprises ; Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708406>

Graphique 2.5. Le nombre de firmes marocaines proches de la frontière de compétitivité mondiale reste faible relativement à d'autres pays

Pourcentage de firmes marocaines ayant une productivité multifactorielle élevée par rapport aux 5 % des entreprises mondiales les plus productives



Note : La méthodologie qui sous-tend l'élaboration de ce graphique est décrite en annexe 2.A1.

Source : Calculs des auteurs à partir des données recueillies lors d'enquêtes entreprises ; Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708425>

Les IDE peuvent contribuer au renforcement de la compétitivité du Maroc dans certaines circonstances

Les IDE peuvent être source d'amélioration de la productivité des entreprises. Le lien entre les IDE et la productivité prend différentes formes (encadré 2.1). Il peut être direct, par effet d'imitation des entreprises qui reçoivent l'investissement, ou indirect, les effets touchant alors les entreprises concurrentes dans les mêmes secteurs ou les entreprises qui opèrent en tant que fournisseurs ou acheteurs. Toutefois, même si les bénéfices sont importants au niveau des entreprises dans les secteurs avec des IDE, les gains d'une telle coopération ont tendance à être plus modérés au niveau macroéconomique.

Encadré 2.1. IDE et compétitivité : mécanismes de transmission des effets

Les IDE peuvent accroître la compétitivité d'une économie, et ce, par plusieurs canaux :

1. Les IDE introduisent de meilleures technologies ou de nouveaux produits dans l'économie nationale, qui sont ensuite adoptés par les entreprises nationales (effets d'imitation). Ce transfert de connaissances peut se produire indirectement, notamment par le facteur travail.
2. Les IDE permettent de réaliser de plus grandes économies d'échelle grâce à l'introduction de processus plus efficaces que ceux utilisés par les opérateurs du pays. Cela peut inciter les firmes locales à se perfectionner ou à changer de secteur si elles se jugent insuffisamment performantes. *In fine*, cela augmente la productivité du secteur.
3. De nouveaux producteurs plus concurrentiels peuvent réduire les ressources dans un secteur et pousser les entreprises locales moins concurrentielles à disparaître, ce qui réduit l'emploi et le volume d'activité généré. De plus, les IDE peuvent créer des obstacles à l'entrée d'autres entreprises dans des secteurs et concentrer le pouvoir de marché, en particulier dans les petits marchés.

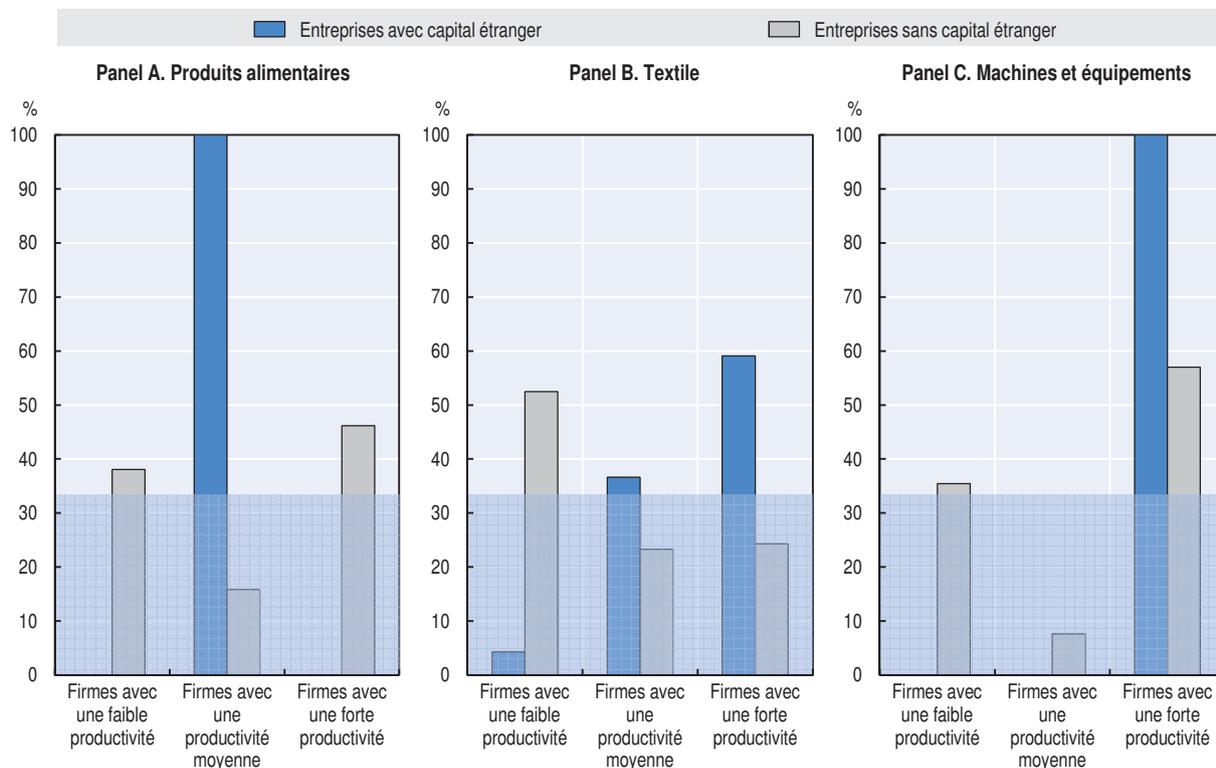
Le dernier point est illustré par le cas du Chili. L'entrée d'usines étrangères plus productives dans une région et une filière industrielle a augmenté la productivité des entreprises locales entre 1 % et 7 % pour les entreprises de la même industrie et de la même région, mais l'augmentation de la productivité a été principalement réalisée du fait de la fermeture d'usines à faible productivité.

Sources : Aghion et al. (2009), « The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity », <http://dx.doi.org/10.1162/rest.91.1.20> ; Dimelis et Louri (2004), « Foreign direct investment and technology spillovers: Which firms really benefit? », <http://dx.doi.org/10.1007/BF02663647> ; Ramondo (2009), « Foreign Plants and Industry Productivity: Evidence from Chile », <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2009.01583.x>.

Au Maroc, les entreprises avec capital étranger ont tendance à avoir des niveaux de productivité plus élevés que les autres (graphique 2.6). Dans trois secteurs étudiés, les entreprises avec capitaux étrangers font partie des firmes les plus productives (textile, machines/équipements) ou des firmes avec une productivité moyenne (agro-alimentaire). Certains secteurs comme l'automobile ou l'aérospatial ont attiré des IDE qui profitent largement aux entreprises marocaines et aux écosystèmes dans lesquels ils s'inscrivent. Par exemple, l'entrée de Renault sur le marché marocain a entraîné des mises à niveaux d'entreprises, désormais certifiées Renault et pouvant travailler directement avec le producteur.

Graphique 2.6. Au Maroc, les entreprises avec capital étranger ont tendance à avoir des niveaux de productivité plus élevés

Répartition des firmes marocaines selon leur niveau de productivité multifactorielle et comparaison par rapport à la distribution des firmes mondiales



Note : La méthodologie est décrite en annexe 2.A1. Les zones ombrées illustrent la répartition des entreprises mondiales, compte tenu de la distribution mondiale des estimations de productivité (un tiers des entreprises dans chaque catégorie de productivité).

Source : Calculs des auteurs à partir des données recueillies lors d'enquêtes entreprises ; Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), www.entreprisesurveys.org/data/.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708444>

Toutefois, pour que les IDE soient bénéfiques au pays bénéficiaire, le contexte national et certains facteurs spécifiques entrent en jeu :

1. Les retombées sont plus importantes lorsque les IDE sont des joint-ventures ou des fusions avec des entreprises nationales. Ainsi, l'entrée d'entreprises sur des secteurs où les entreprises nationales opèrent déjà, comme par exemple les fabricants de pièces automobiles, devrait apporter des avantages importants à l'économie marocaine (Javorcik, 2004).
2. Les IDE apportent de meilleurs résultats lorsqu'ils remédient à une faiblesse sur les marchés intérieurs. En particulier, lorsque l'accès au financement est limité, les investissements étrangers peuvent accroître les capacités des acteurs sans accroître la demande de crédit (Girma et al., 2015 ; Manole et Spatareanu, 2014). Dans le cas du Maroc, la contrainte de financement des entreprises existe, avec 27 % des entreprises qui l'identifient, laissant ainsi aux IDE un rôle pour lever partiellement cette contrainte.
3. Les IDE destinés à servir le marché national ont tendance à fournir un meilleur soutien à la compétitivité des producteurs nationaux, en particulier des fournisseurs, dont

les produits doivent être adaptés aux exigences du marché intérieur (Javorcik, 2004). Au Maroc, dans la mesure où le marché national est de taille modeste, et le marché régional fragmenté, la stratégie d'ouverture vers l'Afrique subsaharienne est un facteur d'influence dans la stratégie d'implantation de nombreux investisseurs. Le Maroc devient ainsi progressivement un point d'accès pour les opérateurs à la recherche d'opportunités en Afrique subsaharienne. À ce titre, la stratégie d'intégration de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), marché de 370 millions de consommateurs, représente un gisement d'opportunités d'investissements futurs non négligeable.

4. La part détenue par des investisseurs étrangers au sein des firmes et des secteurs influence l'ampleur des retombées positives des IDE. Au niveau sectoriel, il apparaît qu'au moins 40 % des firmes doivent être détenues, tout ou partie, par des investisseurs étrangers pour bénéficier de retombées positives (Girma et al., 2015).

De manière générale, les IDE stimulent surtout la compétitivité dans les secteurs en amont de l'entreprise, selon des chaînes de production verticales. D'une part, les IDE soutiennent le développement des capacités des fournisseurs (amélioration de la qualité de leur production, positionnement concurrentiel à l'échelle internationale, etc.) si l'écart entre les fournisseurs et la qualité internationale peut être comblé. Par exemple, en République tchèque, la présence d'IDE dans la fabrication de pièces automobiles a fortement contribué à la hausse de la productivité des fournisseurs (encadré 2.2). D'autre part, les IDE augmentent la demande adressée aux fournisseurs, leur permettant d'accroître la production, de profiter d'économies d'échelle et, éventuellement, d'atteindre des seuils qui rendent les exportations réalisables. À l'inverse, les liens en aval semblent être plus faibles. Il peut y avoir des avantages en termes de réduction des coûts des intrants pour les entreprises nationales, mais cela ne semble pas avoir d'effet observable sur la compétitivité des entreprises nationales.

De multiples contraintes entravent l'accompagnement des changements internes majeurs du modèle

Pour apporter des éléments de réponse sur comment renforcer la compétitivité de l'économie marocaine, quatre secteurs d'activité ont été sélectionnés dans l'analyse. Si les stratégies sectorielles ont permis de développer rapidement certains secteurs, leur intégration dans le tissu économique marocain et leur capacité à porter l'ensemble de l'économie restent limitées, et de multiples contraintes entravent la compétitivité sectorielle. L'économie marocaine est confrontée à de multiples contraintes, recensées dans les travaux de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) menés en 2014 (CGEM, 2014). L'examen multidimensionnel a choisi de se focaliser sur quatre secteurs d'activité pour identifier les contraintes rencontrées au cours du développement de leurs activités : deux secteurs sont liés aux métiers mondiaux qui ont réussi (l'automobile et le secteur électrique/électronique), un secteur est lié à un métier mondial qui a de plus faibles performances (l'agro-alimentaire, dont la croissance moyenne des exportations fait partie des plus faibles des métiers mondiaux sur la période 2013-16 [BAD, 2017]²), et le dernier est transversal (l'emballage/conditionnement).

Les secteurs d'activité sélectionnés sont confrontés à de multiples contraintes, qui les affectent à des degrés divers et minent la compétitivité de l'économie marocaine. Pour tous les secteurs, la faible productivité de la main-d'œuvre constitue une problématique

majeure, de même que le coût de la main-d'œuvre qualifiée (l'encadré 2.3 présente le volet formation du PAI 2014-20). De même, les faibles soutiens à l'innovation, le peu d'intégration logistique, l'imposition de normes de qualité, l'accès et le coût du foncier, et la fiscalité (surtout en matière de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA] et de fiscalité de l'investissement) sont mentionnés. Par ailleurs, malgré le développement progressif des procédures en ligne, les délais de l'administration (pour l'obtention de papiers, d'autorisations, la validation de documents, etc.) continuent de représenter un obstacle pour de nombreuses entreprises. Les secteurs de l'agro-alimentaire et de l'emballage sont confrontés à la fragmentation du marché local et au morcellement de certaines filières. Par ailleurs, certaines entreprises sont confrontées à des difficultés en matière de licenciement (notamment du fait des coûts), d'accès aux financements, de règlement des différends par le système judiciaire, de délais de paiements qui affectent significativement leur trésorerie, ou encore de coût élevé de l'énergie. Pour répondre aux difficultés des différentes filières d'activités, le Maroc met en place des contrats de performance avec les filières basés sur les résultats d'études réalisées en collaboration avec les professionnels des filières.

Encadré 2.2. **L'industrie automobile tchèque, un exemple d'amélioration de la compétitivité des entreprises nationales par les IDE**

La République tchèque a connu un transfert d'expérience des entreprises étrangères vers les entreprises nationales au cours des deux décennies suivant l'ouverture de l'économie aux investissements étrangers, ce qui a contribué à la hausse de la productivité des entreprises nationales.

L'assembleur principal a encouragé les co-entreprises et les prises de contrôle entre leurs fournisseurs étrangers et les entreprises nationales. Les demandes plus exigeantes des entreprises étrangères auprès de leurs fournisseurs nationaux ont incité ces derniers à accroître leur qualité et leur efficacité. Pour ce faire, les fournisseurs nationaux ont été soutenus, notamment en matière de contrôle de qualité. Certains fournisseurs nationaux ont quitté le secteur au cours de ce processus de mise à niveau, leurs places sur le marché étant reprises par des entreprises étrangères ou faisant l'objet d'importation. Cela a contribué à accroître la compétitivité à long terme du secteur. Ceux qui ont survécu ont souvent réussi à exporter vers d'autres assembleurs. Au final, la part des intrants aux producteurs étrangers par des fournisseurs nationaux était de 13.5 %.

Pour les entreprises nationales, les retombées technologiques et productives les plus importantes ont été l'apprentissage de nouvelles technologies, de la gestion des processus qualité et des méthodes de gestion organisationnelle de leur clientèle étrangère. Peu de transferts de technologie et d'expérience ont été effectués par les mouvements de personnel auprès des entreprises nationales, et seulement un tiers des entreprises nationales ont bénéficié de retombées ou transferts directs. Un producteur national d'enveloppes en métal fournit un exemple d'un tel transfert : une fois sélectionné pour approvisionner l'entreprise étrangère, les ingénieurs de procédés de l'entreprise étrangère sont venus gratuitement dans l'entreprise pour améliorer les processus de production et leur fiabilité, et ainsi en faire bénéficier les deux entreprises.

Source: Javorcik et Spatareanu (2009), « Tough Love: Do Czech Suppliers Learn from their Relationships with Multinationals? », <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2009.01591.x>; Pavlinek et Zizalova (2016), « Linkages and spillovers in global production networks: firm-level analysis of the Czech automotive industry », <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu041> ; Stančík (2008), « FDI Spillovers in the Czech Republic: Takeovers vs. Greenfields », *Economic Papers*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14299_en.pdf.

Encadré 2.3. Le volet formation du PAI 2014-20 vise à accompagner les écosystèmes

En avril 2014, le ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce, et de l'Économie numérique (MIICEN) a conclu une convention de partenariat avec l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) et la CGEM pour le renforcement des compétences dans l'industrie. Elle a pour objectif d'améliorer l'adéquation formation-emploi dans les métiers de l'industrie, accroître l'attractivité des investisseurs et renforcer la compétitivité des entreprises. Cela passe par : le rapprochement des besoins en profils identifiés par les écosystèmes à l'horizon 2020 et l'offre de formation de l'OFPPT ; le développement de la formation professionnelle initiale et continue dans le secteur industriel, par alternance et en *soft skills* ; et la cogestion d'établissements de formation professionnelle pour impliquer les industriels dans le processus pédagogique. Par ailleurs, le dispositif d'aide directe à la formation a été mis en place par l'État au profit des métiers mondiaux du Maroc pour doter les salariés de compétences nécessaires dès leur embauche et les développer pendant la deuxième et la troisième année. Ce dispositif remboursé par l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) participe au coût des formations à l'embauche et continue des salariés. Le financement varie en fonction du niveau de qualification et de la nature de la formation. Enfin, des instituts de formation sectorielle existent (trois dans le secteur automobile, deux dans le textile et un dans l'aéronautique, ce dernier devant être développé pour accroître sa capacité de formation à 1 200 stagiaires par an). Enfin, l'École centrale de Casablanca forme des ingénieurs généralistes polyvalents aptes à la conduite de grands projets structurants.

Source : Note non publiée du MIICEN (juillet 2017).

Parmi toutes ces contraintes, le rapport s'est focalisé en priorité sur des contraintes ayant un lien fort avec la compétitivité hors-prix, laissant de côté des éléments tels que l'impact du taux de change, la fiscalité, les rentes, le coût des facteurs travail (coût de la main-d'œuvre) et capital (accès aux financements), le coût de l'énergie, etc. Les contraintes retenues sont de nature transversale (leur levée peut bénéficier à de nombreux pans de l'économie marocaine, soutenir l'émergence d'un tissu local d'entreprises compétitives venant en soutien aux grands groupes internationaux, et contribuer à l'attraction d'IDE), et nécessitant des réformes structurelles de moyen-long terme.

Le Maroc doit soutenir l'innovation dans le cadre de sa recherche de compétitivité, notamment industrielle

Le Maroc a pour objectif de devenir émergent et de faire progresser la part de l'industrie dans le PIB à 23 %. Le développement de l'innovation et de la technologie a un rôle de premier ordre à jouer pour monter en gamme, comme l'a rappelé le ministre de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique lors d'une allocution à Rabat le 11 juillet 2017. En effet, tous les pays émergents investissent dans la recherche et développement (R&D), la Chine disposant par exemple d'environ 6 000 chercheurs dans le secteur automobile.

Pour rester compétitives, les firmes au niveau international développent de nouvelles technologies et techniques qui leur permettent de produire des biens qui n'étaient pas disponibles précédemment, améliorer leur qualité et réduire les coûts de production. Les gains technologiques peuvent concerner toutes les entreprises d'une économie : les entreprises consommatrices de technologie peuvent être celles des secteurs traditionnels non technologiques, qui cherchent à améliorer leur efficacité (Box, 2009 ; Varblane et al., 2007 ; Chaminade et Edquist, 2010). Cela peut se faire par le biais de la R&D, qui fait avancer la

frontière de production technologique, ou par l'utilisation de technologies existantes, notamment étrangères, et leur adaptation au marché local. Dans le premier cas, il s'agira de firmes très compétitives, souhaitant se maintenir proches de la frontière technologique, tandis que dans le second cas, il s'agira de firmes qui souhaitent s'en rapprocher. L'écart entre ces deux types de firmes se creuse du fait de la diffusion inégale des technologies et des pratiques managériales, ce qui explique en partie le ralentissement de la croissance de la productivité globale (Andrews, Criscuolo and Gal, 2015). Des cadres de politiques appropriés (incitations fiscales à la R&D, collaboration entreprises-universités, protection par brevet) peuvent favoriser la diffusion de la productivité en incitant les entreprises à adopter des technologies nouvelles et en promouvant un environnement de marché qui réaffecte les ressources aux entreprises les plus productives (Andrews, Criscuolo and Gal, 2015).

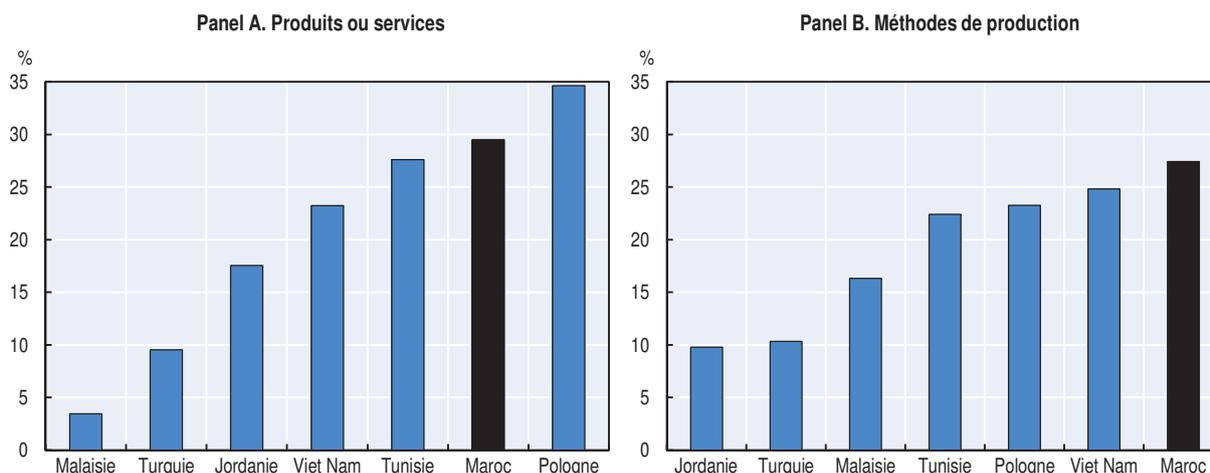
Soutenir le recours à la technologie et à l'innovation au Maroc peut avoir un impact positif sur le dynamisme des entreprises marocaines, et donc sur les exportations et l'investissement. Au fur et à mesure du développement, les produits se sophistiquent et les processus de production deviennent plus efficaces, ce qui permet de monter dans les chaînes de valeur et d'accroître la valeur ajoutée. De plus, la hausse du niveau de sophistication des exportations entraîne une hausse de l'investissement privé, avec un décalage temporel (BAD/GdM/MCC, 2015). Le soutien à l'innovation apparaît d'autant plus important au Maroc que des sources de compétitivité-prix traditionnelles, comme les coûts salariaux, se réduisent (OCDE, 2017a).

Pour rester compétitives, les entreprises marocaines innovent plus que les autres

Une part relativement importante des firmes marocaines innovent par rapport à d'autres pays. Entre 25 et 30 % des entreprises indiquent avoir innové en introduisant de nouveaux biens ou services, en améliorant leurs modes de production, leur offre de services ou leur structure organisationnelle entre 2010 et 2013 (graphique 2.7). Il s'agit là d'une part supérieure à de nombreux pays de comparaison. Ces firmes apparaissent plus productives que les autres, notamment dans les secteurs des produits alimentaires et du textile (annexe 2.A2 en ligne sur : <http://www.oecd.org/development/mcdr/countries/maroc/>).

Graphique 2.7. Une part relativement importante des firmes marocaines innovent par rapport à d'autres pays

Part des entreprises indiquant avoir introduit, au cours des trois dernières années, des produits, services ou méthodes de production nouveaux ou significativement améliorés



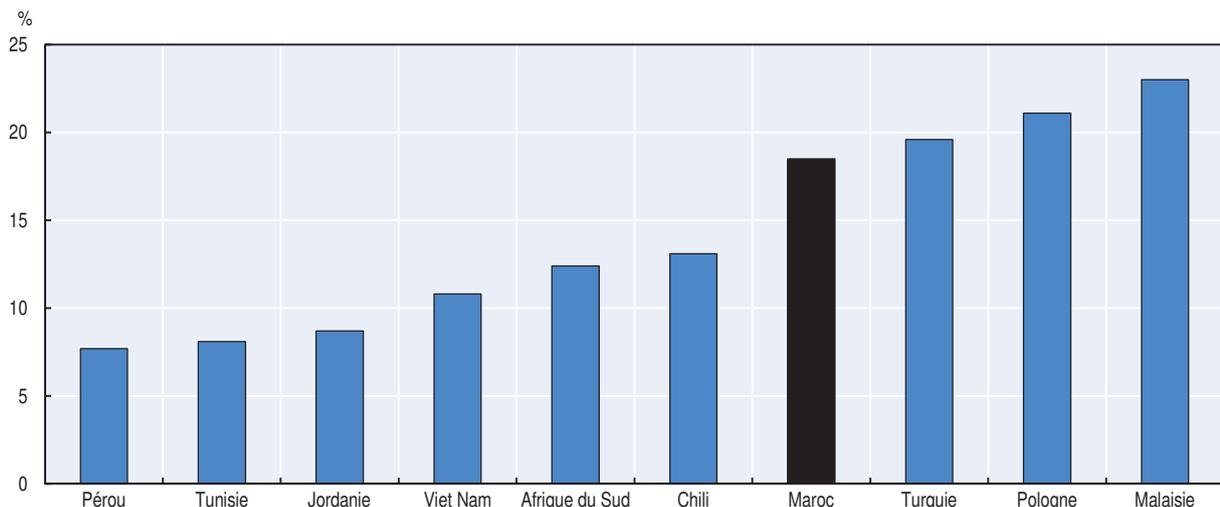
Source : Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708463>

Pour de nombreuses entreprises, l'innovation et le recours à la technologie sont nécessaires pour rester compétitives. Parmi les entreprises qui ont introduit de nouveaux produits, 94 % indiquent l'avoir fait pour rester concurrentielles, 89 % pour aller sur de nouveaux marchés ou accroître les parts de marchés et 82 % pour diversifier leur offre (Banque mondiale, 2017a). Dans 80 % des cas, les nouveaux produits sont à destination du marché local (Banque mondiale, 2017a). Parmi les secteurs les plus concernés par l'introduction de nouveaux produits, figurent les machines et équipements, l'agro-alimentaire et la construction. L'introduction de ces nouveaux produits affecte sensiblement les ventes des entreprises : en 2012 jusqu'à 36 % des ventes des entreprises proviennent de nouveaux produits introduits sur les trois précédentes années (Banque mondiale, 2017a). Les différents secteurs rencontrés lors de la mission de l'OCDE au Maroc (septembre 2016) témoignent d'un besoin important de générer de nouvelles idées, concepts et produits pour faire face aux évolutions des demandes des clients. Le secteur de l'emballage cherche à s'adapter aux changements en matière de marketing et de packaging, ce qui entraîne des répercussions sur les installations (machines) ou la formation de main-d'œuvre pour aller vers une technicité supérieure. Dans l'agro-alimentaire, relancer les capacités d'analyses microbiologiques apparaît nécessaire pour soutenir le développement et renforcer l'efficacité du secteur. À l'inverse, des secteurs bien organisés comme l'automobile, avec des commissions de travail au sein d'une association professionnelle, proposent des actions au gouvernement (mise en place d'un laboratoire de test, primes aux métiers pionniers, etc.).

Au Maroc, le recours à la technologie se fait principalement par utilisation de licence de sociétés étrangères. Quelque 80 % des entreprises qui ont introduit de nouveaux produits n'ont pas eu besoin de recourir à l'achat de brevet (Banque mondiale, 2017a). Cependant, la part des entreprises qui utilise des technologies sous licence de sociétés étrangères est importante par rapport aux pays de comparaison (graphique 2.8). Environ 31 % de ces entreprises ont des capitaux étrangers représentant plus de 15 % de leur capital. Elles introduisent davantage de nouveaux produits ou services que celles sans licence étrangère : près de 50 % des entreprises avec licence étrangère ont introduit de nouveaux produits, contre 25 % des entreprises sans licence étrangère (Banque mondiale, 2017a). Le recours à des licences étrangères permet ainsi aux entreprises marocaines d'introduire des innovations étrangères au niveau local.

Graphique 2.8. La part des entreprises marocaines qui utilisent des technologies sous licence de sociétés étrangères est relativement importante

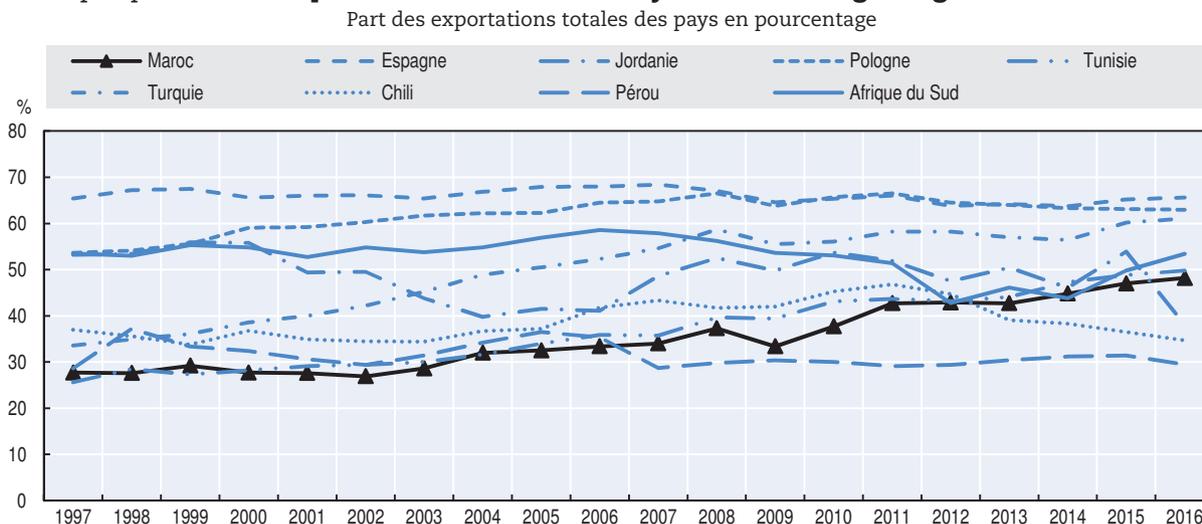


Source : Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708482>

Le Maroc pourrait tirer davantage profit de l'innovation. Au Maroc, les exportations de haute et moyenne technologie progressent, surtout depuis 2009 (graphique 2.9 ; DEPF, 2017). Toutefois, le niveau de sophistication des exportations reste relativement bas pour le niveau de développement du pays (graphique 2.10). En effet, les montants investis en R&D s'élèvent à 0.79 % du PIB depuis 2010 (IRES, 2015 ; DEPF, 2015), soit moins que de nombreux pays de comparaison (graphique 2.11). Peu de brevets sont déposés : 13 brevets ont été accordés au Maroc par l'United States Patent and Trademark Office de 2010 à 2014, contre 50 pour la Tunisie ou 84 pour la Jordanie (OCDE, 2017a).

Graphique 2.9. **Les exportations de haute et moyenne technologie augmentent au Maroc**



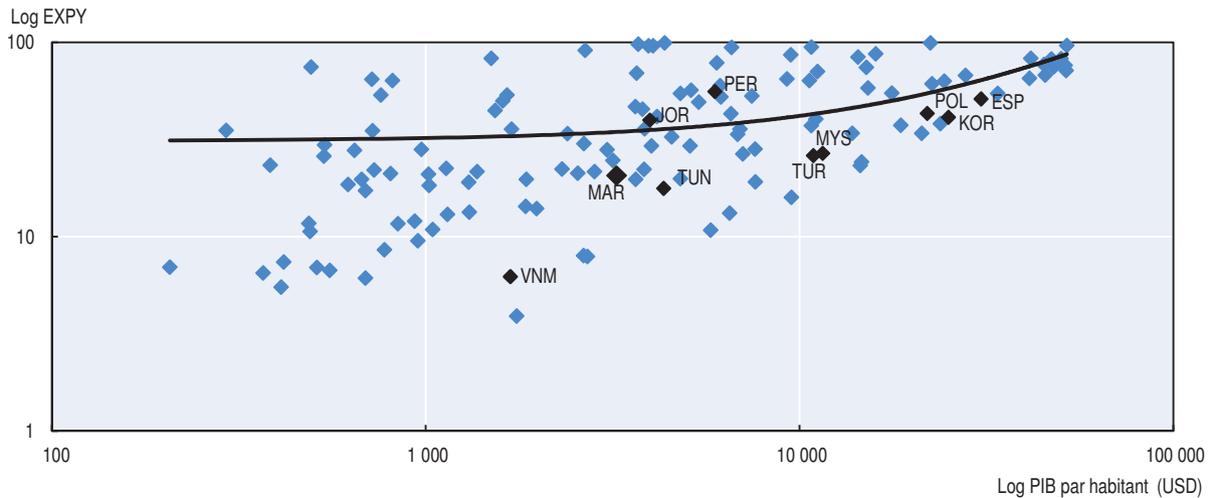
Note : Les calculs se basent sur la définition de l'OCDE des exportations de haute technologie (produits pharmaceutiques, liés à l'aérospatial, l'informatique, la communication et la médecine) et moyenne technologie (machines électriques, pièces de moteur, produits chimiques, équipement de transport, machines et équipements).

Source : Calculs des auteurs à partir de Nations Unies (2015), UN Comtrade (base de données), <http://comtrade.un.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708501>

En matière d'innovation, l'État du Maroc a un rôle important de catalyseur. La seule promotion des IDE n'est pas suffisante pour assurer qu'il y ait des répercussions sur les capacités nationales de recherche et d'innovation. Bien que les IDE puissent faciliter le transfert de technologie, en pratique leurs bénéfices en matière d'innovation ne se réalisent que dans certaines conditions : lorsque les firmes sont proches de la frontière technologique, avec des bénéfices plutôt de court terme et avec une tendance à privilégier les fournisseurs en amont. Le cas de la Malaisie montre ainsi que la promotion des IDE ne se traduit pas nécessairement par un transfert de technologie généralisé dans la sphère industrielle (Banque asiatique de développement, 2013). Certes, un certain niveau de transfert de technologie, notamment pour les entreprises bien reliées aux chaînes de valeurs (fournisseurs, etc.), a été opéré, mais cela n'a pas permis de produire beaucoup de produits innovants à forte portée réalisés par des firmes malaisiennes. En effet, les multinationales ont gardé un certain contrôle de leur technologie, tout en bénéficiant d'un climat des investissements favorable. Le Maroc est dans une situation relativement similaire : les IDE sont importants, les dépenses de R&D faibles et le montant des royalties pour l'utilisation de technologie étrangères modéré (environ 320 millions MAD dépensés par an en moyenne depuis 2003 pour l'utilisation de brevets).

Graphique 2.10. Le Maroc affiche un niveau de sophistication des exportations relativement bas pour son niveau de développement



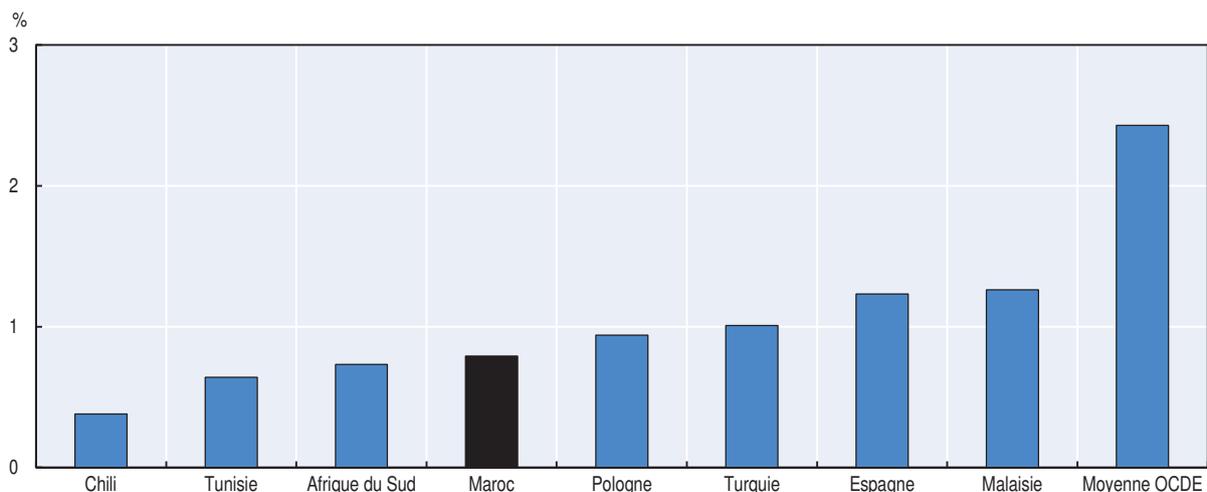
Note : Les calculs sont basés sur des données SITC3, au niveau à six chiffres. Les données sont en dollars courants. EXPY est une mesure de sophistication des exportations d'un pays. Elle repose sur la mesure des avantages comparatifs révélés (ACR) d'un pays j produisant

le produit k : $ACR_{jk} = \frac{X_{jk} / \sum_{jk} X_{jk}}{\sum_j X_{jk} / \sum_j \sum_k X_{jk}}$, avec X_{jk} les exportations du produit k du pays j . Le revenu national brut par tête (Y_j) est utilisé pour calculer la sophistication au niveau du produit ($PRODY_k$) en utilisant comme pondération les ACR : $PRODY_k = \sum_j \frac{X_{kj} / X_j}{\sum_j (X_{kj} / X_j) Y_j}$. Le

calcul de l'EXPY du pays j pour l'année t est la moyenne des $PRODY$ de tous les produits du pays j pondéré par la part de chaque produit dans les exportations du pays $EXPY_{jt} = \sum_k \frac{X_{kjt}}{X_{jt}} PRODY_k$.

Source : Calculs des auteurs selon Hausmann et al. (2007) et Nations Unies (2015), *UN Comtrade* (base de données), <http://comtrade.un.org/>.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708520>

Graphique 2.11. Le Maroc dépense peu en matière de R&D
En pourcentage du PIB



Note : Dernières données disponibles.

Source : Banque mondiale (2017b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.banquemondiale.org> ; Unesco (2017), *UIS.Stat* (base de données), <http://data.uis.unesco.org/?lang=fr> ; CGEM (2012), « L'innovation et la PME au Maroc, les guides CGEM, Guide PME », <https://www.cgem.ma/upload/1772945990.pdf>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708539>

La politique d'innovation n'est pas assez structurée

Les efforts des autorités en matière d'innovation sont nombreux. Ils s'inscrivent dans le plan quinquennal 1999-2003, e-Maroc 2010 (période 2005-10), les stratégies Maroc Numeric 2013 (période 2009-13) et Maroc Digital 2020, et au sein d'autres stratégies (PAI, etc.). Parmi les chantiers menés, figure la promotion des clusters dans les secteurs industriels et technologiques (11 domaines, dont les technologies solaires, les énergies renouvelables, l'électronique, la mécanique, les produits de la mer, la cosmétique, l'agro-alimentaire et le textile) à travers la mise en place d'un fonds d'appui aux clusters. Le Maroc a également lancé un programme de création de cités de l'innovation, en partenariat avec les universités, pour accueillir les projets de R&D et les jeunes porteurs de projets innovants, et valoriser la recherche universitaire au profit des entreprises et écosystèmes industriels. Par ailleurs, le pays a renforcé les capacités des centres techniques industriels et finance un programme d'accompagnement des entreprises par ces centres pour une meilleure anticipation du développement technologique. Enfin, le Maroc a mis en place des centres de développement dédiés aux technologies avancées (nanotechnologie, microélectronique, biotechnologies).

Les résultats de la politique d'innovation sont insuffisants. Jusqu'à présent, le Maroc a fixé des objectifs en matière de dépôts de brevet et de création de start up qui n'ont pas été atteints selon le MIICEN. En ce qui concerne la stratégie Maroc Numeric 2013, le niveau de réalisation est en dessous des attentes d'après la Cour des comptes (encadré 2.4). L'impact en termes de valeur ajoutée, de productivité et d'emploi pourra être appréhendé à plus long terme.

Le Maroc devrait adapter sa politique de soutien à l'innovation à son degré de développement et revoir ses objectifs en matière d'innovation. Les politiques de soutien à l'innovation diffèrent selon la taille et le développement des économies. Au Maroc, une politique d'innovation par adaptation qui capitalise sur l'existant devrait être privilégiée (soutien à l'incorporation et l'adaptation des produits et techniques existants sur le marché marocain). Ainsi, il ne s'agit pas nécessairement de faire émerger de nouvelles industries de haute technologie (pharmaceutique, informatique, etc.), mais davantage de soutenir les innovations en technique de production des industries à moins forte technologie. Ces dernières devront être adaptées aux stratégies sectorielles en cours et aux avantages comparatifs du Maroc. En retour, cela peut contribuer à accroître la compétitivité globale de l'économie, ces industries étant d'importants clients des secteurs à haute valeur ajoutée. La Turquie a, par exemple, mené une politique d'innovation progressive qui a accompagné sa montée en gamme grâce à des améliorations des méthodes de production.

Le Maroc devrait renforcer l'utilisation des résultats des évaluations des programmes de financement de l'innovation pour réajuster les programmes, si nécessaire, et ainsi accroître l'efficacité de la dépense publique dans la recherche et l'innovation. Le Maroc a mis en place au cours des dernières années de nombreux programmes de financement (*Imtiaz*, *Intilak*, *Tatwir*, etc.) qui s'adressent à des cibles différenciées et opèrent selon des modalités différentes. Or les progrès à l'échelle agrégée sont mitigés et les entreprises continuent d'exprimer des besoins en matière de soutien public dans leurs efforts d'innovation et de recours à la technologie. Plus particulièrement, il a été noté que les procédures administratives pour avoir accès aux financements des projets d'innovation sont longues, ce qui décourage les entreprises. De nombreux pays offrent des services de soutien administratif aux entreprises pour ces procédures (information en ligne, formulaire de procédure simplifiée, etc. ; OCDE, 2016a).

L'organisation institutionnelle de la politique d'innovation reste peu opérationnelle. La politique de l'innovation est sous tutelle du MIICEN et du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique

(MENFPERS). Le Centre marocain de l'innovation (CMI), qui se voulait être le guichet unique de l'innovation et l'organisme de gestion d'une grande partie des instruments publics de financement, a été dissous en 2016. Ses attributions ont été transférées en 2015 à Maroc PME, qui gère désormais les outils et les fonds octroyés. Or, l'action de Maroc PME sur la période 2008-13 est essentiellement orientée sur les programmes *Imtiaz* et *Moussadana*, et l'agence ne remplit pas toutes ses missions statutaires (Cour des comptes, 2015). Ses actions en matière de technologie se résument souvent à des subventions à l'informatisation des PME : la composante *Infitah* de la stratégie Maroc Numeric consiste à faire bénéficier les très petites entreprises de séances d'initiation gratuites aux technologies de l'information (Cour des Comptes, 2015). Ses mécanismes de gestion des fonds publics ne permettent pas de répondre rapidement aux besoins des PME (atelier de travail ; Cour des comptes, 2015).

Le Maroc devrait mettre en place une structure autonome de gestion de la politique d'innovation dotée de moyens financiers et humains suffisants pour lui permettre de répondre efficacement aux demandes des porteurs de projets innovants. Les exemples internationaux montrent qu'il est souvent utile de rattacher l'organe central de l'innovation à un haut niveau. La Turquie dispose ainsi d'un conseil de recherche scientifique et technologique rattaché à la Primature chargé de la politique de conception scientifique et technologique qui intègre la politique de l'innovation. Le système inclut une collaboration étroite entre les fédérations sectorielles, les universités et les conseils de recherche scientifique et technologique. En Malaisie, un ministère est chargé de l'innovation (gestion des différentes institutions, des fonds, etc.), et le Conseil national des technologies de l'information qui conseille le gouvernement est présidé par le Premier ministre. Enfin, une unité spéciale pour la mise en place de la politique de l'innovation est chargée de la commercialisation des travaux de recherche. S'inspirant de ces exemples internationaux, rationaliser les efforts publics pourrait se traduire par une limitation du nombre d'entités chargées de la politique d'innovation au Maroc.

Enfin, l'approche public-privé fait défaut. Le comité permanent interministériel de la recherche scientifique et du développement technologique présidé par le Chef du gouvernement n'intègre pas le secteur privé et ne s'est réuni qu'une fois (en 2014). Or, le secteur privé a un rôle important à jouer pour la mise en œuvre de la politique d'innovation. Ainsi le Maroc devrait mettre en place une gouvernance public-privé pour superviser la mise en œuvre de cette politique, et insérer l'approche de gouvernance public-privé dans le cadre de la création d'un véritable écosystème de l'innovation (entreprises, investisseurs, universités, État).

La contribution au financement de l'innovation par le secteur privé n'est pas suffisante

La contribution du secteur privé au financement de l'innovation est faible. En 2010, le flux de financement de la R&D au Maroc fait ressortir le rôle déterminant du financement public national (68 %), suivi par le secteur privé (30 %) et la coopération (2 %) (DEPF, 2015). La part du secteur privé est ainsi largement inférieure à de nombreux pays (graphique 2.12, panel A). Ainsi, entre 2010 et 2013, moins de 15 % des entreprises marocaines ont participé au financement de l'innovation (graphique 2.12, panel B). Cela s'explique par le peu de financement extérieur et le faible développement du capital-risque, malgré des fonds dédiés aux entreprises d'innovation en phase d'amorçage (Maroc Numeric Funds, Dayam, Sindibad, Ocp Innovation Fund For Agriculture ou encore Innov-Invest qui prévoit des fonds d'amorçage public-privé, des prêts d'honneur et des subventions). En effet, l'innovation en tant que processus continu et systématique requiert la promotion de nouvelles sources de financement plus adaptées qui valorisent le capital immatériel que constituent les idées et projets innovants, tout en ayant une capacité avérée à gérer les risques afférents à ce type de

projets innovants. Le renforcement de la présence de ces nouvelles sources de financement (capital-risque, capital-investissement, etc.), qui restent embryonnaires, est un des défis à relever pour assurer une politique d'innovation bénéficiant à un large éventail d'entreprises.

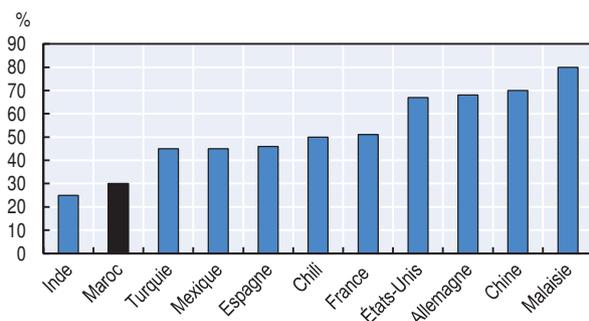
Encadré 2.4. La réalisation de la stratégie Maroc Numeric 2013 est en dessous des ambitions

La Cour des comptes a procédé en 2014 à l'examen de la stratégie Maroc Numeric 2013. Il en ressort que l'état d'avancement des quatre axes et des deux mesures d'accompagnement à la fin juin 2013 montre un retard important. En ce qui concerne le montage financier, il s'est limité à arrêter le montant global alloué aux quatre axes, sans présenter les différentes sources de financement mobilisées par provenance et certaines mesures n'ont pas été budgétées. L'élaboration de la stratégie a été marquée par le manque d'une approche participative avec les différents intervenants et acteurs. La non-participation des acteurs régionaux et locaux au niveau de l'élaboration a entraîné des difficultés de mise en œuvre de certains projets. La stratégie a été déclinée en priorités, initiatives et actions mais n'a pas été complétée par des stratégies sectorielles définissant le contenu détaillé des projets et actions. Aucune priorisation des actions et projets n'a été observée. Elle n'a pas été soumise à un processus de validation préalable pour assurer une cohérence de son contenu, un engagement formalisé et une adhésion pour sa mise en œuvre. Enfin, des limites ont été observées au niveau des organes de pilotage.

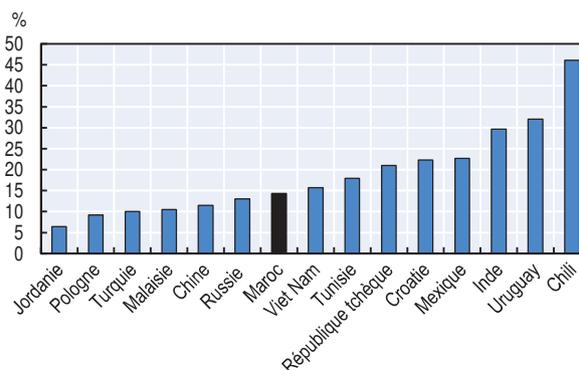
Source : Cour des comptes (2014), « Rapport sur l'évaluation de la stratégie Maroc Numeric 2013 » http://www.courdescomptes.ma/upload/ModUle_20/File_20_136.pdf.

Graphique 2.12. Le secteur privé marocain participe peu au financement de la R&D

Panel A. Participation du secteur privé au financement de la recherche, en pourcentage des dépenses totales



Panel B. Firmes qui ont réalisé des dépenses en R&D au cours des trois dernières années ou de l'année fiscale passée, en pourcentage du nombre total



Source : Panel A, CGEM (2012), « L'innovation et la PME au Maroc, les guides CGEM, Guide PME », <https://www.cgem.ma/upload/1772945990.pdf> ; AMIC (2012), « État des lieux sur le financement de l'innovation au Maroc », <http://www.fidarocgt.com/fr/images/studies/Etat%20des%20lieux%20sur%20le%20financement%20de%20l%27innovation%20au%20Maroc.pdf> ; pour le Maroc, les données émanent du ministère de l'Enseignement supérieur ; Panel B, Banque mondiale (2017a), Enquête entreprises (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708558>

De nombreux pays ont mis en place des incitations fiscales pour stimuler l'investissement privé dans l'innovation et contribuer à lever les défaillances de marché. Dans les pays OCDE, les incitations fiscales pour soutenir l'innovation sont en forte augmentation (OCDE, 2016a) : elles représentent plus d'un tiers des soutiens publics à l'innovation en 2011 et 43 % en 2013 (OCDE, 2013). Ceci résulte du fait qu'elles sont perçues comme étant plus à même d'encourager

la recherche et l'innovation pouvant déboucher sur le développement d'applications qui ont le potentiel d'être mises sur le marché dans des délais raisonnables (OCDE, 2016b). Elles permettent d'aider les entreprises nationales à améliorer leur compétitivité sans aide directe de l'État et sont ainsi plus neutres que des mesures directes de soutien. En effet, les règles internationales de concurrence liées aux aides directes ne s'y appliquent pas, sous réserve qu'il n'y ait pas d'exclusion de firmes ou secteurs (OCDE, 2013). Les évaluations montrent que les incitations fiscales en matière de R&D ont un effet positif sur le nombre de nouveaux produits générés, la probabilité pour les firmes de devenir performantes en R&D, et les investissements additionnels en R&D, et ce, de manière plus marquée que les dons (Appelt et al., 2016). À l'inverse, les soutiens directs (dons, subventions, etc.) aident la recherche et l'innovation à plus long terme, notamment pour des activités risquées ou ayant de très fortes retombées directes sur l'économie.

La majorité des pays de l'OCDE qui proposent des incitations fiscales se focalisent sur la réduction des dépenses en R&D des entreprises (*expenditure-based provision* ; OCDE, 2016b). De nombreux outils existent pour inciter le secteur privé à investir dans l'innovation (encadré 2.5). Les allègements fiscaux sont principalement fournis sous forme de crédit d'impôt et de déduction fiscale sur le volume des dépenses en innovation (OCDE, 2017b). Ces formes d'incitations présentent de nombreux avantages, dont celui d'être simples d'utilisation pour les entreprises. Actuellement, de nombreux pays souhaitent mettre en place des incitations fiscales sur les revenus issus de l'utilisation d'une licence ou brevet (*income-based incentives*) en plus des incitations existantes. Toutefois, il existe des questionnements quant à leur efficacité, notamment en raison de la nature très mobile des actifs (brevets, etc.), les actifs présents et les futurs revenus pouvant être localisés dans un pays autre que celui qui a généré l'activité. Ainsi, l'action 5 « Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance » du projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) a engagé le débat sur les pratiques fiscales dommageables pour revoir et évaluer les régimes préférentiels des pays. À ce titre, les États ont convenu que les régimes préférentiels devaient répondre à l'exigence d'une activité substantielle, pour aligner l'imposition des bénéfices au lieu où l'activité est exercée, et empêcher le transfert artificiel de bénéfices imposables du pays où a lieu la création de valeur vers un autre pays. Un consensus a été trouvé sur une approche selon laquelle les dépenses de R&D sont indicatives de l'activité. Ainsi, pour les régimes de propriété intellectuelle, l'exigence en matière d'activité substantielle doit permettre d'assurer que le contribuable bénéficiant de ce régime se trouve bien à la source desdites activités et a engagé des dépenses réelles à l'égard de celle-ci.

Encadré 2.5. Quels outils pour soutenir l'innovation ?

Les États cherchent à corriger les défaillances de marché entourant l'innovation (difficultés d'appropriation des retours sur investissement ou d'obtention de financements), réduire les coûts effectifs pour les entreprises et créer des retombées pour diffuser les bénéfices tirés de l'innovation, et ainsi améliorer le bien-être du consommateur et la productivité.

De nombreux outils existent pour générer de l'investissement en innovation : les soutiens directs (dons, subventions, récompenses pour des missions d'innovation) et les incitations fiscales. Ces dernières peuvent être orientées sur les dépenses en innovation (*expenditure-based provision*) ou sur les revenus issus de l'utilisation d'une licence ou brevet (*income-based provision*). Les incitations fiscales vis-à-vis des dépenses d'innovation prennent la forme de crédit d'impôt (sur les sociétés, les revenus, les salaires, les taxes sur la propriété), ou d'amortissement fiscal accéléré. Par ailleurs, les incitations fiscales peuvent être : i) ciblées en fixant des seuils d'éligibilité, notamment pour privilégier les petites entreprises ; ii) temporaires ou

Encadré 2.5. **Quels outils pour soutenir l'innovation ? (suite)**

permanentes ; iii) basées sur le volume (toutes les dépenses de R&D) ou progressives (dépenses additionnelles au-delà d'un certain montant) ; et iv) conditionnées à des obligations de création d'emploi ou d'investissement. Ces outils présentent tous des avantages et des inconvénients (tableau 2.2).

Tableau 2.2. Les outils pour soutenir l'investissement en innovation présentent tous des avantages et des limites, selon les cibles d'entreprises visées

Type d'outil	Cibles et avantages	Limites ou inconvénients
Soutiens directs (don, subvention)	<ul style="list-style-type: none"> Plus efficaces pour les jeunes PME qui ont besoin d'une aide pour démarrer leur projet. Ils peuvent être complémentaires aux incitations fiscales. Ils sont ciblés sur les projets de qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> Ces aides doivent être basées sur des critères compétitifs, objectifs et transparents. En effet, les jeunes entreprises qui n'ont pas généré de revenus imposables ne bénéficieront que peu des incitations fiscales. Dans ce cas, des provisions pour reports fiscaux ou le recours à des retenues d'impôts sur les salaires de personnels dédiés à la recherche peuvent contribuer à diminuer le biais contre les nouvelles entreprises.
Incitations fiscales orientées sur les dépenses en innovation	<ul style="list-style-type: none"> Généralement plus bénéfiques pour les grandes entreprises multinationales. 	<ul style="list-style-type: none"> Portée limitée pour détecter les meilleurs projets d'innovation. Les crédits d'impôt ne sont pas adaptés pour les start up ou les PME, qui sont souvent confrontées à des besoins de financement.
Incitations fiscales orientées sur les revenus issus de l'utilisation d'une licence ou brevet	<ul style="list-style-type: none"> Elles soutiennent en priorité les innovateurs qui ont réussi et qui disposent d'un monopole sur leurs droits d'invention. En général, il s'agit de grandes entreprises multinationales qui ont déjà des activités de recherche. Elles peuvent conduire les entreprises à se focaliser sur de la recherche appliquée débouchant sur des brevets, ce qui peut avoir un impact à long terme sur l'amélioration de la productivité. 	<ul style="list-style-type: none"> Elles ne conviennent pas aux entreprises en besoin de financement pour conduire leurs recherches. Elles peuvent pousser les entreprises à rechercher des brevets pour des innovations qui n'en auraient pas nécessité en l'absence d'incitations fiscales.
Incitations basées sur le volume des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> Simple, généreuse, et prévisible pour les firmes. Ce type d'incitation est à privilégier si l'objectif est d'augmenter le niveau de R&D d'un pays. 	<ul style="list-style-type: none"> Elles sont coûteuses pour l'État car une part des soutiens financiers subventionne de l'innovation qui aurait été réalisée même sans soutien.
Incitations progressives	<ul style="list-style-type: none"> Elles permettent de ne pas subventionner de la recherche qui serait réalisée même sans soutien. Ce type d'incitation est à privilégier si l'objectif est de soutenir les firmes avec de forts taux de croissance de recherche et d'innovation. 	<ul style="list-style-type: none"> Elles sont complexes à mettre en place et à utiliser car elles augmentent les coûts de transaction entre firmes et État. Elles engendrent une incertitude quant à l'obtention des subventions, notamment dans les cas de fortes variations des montants investis d'une année sur l'autre.

Source : OCDE (2016a), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-24-en ; OCDE (2016b), *OECD Business and Finance Outlook 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257573-8-en> ; OCDE (2017b), *Études économiques de l'OCDE : Turquie 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2016-fr ; OCDE (2013), « Maximising the benefits of R&D tax incentives for innovation », <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-incentives-for-innovation.pdf> ; Appelt, S. et al. (2016), « R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts », <http://dx.doi.org/10.1787/5j1r8f1dqk7j-en>.

Le Maroc pourrait envisager de renforcer les incitations fiscales pour développer l'innovation en veillant à respecter les standards minimum du BEPS. Les mécanismes de soutien mis en place par le Maroc sont des soutiens directs avec des primes et des subventions (*Imtiaz*, *Innov'act*), ou des incitations fiscales orientées sur les dépenses en innovation (*Intilak*, *Tatwir*, *PTR*) qui ciblent certaines entreprises (start up, PME) ou secteurs (industriel, technologies de l'information et de la communication [TIC] ; tableau 2.3). Bien qu'il ne soit pas membre du cadre inclusif du BEPS, le Maroc devrait s'assurer de ne pas dévier des standards minimums, notamment de l'action 5. Il s'agit en effet de ne pas mettre en place d'incitations fiscales visant à attirer des propriétés intellectuelles développées à l'étranger. Ceci étant, le Maroc pourrait mettre en place un cadre fiscal plus attractif et favorable au développement de la recherche réalisée au Maroc. Pour cela, il s'agirait de réaliser une étude coût-bénéfice de la mise en place de mesures telles que les crédits d'impôt recherche, notamment dans le cadre plus large de

la charge fiscale qui pèse sur l'investissement pour les entreprises opérant au Maroc, et en prenant en compte les objectifs de la stratégie d'innovation, l'environnement économique et le climat des investissements. En effet, si la charge fiscale est faible, la mise en place de crédit-impôt recherche pour l'innovation peut avoir un impact réduit pour les entreprises et un coût élevé pour l'État (perte de recette fiscale, coût des personnels administratifs, auditeurs et personnels chargés de la prévention des fraudes). Des pays comme la France ont, par exemple, mené des commissions d'enquête pour analyser les incidences du détournement du crédit-impôt recherche. Le Maroc devra alors veiller à ce que les incitations fiscales ne créent pas de distorsions entre les entreprises marocaines et étrangères, et incitent bien au développement de l'innovation et à la R&D sur place, au Maroc.

Tableau 2.3. **Le Maroc a mis en place de nombreux mécanismes de soutien pour l'innovation**

Type d'outil	Programme	Budget	Nombre de projets	Cible	Soutien
Soutien direct	<i>Imtiaz</i>	427 millions MAD (2010-12) 170 millions MAD (2013)	116 projets en 2010-12 48 projets retenus sur 58 en 2013	80 entreprises innovantes à fort potentiel de croissance (PME avec un chiffre d'affaires inférieur à 175 millions MAD).	Prime à l'investissement matériel (machines, matériels, etc.) et/ou immatériel (brevet, fonds de commerce, etc.). Ce programme permet de couvrir jusqu'à 20 % du coût global du projet dans la limite de 5 millions MAD.
	Innov'act	4 millions MAD	20 à 30 projets retenus sur 100	Entreprises	Subvention. Financement plafonné à 200 000 MAD pour les très petites entreprises (TPE), 400 000 MAD pour les PME et 700 000 MAD pour un groupement d'entreprises.
	Innov invest	Première dotation de 500 millions MAD	400 start up.	Ce fonds est dédié au pré-amorçage des start up et à leur accompagnement durant leur cycle de vie, et ce, grâce à quatre produits adaptés depuis l'amorçage de l'idée jusqu'à la phase de développement et d'expansion.	100 start up pour la composante Equity (fonds propres). 300 start up et porteurs de projets pour les composantes « avances/dettes » et « assistance technique ». Ce fonds a été lancé en juillet 2016 et est géré par la Caisse centrale de garantie (CCG)*.
Incitations fiscales orientées sur les dépenses en innovation	<i>Intilak</i>	19 millions MAD	22 projets retenus sur 78, majoritairement dans les TIC.	Start up à fort potentiel en phase de démarrage, dans les secteurs de l'industrie ou les TIC.	Couverture à hauteur de 90 % des dépenses du projet dans la phase post création (maximum 1 million MAD). Conditions : salaires de nouveaux personnels ; acquisition ou location de matériel et biens équipements ; achat de licences de brevet ; coûts prestations d'expertise.
	<i>Tatwir</i>	10 millions MAD	4 projets retenus sur 35, majoritairement dans les TIC.	Projets d'innovation et de R&D en phase de développement dans le secteur industriel ou TIC.	50 % des dépenses engagées (maximum 4 millions MAD).
	PTR		4 projets retenus sur 29.	Entreprises dans le secteur industriel ou TIC.	75 % des dépenses afférentes aux prestations éligibles (maximum 100 000 MAD).
Autre	Programme de soutien à la R&D technologique	50 millions MAD sur 3 ans (2011-13)		Projets de R&D dans le secteur des technologies avancées, ainsi que les entreprises associées à un laboratoire public ou à un consortium de laboratoires publics.	Jusqu'à 50 % du coût total du projet dans la limite de 2 millions MAD toutes taxes comprises (TTC).
	Réseau Maroc incubation et essaimage (RMIE)	5 à 10 millions MAD par an	45 projets retenus sur 102.	Soutenir la valorisation des résultats de la recherche académique et la création d'entreprises innovantes (<i>spin-off</i>) à travers une démarche d'incubation et d'essaimage.	Appui financier aux porteurs de projets innovants dans la limite de 230 000 MAD. Conditions : soutenir les études et les expertises nécessaires à la validation du business plan (études de faisabilité technique, prototypes, brevets, étude de marché, étude financière, etc).

Note : *D'autres fonds d'investissement, mis en place par la CCG concourent au soutien de start up. Il s'agit d'Innov idea, l'innov start et Innov risk.

Source : Diamane et Koubaa (2015), « Financement des entreprises innovantes au Maroc: État des lieux », http://www.cidegef.refer.org/prochaines/kenitra/communications/DIAMANE%20&%20KOUBAA_ESCAE_Maroc.pdf ; MIICEN (2011), « Stratégie Maroc Innovation » ; AMIC (2012), « État des lieux sur le financement de l'innovation au Maroc », <http://www.fidaroct.com/fr/images/studies/Etat%20des%20lieux%20sur%20le%20financement%20de%20l%27innovation%20au%20Maroc.pdf> ; ANPME (2013), « Les programmes d'appui à la compétitivité des PME », <http://base-docu.mre.gov.ma/fr/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/programme-appui-PME.pdf>.

Encadré 2.6. Le financement de la recherche par le secteur privé : le cas de la Turquie et du Chili

En Turquie, la part des incitations fiscales pour soutenir les entreprises dans leurs efforts de R&D a atteint près de 50 % du soutien de l'État à la R&D en 2013. Dans les années 90, la Turquie a fourni un soutien sous forme de prêt à taux d'intérêt nul et de dons à hauteur de 50 % des dépenses de R&D. Le droit à ces soutiens financiers était conditionné à : i) la part des produits issus de la R&D dans les ventes ; ii) l'existence de lien avec les universités ; iii) l'emploi ou non de chercheurs ; iv) le lien entre la recherche et les secteurs prioritaires du pays, etc. Les entreprises avaient droit à 10 % de soutien additionnel si l'activité aboutissait à un brevet. Plus récemment, les soutiens ont été étendus à des réductions de taux d'impôts sur le revenu pour les étudiants en thèse. La Turquie a aussi annoncé que, dans le cadre de la nouvelle loi sur les brevets, les coûts pour les PME liés aux brevets et à la mise en conformité avec les règles de l'Institut des normes turc seraient couverts par l'État.

Au Chili la stratégie de financement de l'innovation ne repose pas fortement sur le secteur privé. Les dépenses publiques de recherche sont concentrées dans les universités et les institutions publiques. Pour promouvoir l'investissement privé dans la R&D, les entreprises qui ont signé des accords de R&D avec des centres de recherche certifiés (surtout des universités) peuvent désormais demander des crédits d'impôt de 35 % pour toute dépense en R&D, et les 65 % des dépenses restantes ne sont pas imposables. Le crédit d'impôt annuel maximum est de 1.2 M USD (dollars américains).

Source : OCDE (2017b), *Études économiques de l'OCDE : Turquie 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2016-fr ; OCDE (2014a), *Études économiques de l'OCDE : Chili 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-fr ; OCDE (2014b), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2014*, <http://dx.doi.org/10.1787/0f30fee4-fr>.

Enfin, il s'agirait de créer des liens forts entre universités et secteur privé. Si des projets sont menés par le Maroc, et notamment le département de l'enseignement supérieur, visant à soutenir la R&D et l'innovation en partenariat avec les entreprises (tableau 2.4), il n'en reste pas moins que de nombreuses avancées peuvent encore être menées. Actuellement, il n'existe pas de cadre légal pour dynamiser les partenariats de recherche entre les entreprises et les universités. Le cadre réglementaire du statut du chercheur est contraignant pour les entreprises qui souhaiteraient en recruter et se caractérise par une forte rigidité contractuelle. Par ailleurs, au sein des universités, le statut de l'enseignant-chercheur, qui date de 1997, n'est plus adapté et ne fournit pas de réelles incitations (Académie Hassan II, 2012). De plus, les universités ne sont pas autonomes dans leur budget, ce qui affecte la rémunération des chercheurs et les relations avec les entreprises. Une solution pourrait consister à offrir une indépendance financière à leurs fondations.

Des ressources humaines plus qualifiées favoriseraient l'esprit d'innovation au sein des entreprises marocaines

La culture de l'innovation n'est pas assez présente au sein des entreprises marocaines. L'innovation n'est souvent pas valorisée par les anciennes générations d'entrepreneurs qui sous-estiment ses impacts sur le développement des entreprises. L'organisation patriarcale de nombreuses entreprises ne facilite pas l'introduction de l'esprit d'innovation par les nouvelles générations de dirigeants. Des formations à la création d'entreprises innovantes ont été proposées aux étudiants des universités dans le cadre de partenariats entre le MIICEN, des établissements publics d'enseignement supérieur et des associations

de création d'entreprise. Plus généralement, le Maroc doit renforcer ses efforts pour communiquer sur les exemples réussis d'initiatives novatrices et les mécanismes de promotion de l'innovation (notamment en impliquant les médias et la société civile) pour développer à long terme un esprit d'innovation plus marqué au sein des entreprises. Pour cela, le Maroc peut se baser sur le fort capital social et la confiance entre individus qui existent afin de soutenir des réseaux efficaces et ouverts, indispensables pour l'innovation, laquelle est fondée sur le partage d'information et la coopération. Ceci laisse une importance de premier ordre aux capacités managériales et organisationnelles, au même titre que les compétences techniques. Le Maroc devrait ainsi renforcer les programmes de formation en management de l'innovation pour les cadres des entreprises, et développer la culture entrepreneuriale (*soft skills*).

Tableau 2.4. **Des projets sont menés pour développer la recherche au sein des universités marocaines**

Programme	Budget	Nombre de projets	Cible	Soutien
<i>Appel à projets de R&D dans les domaines prioritaires*</i>	105 millions MAD	15	Projets de R&D et d'innovation menés en partenariat obligatoire entre les universités/organismes de recherche et les entreprises	Subvention. Financement de 186 projets au total, d'un montant de 300 millions MAD, dont 15 projets de R&D et d'innovation financés à hauteur de 7 millions MAD en moyenne par projet (minimum 4 millions MAD et maximum 10 millions MAD).
<i>Programme de coopération scientifique et technologique maroco-française (Univers - Université Entreprise Recherche Scientifique)</i>	Environ 2 millions MAD	5	Entreprises, laboratoire de recherche marocain et laboratoire de recherche français	Appui à la mobilité de doctorants en cotutelle de thèse menant un projet de thèse en partenariat avec une entreprise.
<i>Programme de coopération scientifique et technologique France/Maroc (Cifre -Convention Industrielle de Formation par la Recherche)</i>	6.73 millions MAD	10	Entreprises, laboratoire de recherche marocain et laboratoire de recherche français	Projets de recherche en partenariat avec des entreprises faisant l'objet d'une thèse de doctorat industriel sur la base d'un co-financement marocain (bourse de 77 000 MAD par an sur 3 ans) et français (salaire brut de 17 600 EUR [euros] par an) soit une dotation de 1 700 EUR nets par mois par projet.

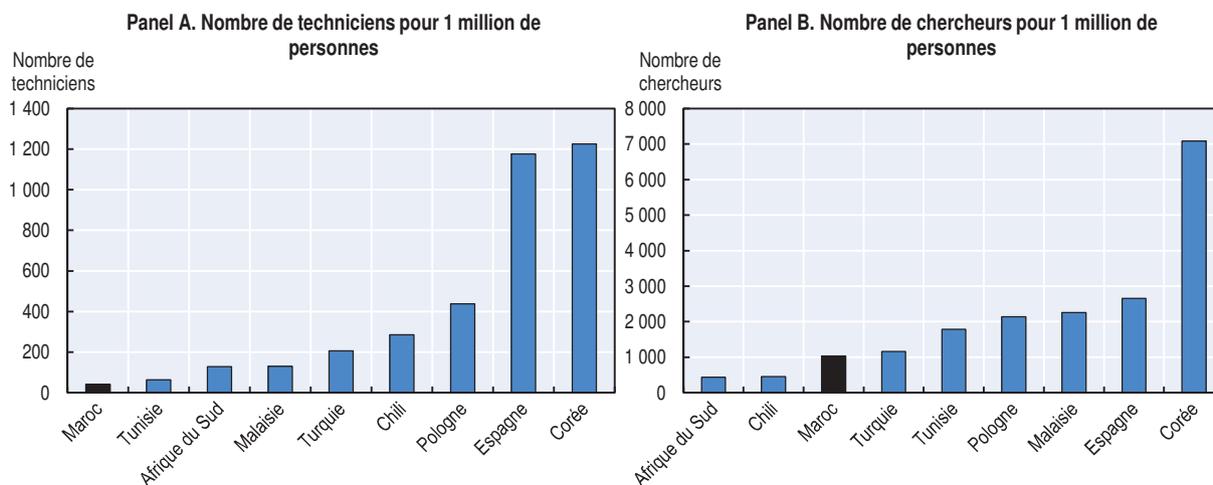
Note : * Les domaines prioritaires de recherche concernés sont : 1 : aéronautique ; 2 : mécanique et électronique ; 3 : santé ; 4 : biotechnologies et amélioration génétique végétale ; 5 : environnement ; 6 : énergie et efficacité énergétique ; 7 : matériaux et nanomatériaux ; 8 : sciences humaines et sociales ; 9 : mobilité urbaine.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MENFPERS), Secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Le Maroc a également besoin de plus de ressources humaines qualifiées pour soutenir le développement de l'innovation. L'innovation par les entreprises repose sur une main-d'œuvre qualifiée qui dispose des connaissances et compétences pour tirer le profit maximum de technologies existantes ou générer de nouvelles idées. À ce titre, le Maroc doit impérativement repenser et améliorer la qualité de l'éducation de manière à encourager la créativité et l'innovation (voir chapitre 3). Par ailleurs, le pays connaît une pénurie de chercheurs (graphique 2.13), ces derniers étant principalement dans les filières des sciences humaines et sociales (près de 40 % en 2010) et peu dans les sciences de l'ingénieur et de la technologie (21 % ; Académie Hassan II des sciences et techniques, 2012). Dans ce contexte, il apparaît que le Maroc doit accroître le nombre de personnel hautement qualifié (chercheurs, ingénieurs et techniciens).

Graphique 2.13. **Le Maroc ne dispose pas assez de main-d'œuvre qualifiée pouvant soutenir le développement de la politique d'innovation**

2015 ou dernière année disponible



Source : Unesco (2017), UIS.Stat (base de données), <http://data.uis.unesco.org/?lang=fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708577>

Faire émerger un secteur du transport intérieur structuré et de qualité permettra d'accroître la qualité de la logistique, et ainsi la compétitivité du secteur industriel marocain

La logistique dépasse la seule fourniture d'infrastructures de transport. Elle se définit comme le processus de transport des biens et les services associés du point de production au consommateur final (OCDE/CAF, 2013). Elle inclut les infrastructures de transport, télécommunications et stockage, mais aussi les procédures administratives et douanières, l'organisation et la gestion du transport, le packaging, le stockage, les services de suivi et l'utilisation des TIC.

L'amélioration des chaînes logistiques et de transport a des impacts positifs pour toute l'économie. À l'échelle globale, l'amélioration de l'indice de performance logistique d'un point engendre un gain de productivité du travail moyen de près de 35 % (OCDE/CAF, 2013), laissant au secteur de la logistique une place de choix pour améliorer la compétitivité nationale. Les améliorations dans la logistique permettent une montée en gamme des exportations et favorisent en premier lieu les activités des PME (OCDE/CAF, 2013). De plus, l'amélioration de la logistique a un impact sur l'insertion dans les chaînes de valeur : le commerce de composants est 50 % plus sensible aux améliorations dans les performances logistiques que le commerce de biens finaux (Shepherd, 2011).

Le développement de la logistique et des transports doivent aller de pair pour améliorer la compétitivité de l'économie marocaine

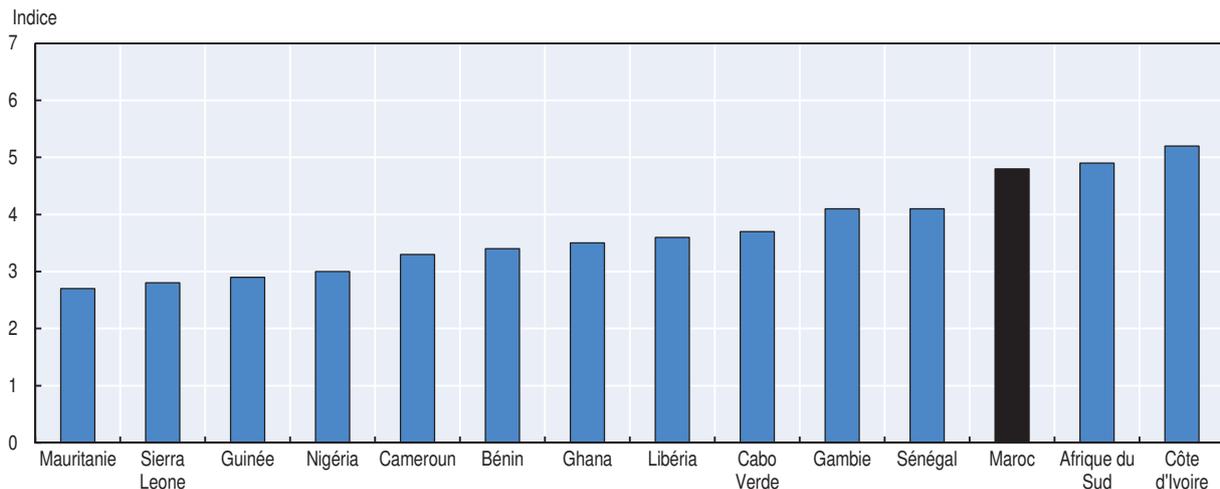
La logistique est un secteur important pour l'économie marocaine et se répercute sur les performances à l'export. Le marché de la logistique représente un volume d'affaires d'environ 3.7 milliards EUR, 100 000 emplois et une contribution de 5 % au PIB en 2013, dont 3 % pour le chargement et le transport (Flanders Investment & Trade, 2014). Il affecte les performances du Maroc en matière de commerce extérieur, notamment pour les montées en gamme d'exportations. Par exemple, 11 % des exportations sont composées de fruits et légumes

en 2014 (Center for International Development, 2014), ce qui nécessite des véhicules adaptés (à température contrôlée, camions spécialisés, etc.) et le respect des délais de livraison.

Le Maroc a investi massivement dans ses infrastructures de transport avec la signature de nombreux contrats-programmes. Par le passé, les ports marocains étaient chers, pesant sur la compétitivité du pays (Banque mondiale, 2006a). Le Maroc a réalisé des efforts importants en matière de connectivité maritime et d'amélioration des services portuaires permettant de diminuer les coûts de transport à l'international. L'indice de qualité des infrastructures portuaires du Maroc apparaît ainsi supérieur aux pays d'Afrique de l'Ouest avec lesquels le pays échange (graphique 2.14). Le trafic de conteneurs a été multiplié par neuf entre 2000 et 2014, soit la plus forte hausse des pays de comparaison, le développement du port de Tanger-Med y contribuant fortement. En matière de transport ferroviaire, le nombre de passagers transportés par kilomètre a été multiplié par 2.5 entre 1986 et 2014. La progression des biens transportés par train est quant à elle moins marquée que dans les autres pays, avec le phosphate comme principal produit exporté. Le Maroc fait figure de modèle en matière de développement routier en Afrique, avec notamment le plus grand réseau autoroutier du Maghreb et le deuxième d'Afrique. Ainsi, bien que la part de la population satisfaite de l'état des routes soit relativement basse par rapport aux pays de comparaison, elle augmente graduellement depuis plusieurs années (Gallup, 2017).

Graphique 2.14. Les infrastructures portuaires marocaines sont de meilleure qualité que celles des autres pays d'Afrique de l'Ouest

Indice de la qualité de l'infrastructure portuaire (1 peu développé ; 7 très développé)



Source : Banque mondiale (2017b), Indicateurs du développement dans le monde (base de données), <http://data.banquemondiale.org>.

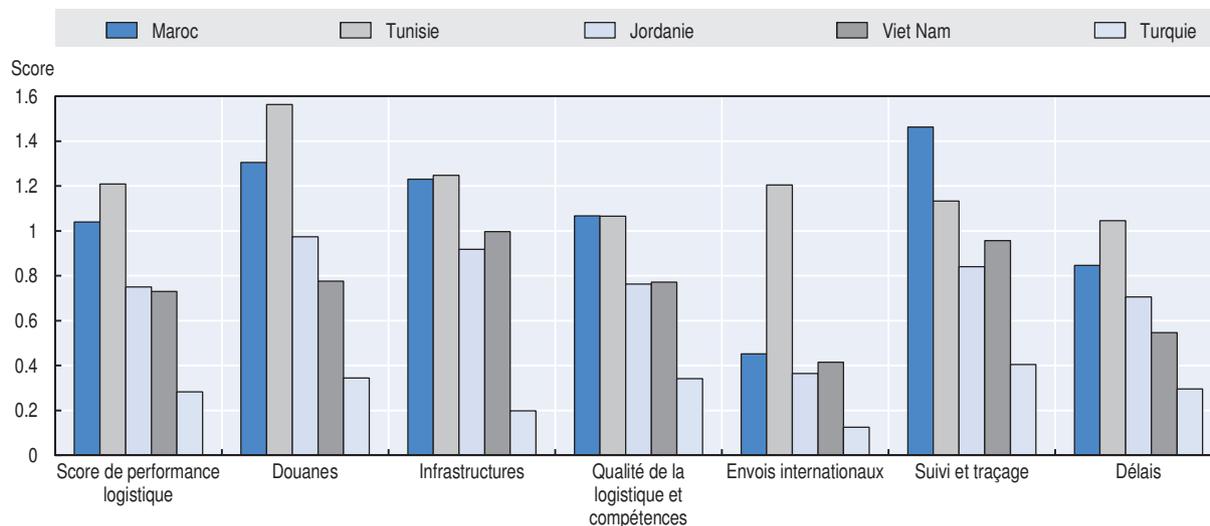
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708596>

Le développement des infrastructures n'est pas suffisant en tant que tel et doit s'accompagner d'une modernisation du secteur de la logistique. Pour mettre plus à profit le réseau de transport du Maroc, les capacités logistiques doivent être développées. En effet, le Maroc est relativement mal positionné dans l'indice de performance logistique et ses composants (graphique 2.15), et ce, particulièrement pour les catégories relevant directement de politiques publiques (douanes, infrastructures et qualité de la logistique). De plus, l'analyse des exportations marocaines vers les États-Unis montre que les coûts de transport sont environ 3.5 fois plus élevés que les tarifs douaniers (soit plus que de nombreux pays comparateurs à l'exception du Chili, du Pérou et de l'Afrique du Sud ; graphique 2.16),

ce qui peut s'expliquer par une distance importante, des tarifs douaniers bas, mais aussi une logistique inefficace. Il apparaît que le Maroc doit mieux lier sa stratégie de développement de la logistique d'une part, et sa politique de transport d'autre part pour améliorer la compétitivité de son économie. Cela peut passer notamment par le renforcement de la coordination et la coopération entre les différentes parties prenantes.

Graphique 2.15. Les performances logistiques du Maroc sont très modestes en comparaison avec d'autres pays

Écart vis-à-vis de la moyenne des pays OCDE



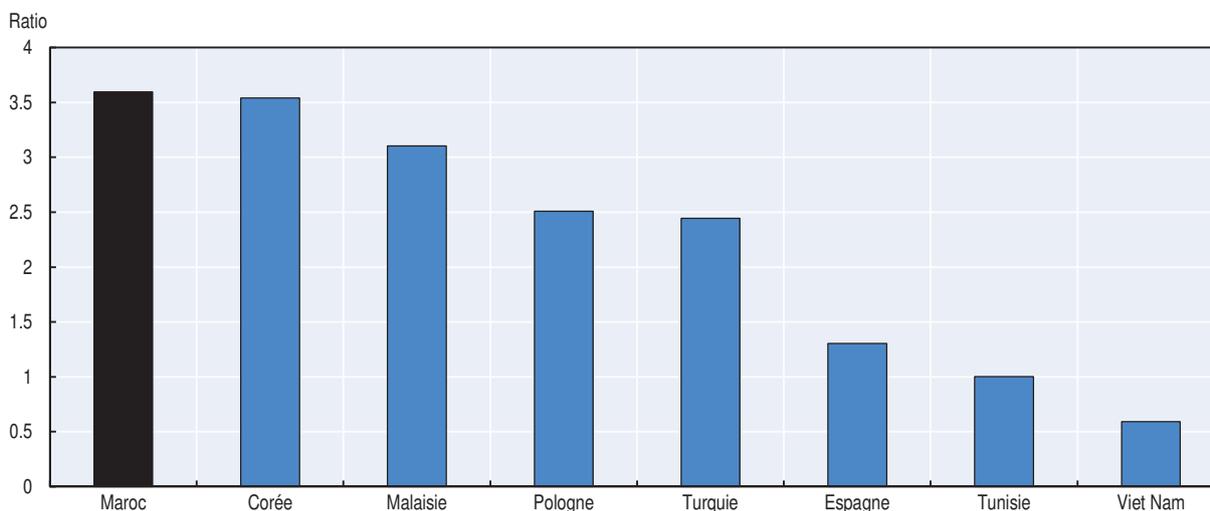
Note : L'indice de performance logistique a une échelle de 1 à 5, 5 étant le meilleur score.

Source : Banque mondiale (2017c), *Indice de performance logistique*, <https://lpi.worldbank.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708615>

Graphique 2.16. Pour les exportations vers les États-Unis, les coûts du fret sont 3.5 fois plus élevés que les frais de douane

Ratio des coûts du fret par rapport aux tarifs douaniers, 2014



Note : Les calculs sont basés sur les importations des États-Unis.

Source : US Census Bureau, <https://www.census.gov/data.html>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708634>

Le secteur de la logistique a d'importantes répercussions sur la compétitivité des entreprises marocaines. La qualité du transport et de la logistique est importante pour tirer profit de l'avantage géographique du Maroc, à proximité du marché européen, et participer aux chaînes de valeur mondiales (respect des échéanciers et fiabilité des livraisons, qualité des produits livrés, etc.). Or le coût de la logistique, incluant le transport, représentait en 2006 20 % du PIB au Maroc (BM, 2006b), un taux supérieur à celui du Brésil, du Mexique ou de la Chine, où ce ratio varie entre 15 et 17 % du PIB, de l'Union européenne (10 %), ou des pays de l'OCDE (8 % ; METL 2014 ; OCDE/CAF, 2013). Le Maroc se situe au même niveau que la moyenne des pays d'Amérique latine (CGEM, n.d ; OCDE/CAF, 2013), ce qui affecte négativement la compétitivité-coût des entreprises. Selon les branches industrielles, il peut représenter la moitié ou les deux tiers des charges du facteur travail. Dans le secteur manufacturier (mécanique, textile, électronique), il atteint 25 % de la valeur ajoutée et il représente 15 à 30 % du prix des produits agricoles exportés (CGEM, n.d.). Ainsi, la très grande majorité des stratégies sectorielles pointent vers un besoin de logistique important.

Malgré des résultats obtenus grâce à la stratégie logistique, le pan transport intérieur présente encore des insuffisances

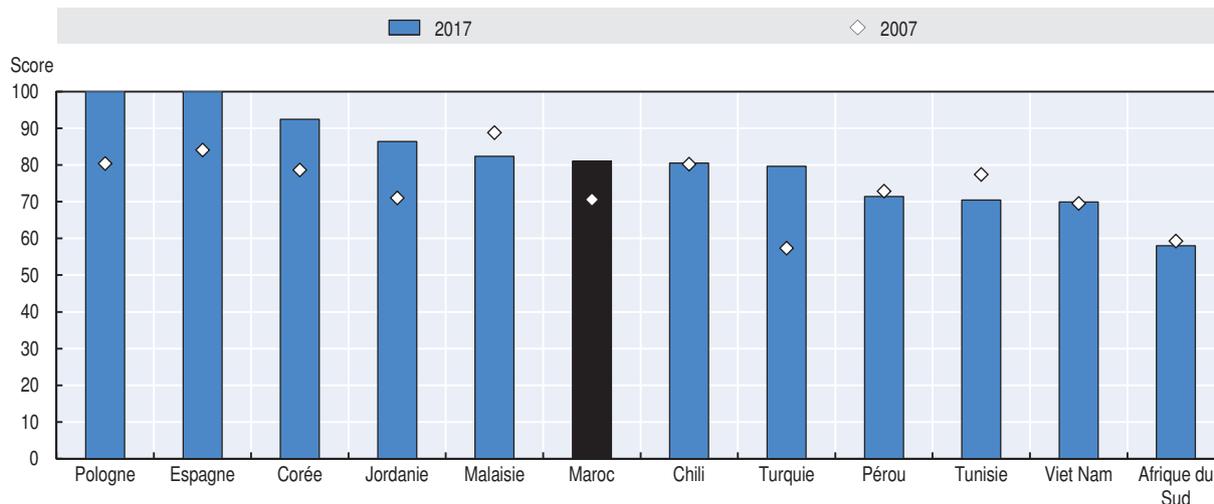
La logistique constitue une priorité du Maroc. En 2010, le Maroc a mis en place la stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique. Cette stratégie a pour but de réduire les coûts logistiques et contribuer à la croissance et au développement durable (METL, 2014). Elle est structurée autour de cinq axes principaux : le développement d'un réseau national intégré de zones logistiques multi-flux, l'optimisation et la massification des flux de marchandises, l'émergence d'acteurs logistiques intégrés et performants, le développement des métiers de la logistique, et la mise en place d'un cadre de gouvernance du secteur et de mesures de régulation adaptées.

La stratégie de développement de la logistique a apporté ses premiers résultats. Le Maroc dispose désormais de 550 hectares (ha) aménagés accueillant les plateformes logistiques intégrées (contre 80 ha en 2010), dépassant l'objectif prévu de 540 ha en 2015. Le prix de la location de l'immobilier logistique prêt à l'emploi a baissé, bien que le prix des terrains aménagés reste élevé. De nombreux opérateurs de logistique étrangers s'installent et les opérateurs marocains se développent : plus de 5 000 entreprises de logistique et transport ont été créées de 2010 à 2013, soit deux fois plus que sur la période précédente. L'offre de formation a triplé à 7 300 places en 2015 (AMDL, 2016). Le coût d'entreposage a baissé pour atteindre 1.9 MAD/jour/palette en 2015 contre 3 en 2010 grâce à la multiplication progressive des opérateurs et la diversification de l'offre de services logistiques.

La logistique pour l'export-import s'est modernisée. Les douanes marocaines se sont améliorées : le Maroc apparaît désormais bien positionné en matière de coûts des procédures d'exportation et d'importation par rapport aux pays comparateurs (graphique 2.17). Environ 25 % des exportations marocaines reposent fortement sur une bonne logistique - que ce soit par leur caractère intensif en logistique (3 %) ou leur sensibilité aux délais, comme dans le cas des produits périssables (18 %) - une place intermédiaire en comparaison avec d'autres pays (graphique 2.18). Le Maroc fait partie des pays qui dédouanent le plus rapidement les exportations (graphique 2.19), ce qui suggère que la logistique à l'export-import ne présente pas de contrainte majeure pour les produits périssables. Ainsi, bien que 25 % des entreprises considèrent que les douanes et les régulations commerciales représentent des entraves à leurs activités en 2013, soit une part bien supérieure aux pays de comparaison, ce résultat apparaît davantage tiré par les aspects réglementaires que douaniers.

Graphique 2.17. **Les douanes se sont fortement améliorées au Maroc au cours des dernières années**

Distance de la frontière du commerce transfrontalier, 2007 et 2017



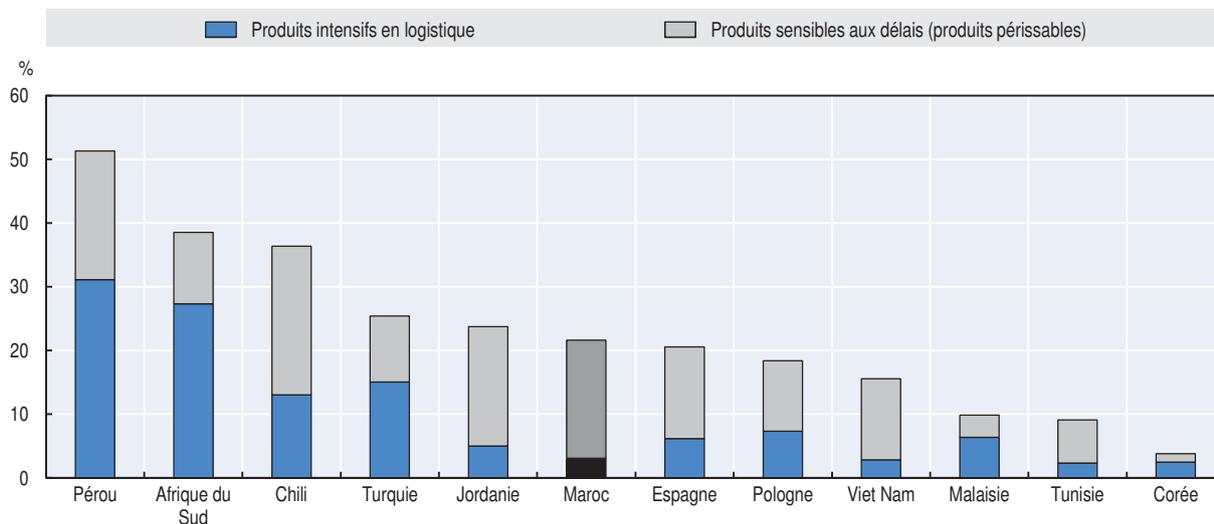
Note : L'indicateur frontière du commerce transfrontalier mesure les coûts liés à la logistique des exportations et des importations de marchandises. La distance à la frontière montre la position du pays vis-à-vis du pays avec la meilleure performance.

Source : Banque mondiale (2017d), *Doing Business* (base de données), <http://français.doingbusiness.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708653>

Graphique 2.18. **Un quart des exportations marocaines sont intensives en logistique ou sensibles aux délais d'exportation**

% du total des exports



Note : Les secteurs à forte intensité logistique comprennent l'exploitation minière, la foresterie et l'exploitation forestière, la fabrication du bois, l'édition et l'impression du papier. Les secteurs sensibles aux délais (périssables) comprennent l'agriculture, la pêche, la fabrication de produits alimentaires et de boissons, la production de vêtements et du textile, ainsi que l'horticulture.

Source : Calculs des auteurs à partir de Nations Unies (2015), *UN Comtrade* (base de données), <http://comtrade.un.org/>.

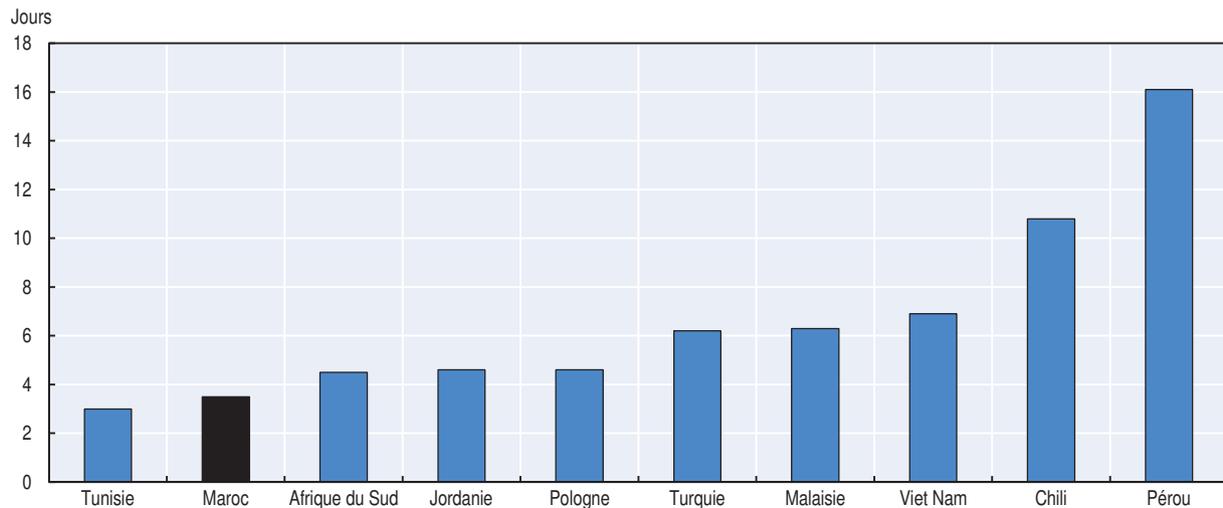
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708672>

Le transport et la logistique intérieurs, insuffisamment développés, pénalisent l'accès au marché pour les acteurs nationaux. Quelque 75 % des marchandises sont transportées par route, 21 % par le rail et 4 % par le cabotage. Plusieurs types de biens sont affectés par des défaillances logistiques. Pour les produits pétroliers, la distribution des centres de

stockage vers les stations-services subit des surcoûts en raison de livraisons fractionnées. Les produits agricoles connaissent des défaillances dans le stockage et la chaîne du froid, qui pénalisent la distribution de produits frais et se répercutent sur le développement de la grande distribution et sa trentaine d'hypermarchés (ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Mise à niveau de l'économie, n.d.)³. Enfin, le réseau de distribution des produits alimentaires reste caractérisé par des points de vente hors grande distribution (soit 80 % du circuit de distribution) souvent traditionnels (40 % d'épiceries), ce qui rend difficile l'optimisation des flux de distribution (insuffisance et inadéquation des zones de stockage à proximité des bassins de consommation ; METL, 2010). Pour la partie interne de la chaîne de valeur logistique (caractérisée par les piliers infrastructures, qualité de la logistique et compétences de l'indice de performance logistique), le Maroc est moins bien classé que d'autres pays (graphique 2.15) et affiche des performances relativement faibles, soulignant son inefficience. Face à ces constats, les futurs développements de la logistique s'orientent sur la distribution interne, le soutien des acteurs et le cadre réglementaire. Le pilotage de la politique de logistique et transport intérieur nécessitera plus d'informations et de données.

Graphique 2.19. Le Maroc dédouane vite les exportations

Nombre de jours pour dédouaner directement les exportations



Source : Banque mondiale (2017d), *Doing Business* (base de données), <http://français.doingbusiness.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708691>

Comme de nombreux pays, le Maroc a mis en place en mai 2014 un Observatoire marocain de la compétitivité logistique. Ces observatoires sont des outils pour évaluer les besoins des filières économiques en matière de transport et logistique. Ils permettent d'identifier les besoins en données et de les collecter pour permettre la prise de décision (importance du transport de marchandises, trajets sur le territoire, utilisation des différents modes de transport, efficacité du transport). Pour ce faire, les observatoires collectent des données macroéconomiques sur le secteur (taille dans l'économie, déterminants des prix sur le marché), microéconomiques sur les entreprises (trafic, volume, etc.) ou liées aux externalités (pollution, impacts environnementaux ; OCDE/ITF, 2016). Les expériences internationales montrent que la soutenabilité financière est un des principaux défis des observatoires. Au-delà des financements à long terme, il est nécessaire de mettre en place une bonne gouvernance et de solides capacités techniques, et de s'assurer du soutien constant du ministère ou de l'agence de tutelle pour asseoir la légitimité de ces institutions

(OCDE/ITF, 2016). L'Observatoire marocain a démarré timidement ses activités. Le Maroc devrait poursuivre ses efforts en définissant une série de statistiques nécessaires à la prise de décision, en les collectant par l'Observatoire et en les analysant en étroite collaboration avec les acteurs déjà présents (ministère de l'Équipement, Agence de développement de la logistique, HCP). L'Observatoire du transport, quant à lui, est en cours de mise en place et s'accompagne d'un projet de renouvellement du parc en circulation.

L'externalisation des prestations de services logistiques par les entreprises doit être favorisée par une offre de transport routier de meilleure qualité

Relativement peu d'entreprises marocaines externalisent les services logistiques. Dans une enquête réalisée auprès de 80 entreprises marocaines en 2015, seulement 11 % externalisent les services logistiques (AMDL, 2016). L'externalisation a été motivée par une volonté de se concentrer sur leur cœur de métier et de mieux maîtriser les coûts (notamment en transformant des coûts fixes en coûts variables). Ce constat est partagé par les secteurs rencontrés lors de la mission de septembre 2016 : l'intégration des entreprises se fait verticalement, car elles sont confrontées à des services de logistique chers ou de faible qualité.

La politique de libéralisation du transport routier n'a pas apporté les résultats escomptés

La faible externalisation des prestations de services logistiques peut s'expliquer par la baisse de la qualité de l'offre de services, entraînée par la politique de libéralisation du secteur du transport routier. Depuis 1999, le Maroc a libéralisé le secteur du transport routier de marchandises pour structurer le secteur à l'image de ce qui est adopté à l'international. Plus précisément, la réforme a visé à : i) rendre le secteur concurrentiel ; ii) mettre un terme aux situations de rente et de monopole en rendant l'accès à la profession équitable sur la base de critères consentis à l'international (honorabilité, aptitude professionnelle et capacité financière) ; iii) hisser le transport national à des niveaux internationaux ; iv) encourager l'initiative privée et promouvoir l'investissement ; v) intégrer le parc informel ; et vi) professionnaliser le secteur (DEPF, 2013). Les prix ont ainsi été dérégulés (Loi n° 16-99, 2005). Le monopole d'État sur le fret, l'Office national du transport (qui représentait l'organe régulateur) a été dissolu en 2003 et les aspects réglementaires sont revenus au ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau. La libéralisation a entraîné une forte baisse des prix, l'offre ayant fortement augmenté avant la libéralisation en raison de la faible productivité et qualité de l'Office national du transport (Teravaninthorn et Raballand, 2008). Les prix bas n'ont pas incité les acteurs du secteur à investir pour moderniser leurs équipements, entraînant un rapport qualité/prix relativement faible. Cela a été renforcé par la faible concurrence des entreprises étrangères, qui restent principalement sur une niche de service aux entreprises multinationales implantées au Maroc. À l'inverse, certains pays ont mené une libéralisation du secteur qui a réussi à maintenir une certaine qualité du service, tout en laissant fluctuer les prix dans des fourchettes encadrées (encadré 2.7). Le Maroc devrait ainsi mener une étude détaillée sur l'impact de la libéralisation par rapport à ses objectifs initiaux. Plus récemment, le contrat programme 2011-13 a été signé entre le gouvernement et les professionnels des transports routiers de marchandises pour la régulation et la mise à niveau des acteurs du transport routier de marchandises pour réviser les critères d'accès et d'exploitation du transport routier de marchandises, mettre en place un système de labellisation des acteurs et soutenir le développement du transit routier international.

Cette situation est d'autant plus problématique que le transport routier constitue le principal mode de distribution des marchandises au Maroc. Le transport routier représente 6 % du PIB et 9 % de la valeur ajoutée du secteur tertiaire. Il assure 90 % de la mobilité des personnes et 75 % du fret national hors phosphates. Il représente 90 % du coût de transport national et 95 % des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). En 2016, plus de 52 000 entreprises opéraient dans ce secteur, dont plus de 90 % dans le transport des marchandises hors phosphates, avec en majorité des très petites entreprises (TPE) et PME. Le transport routier des marchandises génère un chiffre d'affaires de plus de 15 milliards MAD et offre 170 000 emplois.

Encadré 2.7. Les États-Unis et le Mexique ont réussi à libéraliser le secteur du transport de marchandises tout en maintenant une qualité de service

Le *Motor Carrier Act* (MCA) mis en place aux États-Unis en 1980 a conduit à une libéralisation substantielle de la réglementation du camionnage, tout en maintenant la qualité du service. La réforme a visé à décloisonner le marché afin de desservir les régions éloignées, traditionnellement non desservies du fait de rendements moins élevés pour les transporteurs, et ainsi permettre l'universalité du service de transport sur le plan géographique. Cette réforme devait permettre de réduire les prix des produits alimentaires grâce à une hausse de l'offre d'agriculteurs éloignés des grands centres de distribution. La réforme a : i) réduit les barrières à l'entrée du secteur, permettant aux acteurs d'entrer lorsque le service était jugé « utile à des fins publiques » ; ii) réduit les restrictions sur les contrats des transporteurs ; et iii) permis aux transporteurs agricoles non réglementés de transporter des produits réglementés sur les trajets retour, afin de ne pas rouler à vide et donc d'optimiser leurs déplacements.

Contrairement au Maroc, la réforme américaine a prévu des mécanismes pour garder une main sur la concurrence-prix et ainsi effectuer une libéralisation contrôlée, obligeant les entreprises américaines à se démarquer par la qualité. Le MCA a permis aux transporteurs communs de faire varier leurs prix dans une fourchette de plus ou moins 10 % par an par rapport aux prix de l'année précédente, avec la possibilité pour l'Interstate Commerce Commission de faire varier la fourchette plus amplement selon les évolutions du marché. Les résultats ont été importants :

- Beaucoup de nouveaux transporteurs sont entrés dans l'industrie, passant de 16 000 entreprises au milieu des années 70 à plus de 49 000 en 1992, notamment des acteurs non poids lourds qui ont fourni des services innovants, tels que le ramassage de petits paquets, et plus adaptés aux besoins des clients.
- Les entreprises ont réalisé des économies de coûts : bien que la déréglementation ait augmenté les coûts des entreprises de camionnage de 7 % au cours de la première année, en 1984, les économies de coûts s'élevaient à 23 %.
- Enfin, l'équipement s'est amélioré. Le nombre de tracteurs lourds a diminué de 280 000 unités, soit 20 % au cours des six premières années, et leur nombre est encore actuellement inférieur à celui de 1980. Les remorques ont augmenté de moins de 20 % entre 1980 et 1990 alors qu'elles avaient presque doublé entre 1970 et 1980.

Au Mexique aussi, la dérégulation qui a eu lieu de 1989 à 1993 a apporté les résultats escomptés. Le système restrictif de licence a été modifié pour faciliter l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, de même que les restrictions portant sur les mesures de sûreté et de sécurité financière. Cela s'est traduit par une baisse des prix de 23 % sur cinq ans, l'entrée de nombreux acteurs et la réalisation d'investissements dans l'achat de véhicules neufs, plus rapides et fiables. Parallèlement, des mesures de sûreté ont été prises sur les temps de conduite et les conditions à l'importation de véhicules.

Source : OCDE/ITF (2015), « Logistics Strategy and Performance Measurement: Mexico's National Observatory for Transport and Logistics », <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwvzcgzgm-en> ; OCDE (1997), « Liberalisation in the transportation sector in North America », <http://www.oecd.org/trade/envtrade/2386841.pdf> ; Ying. (1990), « The Inefficiency of Regulating a Competitive Industry: Productivity Gains in Trucking Following Reform », <http://dx.doi.org/10.2307/2109708>.

La structure du secteur du transport routier intérieur, marquée par une forte informalité, freine l'émergence d'acteurs locaux solides

La forte présence d'acteurs informels sur un marché du transport routier fragmenté pénalise la qualité des prestations de services logistiques. La structure du marché marocain est similaire à celle d'autres pays, comme le Chili ou le Mexique. Les acteurs présents sur le marché sont divisés en trois groupes :

1. Le **formel structuré** (200 unités), composé d'acteurs formellement enregistrés auprès des autorités (registres du ministère de l'Équipement et des Transports) et ayant une offre logistique moderne. Ce petit nombre de transporteurs répond aux normes internationales.
2. Le **formel non structuré** (20 000 unités), composé d'acteurs enregistrés mais peu contrôlés en raison de l'atomisation de leur parc (90 % ont un à deux camions en moyenne). Ces petites entités échappent généralement à la réglementation sociale et fiscale à laquelle sont soumises les entreprises structurées, ce qui aboutit à des situations de non-respect des normes.
3. L'**informel** (20 000 à 30 000 unités), avec des acteurs non enregistrés auprès des autorités, qui échappent à tout contrôle. Ce secteur peut avoir une tarification jusqu'à 50 % plus basse que le formel (OCDE, à paraître).

Cette structuration entraîne de faibles prestations de services logistiques, que les entreprises contournent en les internalisant. D'une part, les nombreux petits opérateurs informels ou non structurés fournissent des services de faible qualité. D'autre part, la forte concurrence de ces opérateurs rend plus difficile l'émergence de groupements modernes de transport pouvant efficacement répondre aux besoins des expéditeurs. Pour certaines entreprises (familiales le plus souvent), externaliser les flux logistiques en ayant recours à un prestataire les oblige à déclarer une partie de leur commerce et à rendre les flux transparents. Ainsi, beaucoup d'entreprises marocaines ont une logique patrimoniale qui les pousse à investir dans des capacités logistiques (entrepôts, camions, etc.), même si cela les oblige à mobiliser des ressources qu'elles auraient pu investir dans leur activité principale.

Une des explications de la faible formalisation du secteur du transport routier de marchandises peut résider dans les entraves à l'entrée dans le secteur. Pour être transporteur, la réglementation marocaine demande à ce que l'entreprise soit en mesure de justifier de capacités financières suffisantes. Si une telle condition est conforme aux réglementations d'autres pays, les montants demandés aux nouveaux entrants semblent importants compte tenu du niveau de développement du Maroc (60 000 MAD pour le premier camion, 2 000 MAD pour chaque véhicule supplémentaire ; graphique 2.20, panel A), de même que l'enregistrement de véhicules supplémentaires (graphique 2.20, panel B). En 2010, le Maroc a exigé pour l'octroi de licence la prise en compte des qualifications techniques des opérateurs en plus des capacités financières, permettant ainsi au pays de se mettre en conformité avec les normes internationales. Or le système de licence continue d'apparaître inadéquat, favorisant l'émergence de petits acteurs qui ne parviennent pas à réaliser d'économies d'échelle. Ainsi, le Maroc devrait revoir les conditions d'entrée sur le marché formel pour les transporteurs de marchandises. Le Maroc pourrait aussi considérer plus largement de mener un programme spécifique de formalisation du transport routier (avec des campagnes de renforcement des capacités, d'informations, etc.).

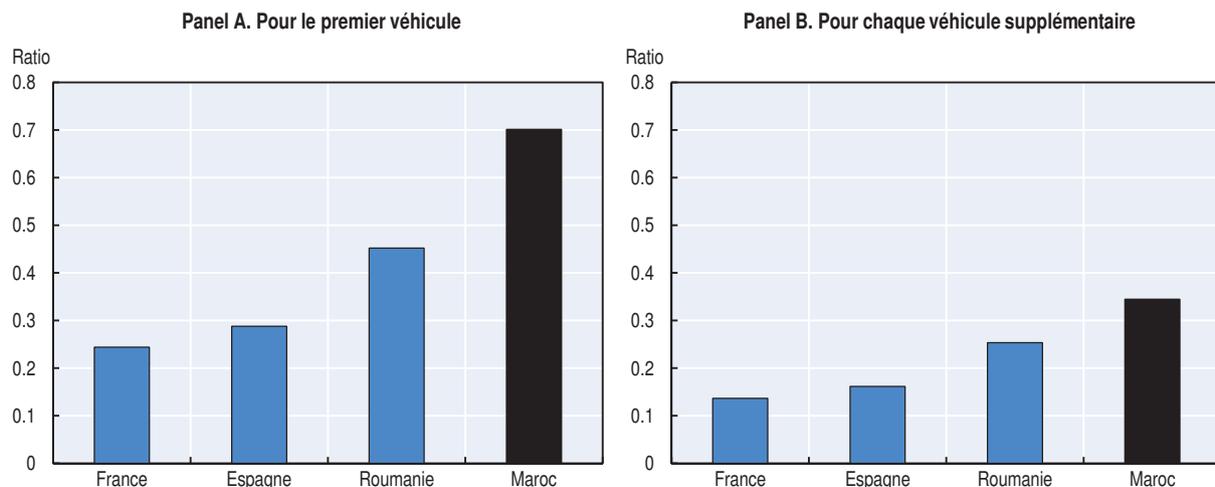
Les acteurs manquent de capacités et ne sont pas assez bien organisés

Les acteurs marocains de la logistique recourent relativement peu aux TIC, diminuant ainsi leurs capacités de réponse et leur compétitivité. L'offre locale de services de logistique spécialisée est peu diversifiée, les entreprises avec une palette de services logistiques étant majoritairement

des filiales des groupes européens pour des clients européens. Pour les entreprises marocaines, il devient alors difficile de trouver des opérateurs répondant à leurs demandes spécifiques. Par conséquent, certaines entreprises investissent dans leur propres moyens, renchérissant ainsi les coûts. Or, il existe une relation positive entre utilisation des technologies, notamment informatiques, et performance logistique (graphique 2.21). Les systèmes d'information sont nécessaires pour stocker et utiliser de l'information, pouvant notamment être utiles au suivi des marchandises. Ainsi, le Maroc doit encore améliorer la qualité et la couverture des TIC et favoriser leur utilisation par les entreprises. En effet, le Maroc a encore du chemin à parcourir pour que le secteur de la logistique tire davantage profit de la technologie (graphique 2.21).

Graphique 2.20. Les exigences demandées par le Maroc pour être transporteur sont relativement élevées compte tenu de son niveau de développement

Ratio du montant de la justification financière sur le PIB PPA par habitant en USD



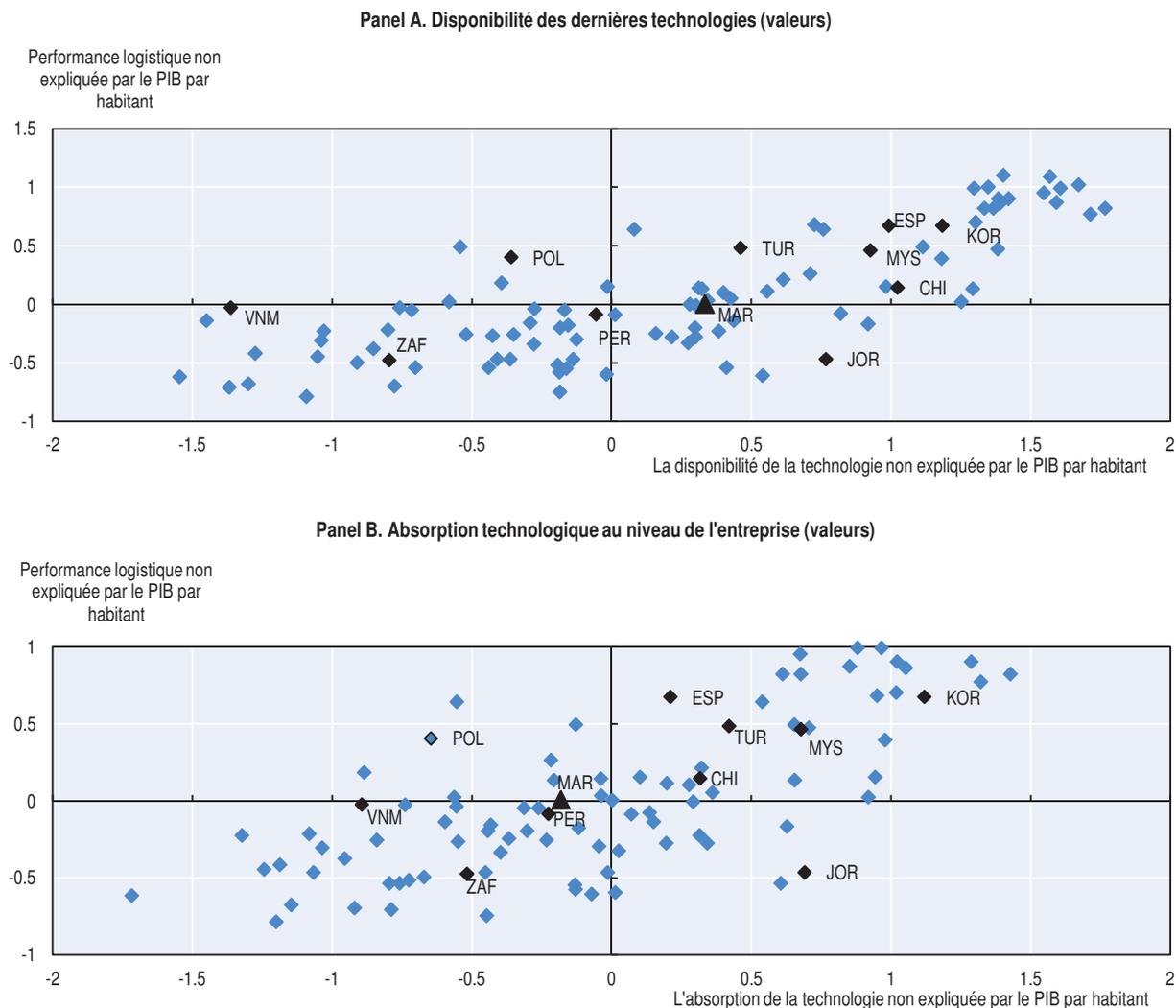
Sources : Calculs des auteurs à partir des données du ministère de l'Équipement d'Espagne ; ministère des Transports de Roumanie ; Administration française (2017), <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F31849> ; ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau du Maroc ; Banque mondiale (2017b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.banquemondiale.org>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708710>

Les acteurs ont une faible connaissance, et par conséquent maîtrise, de leurs coûts. La logistique induit un certain nombre de coûts cachés, que les entreprises ne maîtrisent pas nécessairement, notamment pour celles qui la considèrent comme un élément secondaire de la vie de l'entreprise. En 2006, seulement 10 à 15 % des entreprises avait une solide comptabilité (Banque mondiale, 2006a). Le Maroc a mis en place des simulateurs de coûts en ligne ; un guide des bonnes pratiques en matière d'externalisation qui fournit aux donneurs d'ordre la méthodologie et les outils de travail pour réussir leur projet d'externalisation des activités logistiques depuis la phase de réflexion jusqu'au suivi et pilotage de la prestation ; ainsi que des ateliers de sensibilisation au profit des associations professionnelles sectorielles des chargeurs, afin de promouvoir les avantages de l'externalisation des activités logistiques et d'améliorer la prise de conscience des entreprises des enjeux logistiques. Par ailleurs, un programme de mise à niveau logistique des PME, PME Logis, a été lancé fin 2017 jusqu'en 2021. Il cible les opérateurs logistiques et les chargeurs-donneurs d'ordre, et offre aux PME plusieurs possibilités d'accompagnement technique et financier, notamment en matière de diagnostic de la fonction logistique au sein de l'entreprise, de déploiement de projets d'externalisation logistique, de développement de systèmes d'information logistique, ainsi qu'en matière de certifications et de formations aux métiers logistiques. Ce programme cible 600 PME avec une enveloppe

globale de près de 63 millions MAD. Le Maroc devrait poursuivre ses efforts de renforcement des capacités des entreprises dans une optique de meilleure maîtrise de leurs structures de coûts.

Graphique 2.21. **La performance logistique du Maroc est freinée par le bas niveau technologique**



Note : Les corrélations partielles utilisent le PIB par habitant comme variable de contrôle.

Source : Banque mondiale (2017c), *Indice de performance logistique*, <https://lpi.worldbank.org/> ; Forum économique mondial (2012), *Indice de compétitivité mondiale* (base de données), <https://www.weforum.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708729>

Le parc automobile est atomisé et vétuste

Malgré son importance, notamment vis-à-vis de l'acheminement pour l'export, le secteur reste globalement sous-optimisé. En 2013, le parc de camions comprend 90 000 unités, dont 65 % utilisées dans le transport de marchandises pour compte d'autrui (contre 73 275 unités en 2011). Ces tendances reflètent une atomicité du marché, avec en moyenne peu de camions par transporteur (Flanders Investment & Trade, 2014 ; METL, 2013). Cette structure du marché apparaît inefficace, avec en moyenne des camions opérant 90 jours par an au Maroc contre 220 jours en France en 2006 (Banque mondiale, 2006b). De plus, par souci de rentabilité les camions sont surchargés, avec une prédominance de véhicules de petit et moyen tonnage sur longue distance.

L'âge moyen du parc de transport routier est de 12.5 ans (Flanders Investment & Trade, 2014). Le Maroc a mis en place des programmes de rajeunissement du parc de transport routier en 2008-10 (510 millions MAD, soit 16 millions EUR par an) et 2011-14, qui ont permis le renouvellement de 1 374 véhicules (dont 28 % de tracteurs et 72 % de remorques/semi-remorques ; METL, 2013), contribuant à rajeunir le parc (14 ans avant la mise en œuvre du programme). Les programmes proposent des primes pour le retrait définitif des vieux véhicules et l'acquisition de véhicules neufs. Toutefois, l'âge du parc reste largement supérieur à celui de l'Europe (7.7 ans), ce qui affecte la modernisation du secteur et la sécurité routière, et a des impacts environnementaux importants. Ainsi, la reconduction du programme de renouvellement du parc et son extension aux autres modes pour la période 2018-23 sont prévues dans le cadre de la Loi de finances, avec des conditions et des facilitations plus incitatives et encourageantes, accompagnées par la mise à jour régulière des tarifs de référence, tout en incluant à chaque fois et au fur et à mesure d'autres aspects ou sous-secteurs omis auparavant. Dans ce cadre, en 2017, le ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau a indiqué que 55 555 unités de transport de marchandises et 1 321 unités de transport public de voyageurs devraient être détruites d'ici 2020 en échange de primes compensatoires pour les propriétaires. D'autres pays ont mis en place des incitations différentes. Par exemple, le Mexique a mis en place des programmes de renouvellement du parc des véhicules de transport de marchandises qui repose sur un crédit d'impôt (encadré 2.8). Le Maroc pourrait envisager de revoir les critères de qualification au programme et les incitations pour accélérer le renouvellement de son parc, tout en favorisant la formalisation du secteur.

Encadré 2.8. **Le programme de renouvellement du parc des véhicules de transport des marchandises au Mexique**

Pour que les programmes de renouvellement du parc des véhicules de transport apportent de bons résultats, il s'agit de cibler les véhicules les plus anciens, assurer leur bonne destruction, ne pas créer d'opportunités pour que les véhicules abandonnés soient réparés afin d'être éligibles à la prime de casse, et assurer que les nouveaux véhicules correspondent aux normes de sécurité et aux standards environnementaux. Les programmes du Mexique répondent à ces critères.

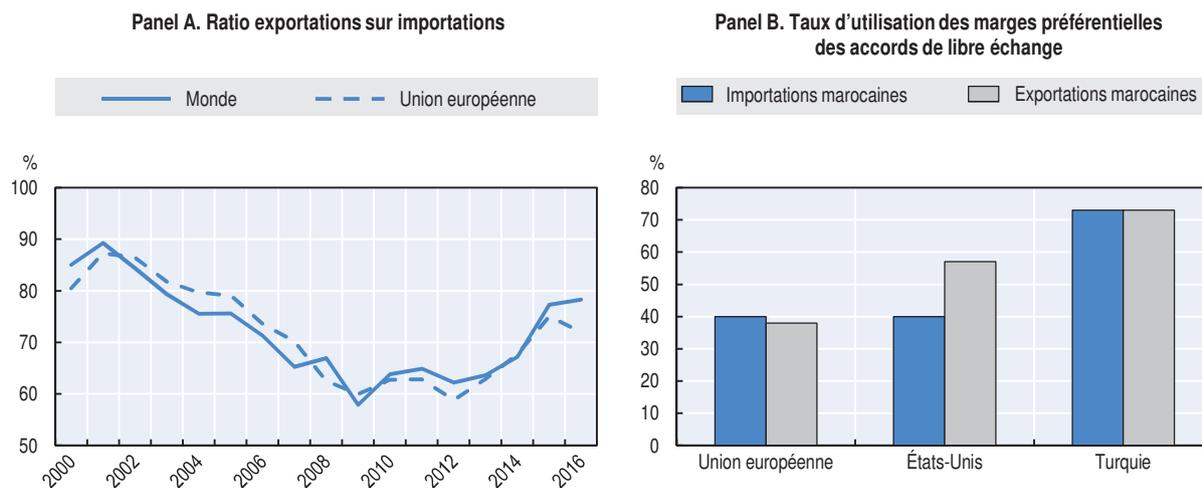
Depuis 2003, le Mexique a mis en place deux programmes (*Esquema de substitución y renovación vehicular* et *Programa de renovación*) pour un montant global de 67 millions EUR sur la période 2003-14 (soit environ 6.7 millions EUR par an). Ils ont permis le renouvellement de 68 000 véhicules, avec une forte augmentation sur les dernières années (de 500 en 2004 à plus de 7 000 en 2014). Ces programmes concernent les véhicules de plus de dix ans. Les véhicules achetés doivent être neufs ou de moins de six ans. Les incitations sont d'ordre fiscal : la participation au programme offre un crédit d'impôt équivalent au plus petit montant entre le prix d'achat du vieux véhicule, 15 % du prix du nouveau véhicule ou un montant fixe qui varie selon le type de véhicule. Récemment, la cible des 6 000 véhicules à détruire par an a été fixée.

Source : Décret du 26/03/2015 sur le renouvellement du parc de véhicules de transport, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386771&fecha=26/03/2015 ; OCDE (2017c), *Review of the Regulation of Freight Transport in Mexico*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268364-en> ; OCDE (2017d), « Note pays du Maroc sur les indicateurs de facilitation du commerce » OCDE (2017d), « Note pays du Maroc sur les indicateurs de facilitation du commerce », Paris, <http://www.oecd.org/fr/echanges/facilitation/indicateurssurlafacilitationdesechanges.htm>.

L'adoption des normes et le recours au système d'accréditation permettront à l'offre marocaine de gagner en qualité et de s'exporter davantage

Le Maroc a mené une importante politique d'ouverture, mais le système productif n'a pas pleinement mis à profit les opportunités offertes par l'accès préférentiel aux marchés extérieurs. Dès 1994 avec le Traité de Marrakech le Maroc s'est engagé dans des accords commerciaux et des partenariats privilégiés avec plusieurs régions du monde. Les principaux accords confèrent des marges préférentielles significatives à la plupart des produits marocains, notamment industriels (MCE, 2015). Pour profiter de ce cadre préférentiel, les autorités ont engagé des programmes volontaristes ciblant des secteurs prometteurs d'exportation, notamment industriels (les « métiers mondiaux du Maroc »). Si ces filières ont réussi une entrée compétitive dans les chaînes de valeur européennes, cela ne suffit pas pour couvrir le déficit commercial (graphique 2.22, panel A), et les taux d'utilisation des lignes préférentielles à l'exportation, notamment vers l'Union européenne, restent faibles (IRES, 2013 ; graphique 2.22, panel B).

Graphique 2.22. **Le Maroc n'a pas pleinement mis à profit les opportunités offertes par les accords de libre-échange**



Note : Panel A : Pour l'année 2016, les chiffres sont provisoires. Panel B : Les données sont pour l'année 2014.

Source : Panel A : Calculs des auteurs sur la base de Nations Unies (2017), UN Comtrade (base de données), <http://comtrade.un.org/db/>. Panel B : données locales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708748>

Le Maroc œuvre à l'harmonisation de ses normes avec les normes européennes pour faciliter l'accès des produits marocains au marché européen. Le partenariat Maroc-Union européenne est régi par l'accord de libre-échange de 2000, complété en 2012 par un protocole d'échange de produits agricoles. En 2008, suite à l'obtention du statut avancé du Maroc comme partenaire de l'Union européenne, un plan d'action a été lancé, avec des répercussions importantes en matière d'harmonisation de la législation marocaine avec la réglementation et les pratiques européennes et internationales. En 2013, en vue d'un accord de libre-échange complet et approfondi (Aleca) entre le Maroc et l'Union européenne, les barrières commerciales ont été simplifiées.

La poursuite de ce travail d'alignement des normes marocaines sur le référentiel international et régional peut permettre de tirer profit des accords commerciaux déjà existants. L'adoption de normes internationales est recherchée car elle induit des effets

positifs sur les performances des entreprises et les capacités à l'export (Fontagné et al., 2015 ; Humphrey et Memedovic, 2006 ; Trifković, 2017 ; Volpe Martincus et al., 2010 ; Volpe Martincus et Carballo, 2009). L'investissement dans les normes et les certifications contribue à développer une offre de produits de qualité qui permet d'accéder plus facilement à certains marchés. Au Maroc, la démarche de normalisation s'inscrit dans un mouvement plus général de diversification des marchés d'exportation, notamment vers les marchés émergents et africains (OCDE, 2017a).

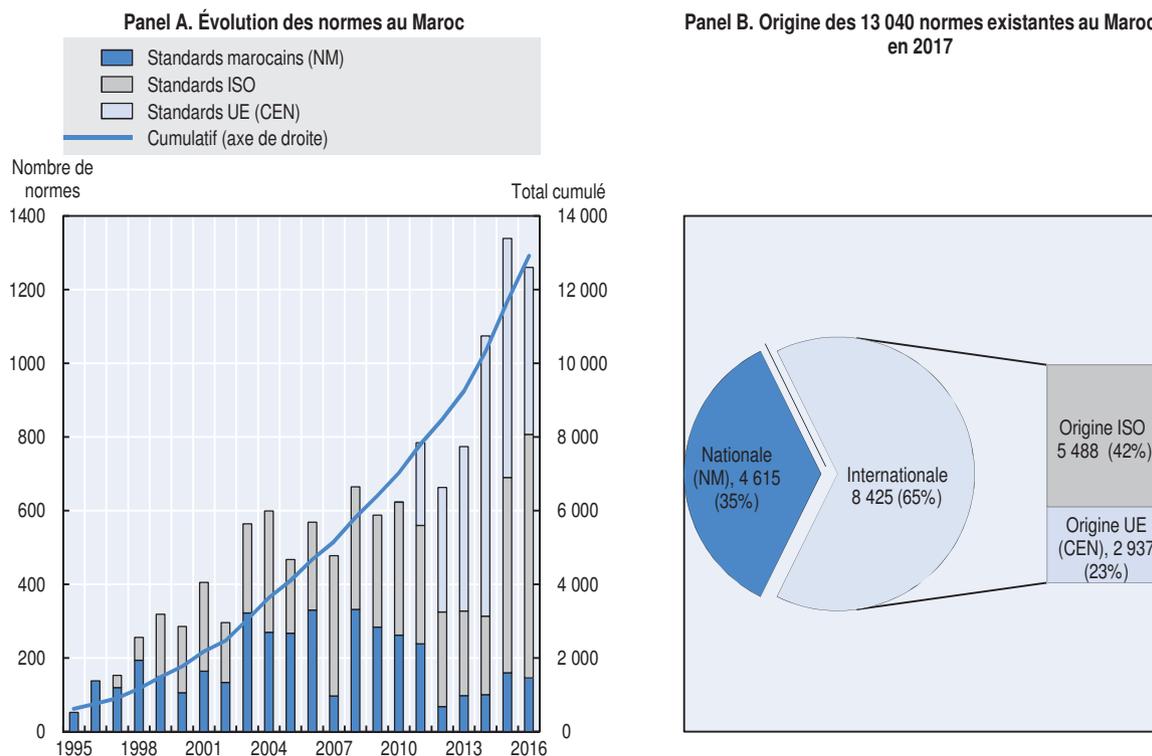
Toutefois, la dynamique de normalisation peut engendrer une perte d'opportunités sur le marché national. La prise en compte des spécificités du marché intérieur est cruciale, car le développement des normes et de leur application se pose avec acuité dans le circuit de distribution traditionnel (environ 80 % du chiffre d'affaires du marché du commerce urbain de détail). En effet, si la normalisation accroît la qualité des produits et permet d'atteindre de nouveaux marchés et consommateurs, elle engendre également une hausse des prix des produits. En l'absence de communication auprès des consommateurs locaux (marketing, marquage-étiquetage), cette hausse de la qualité peut s'avérer difficilement perceptible, et entraîner un risque additionnel pour les opérateurs qui ont des débouchés sur le marché local. Les opérateurs doivent alors concilier offre sur les marchés étrangers à des prix et qualité plus élevés, et offre sur le marché local caractérisée par des prix inférieurs et des clients davantage tournés vers des produits d'entrée de gamme. Ainsi, la normalisation n'apparaît pas comme un élément pénalisant la compétitivité des entreprises en tant que tel, mais affectant potentiellement les débouchés si les pertes sur le marché national ne sont pas compensées par des gains sur les marchés à l'export. Par ailleurs, la normalisation sert aussi de protection du marché intérieur contre les importations impropres à la consommation et la contrebande.

Ainsi, il s'agit pour le Maroc de mettre en avant la normalisation en tant qu'opportunité de développement des entreprises et d'accompagner le tissu productif marocain à répondre aux exigences internationales en matière de normes. Le respect des normes offre la possibilité aux entreprises marocaines de se démarquer par la qualité sur les marchés internationaux, ce qui revêt une importance particulière compte tenu de la politique de diversification des marchés. Or le développement de l'offre marocaine à l'export reste tributaire, entre autres, de la capacité des opérateurs locaux à satisfaire aux exigences internationales en matière de normes et de standards de qualité (MCE, 2015). En effet, en 2014, le Maroc comptait environ 5 200 entreprises exportatrices, mais seulement 2.2 % réalisaient 68 % du chiffre d'affaires total à l'export (OCDE, 2017a). De plus, sur la période 2002-10 la moitié des entreprises exportatrices étaient spécialisées sur un ou deux produits, et opéraient sur un seul marché de destination (HCP, 2016).

Au Maroc, la capacité de production de normes s'améliore, mais leur adoption par les entreprises reste faible

Depuis la réforme du cadre institutionnel de la normalisation en 2010, la capacité de production de normes s'est significativement améliorée. Le travail d'harmonisation avec les standards internationaux est nettement perceptible depuis 2011 (graphique 2.23, panel A). Environ 6 000 normes ont été produites ou mises à jour en l'espace de six ans. En juin 2017, le Maroc dispose ainsi d'un répertoire d'environ 14 000 normes, dont 65 % sont fondées sur les normes internationales de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) ou sur celles de l'Union européenne (graphique 2.23, panel B), en ligne avec le rythme d'adoption d'autres pays.

Graphique 2.23. La capacité de production de normes s'est significativement améliorée



Source : Calculs des auteurs à partir des données d'Imanor (2017), « Catalogue des normes au Maroc », <http://www.imanor.gov.ma/wp-content/uploads/2017/03/CATALOGUEMars-2017.pdf>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708767>

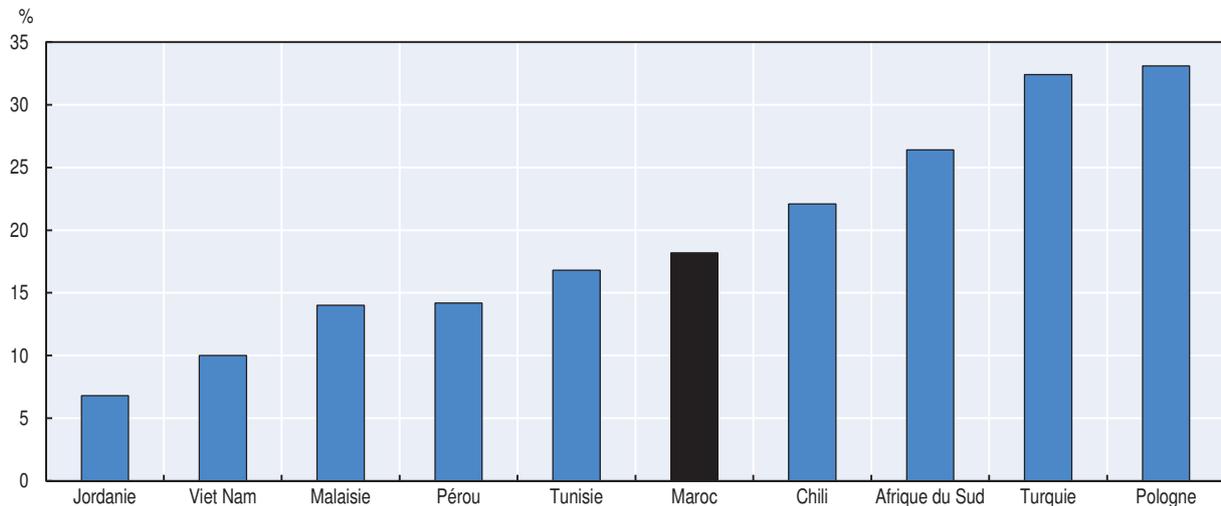
La demande de normes et de certifications par les entreprises progresse, mais reste limitée. En 2016, 5 500 normes ont été vendues aux entreprises, contre 2 876 en 2012 (MIICEN, 2017). Même si le Maroc ne dispose pas de source fiable permettant de recenser le nombre de firmes certifiées en raison de l'absence d'obligation pour la trentaine d'organismes certificateurs de communiquer leurs résultats à l'Institut marocain de normalisation (Imanor), leur nombre reste faible. La proportion d'entreprises manufacturières ayant une certification de qualité reconnue à l'échelle internationale est d'environ 18 % au Maroc, contre plus de 30 % en Turquie ou en Pologne (graphique 2.24). L'expérience internationale montre que l'adoption des normes par les PME locales ne va pas de soi. Les PME font en général un usage limité des normes et standards du fait d'un déficit d'informations, de difficultés à obtenir l'information appropriée, ou de coûts perçus comme trop élevés. Au Maroc, les procédures apparaissent relativement longues et coûteuses (ITC, 2012). Par ailleurs, les caractéristiques de la demande nationale n'évoluent pas, les consommateurs marocains continuant de préférer les produits étrangers, synonymes de meilleure qualité.

Le Maroc a mis en place le programme d'appui *Moussadana*, dont une partie est dédiée à la labélisation des PME. Chaque année 700 entreprises sont choisies par Maroc PME pour bénéficier de ce programme, dont le but est de renforcer la compétitivité des PME et de les accompagner dans leur développement. Chaque entreprise reçoit environ 1 million MAD. Le programme offre plusieurs types de services en vue d'accompagner les PME sélectionnées. Ils peuvent concerner les procédures de certifications et d'audits : accompagnement à la certification des produits, à la certification selon la norme, à la

certification QSE, audit pour l'obtention de la catégorisation en douanes, pour l'obtention des labels RSE – CGEM, Fibre citoyenne ou e-thiQ (ANPME, 2017). Le programme peut prendre en charge jusqu'à 60 % des coûts de certification pour les entreprises (OCDE/CE/ETF, 2014).

Graphique 2.24. Le Maroc se situe dans la moyenne des pays de comparaison en matière d'entreprises certifiées, mais loin de pays comme la Turquie ou la Pologne

Part des entreprises manufacturières ayant une certification de qualité reconnue à l'échelle internationale



Source : Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708786>

Néanmoins, il apparaît que le Maroc doit davantage accompagner les acteurs. En particulier, les autorités gagneraient à élargir la couverture des programmes d'appui technique et financier visant à réduire les obstacles à l'adoption des normes pour les PME. Il s'agirait également de renforcer la stratégie de communication au-delà de la semaine nationale de la qualité, du Prix national de la qualité et des trois forums nationaux annuels (normalisation, certification, et normes électrotechniques), pour sensibiliser les opérateurs économiques sur l'importance de la qualité et de la normalisation. Enfin, le Maroc devrait faciliter l'accès aux informations sur les enjeux des normes et standards pour le développement des entreprises et auprès des consommateurs. Pour ce faire, la promotion des activités de l'Imanor, organisme de normalisation créé en 2014 et encore insuffisamment connu, serait bénéfique, à la fois dans l'administration et auprès du secteur privé. De nombreux pays ont mis en place des initiatives de soutien à l'adoption des normes par les entreprises, dont certaines peuvent servir d'inspiration pour le Maroc (encadrés 2.9 et 2.10).

De plus, si le Maroc a progressé sur le plan de l'accès aux normes, les efforts peuvent être poursuivis. Le Maroc a développé la vente de normes en format électronique, les demandes de devis en ligne, la vente directe de normes internationales, la transmission des normes par courriel, etc. Toutefois, le Maroc n'a pas les capacités suffisantes pour assurer la veille de l'évolution des normes, notamment internationales et européennes, et en informer en temps opportun les entreprises marocaines.

Le service marocain d'accréditation (Semac) n'est pas encore reconnu à l'échelle internationale. Le Semac n'est pas reconnu par les accords multilatéraux de l'European Accreditation ou de l'International Accreditation Forum. De ce fait, une entreprise marocaine certifiée par un organisme accrédité par la Semac peut être réévaluée à l'étranger, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises à l'export. De ce fait, les entreprises marocaines ont tendance à être certifiées par des organismes étrangers qui se déplacent de l'étranger, entraînant des coûts importants, ou par des organismes étrangers ayant des antennes au Maroc, ce qui est moins coûteux, mais avec parfois des niveaux de prestations moindres. Il s'agirait donc de faire reconnaître le Semac sur le plan international.

Encadré 2.9. **Le soutien aux PME pour l'adoption de normes dans les pays européens**

En Espagne, afin de permettre aux PME de faire plein usage des standards existants, l'Association espagnole des entreprises d'électroniques et de communication a encouragé la création de groupes de travail pour mieux communiquer sur les enjeux de la standardisation. Des entreprises de différents secteurs, mais pouvant intervenir sur des marchés communs, se regroupent afin d'évoquer les problématiques de standardisation les concernant. Ces groupes produisent des documents sur les standards et les diffusent à toutes les entreprises du secteur concerné. L'association des fabricants d'équipements électriques incite par ailleurs ses membres à participer à des comités de standardisation au niveau international, européen et national, ce qui permet de renforcer leur implication dans le processus de standardisation.

Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la République tchèque, la Slovénie et la Slovaquie, des initiatives ont été lancées par les institutions publiques pour mieux faire connaître les standards existants. Cela s'est traduit par des campagnes d'informations à destination des PME, l'organisation de séminaires et ateliers, ou encore la publication de *success stories* d'entreprises qui ont tiré profit de l'adoption de normes et standards. La Slovaquie et la Croatie ont également proposé des subventions pour mobiliser les PME dans le processus de standardisation. En Pologne, l'association d'artisanat a offert des formations sur les standards environnementaux afin de les promouvoir auprès des PME.

Source : Union européenne (2013), « Encourager l'utilisation des normes pour soutenir la croissance, la compétitivité et l'innovation », <https://doi.org/10.2769/5850>.

Encadré 2.10. **La Turquie, un exemple de soutien dynamique pour accroître la capacité des PME à participer à l'offre exportable**

Au milieu des années 2000, le taux d'adoption de normes ISO 9000 était plus faible pour les petites entreprises (24 %) que les grandes (64 %) ou les moyennes (45 %). Le ministère de l'Économie, l'Assemblée des exportateurs et l'Association des exportateurs de textiles et de vêtements d'Istanbul ont alors lancé Turquality®, un mécanisme d'accréditation visant à faciliter les efforts d'institutionnalisation des sociétés familiales et à soutenir les entreprises dans leur stratégie de marque sur les marchés internationaux.

Le mécanisme prend en charge 50 % des coûts d'élaboration des marques et l'entrée sur les marchés internationaux (brevets, certifications et frais de franchise), et les met en contact avec de grandes sociétés de conseil à l'export. Les entreprises doivent proposer une feuille de route et une étude détaillée avant d'être sélectionnées par le ministère de l'Économie en lien avec les pays prioritaires pour l'exportation. En outre, la promotion des exportations des PME est soutenue par l'Agence publique pour le développement des PME, la Chambre de commerce, le Conseil des relations économiques extérieures et l'Assemblée des exportateurs turcs, qui disposent de plusieurs programmes (tableau 2.5).

Encadré 2.10. La Turquie, un exemple de soutien dynamique pour accroître la capacité des PME à participer à l'offre exportable (suite)

Tableau 2.5. Plusieurs programmes de soutien sont proposés aux entreprises turques

Objectifs	Programme	Nature de l'aide	Institutions en charge
Incitation à l'adoption des normes de qualité	Aide à la certification des PME	Prise en charge de 50 % des dépenses liées à la certification, aux systèmes de gestion de l'environnement et au marquage CE.	Assemblée des exportateurs
Soutien pour les activités publicitaires et liées à la marque	Aide publique aux créateurs	Prise en charge de 50 % des dépenses liées à la publicité, à la certification et aux redevances d'enregistrement des marques.	Assemblée des exportateurs et ministère de l'Économie
Orientation vers de nouveaux marchés d'exportation	Aide à la réalisation d'études de marché et à l'accès aux marchés	Prise en charge du coût de l'audit juridique et financier préalable aux fusions et acquisitions (60 %). Participation à des missions commerciales sectorielles à l'étranger (50 %). Participation à des sites web de commerce électronique inter-entreprises (70 %).	Ministère de l'Économie
Soutien aux entreprises dans leur stratégie de marque et d'amélioration de l'image	Turquality®, mécanisme d'accréditation	Prise en charge de 50 % des coûts en ce qui concerne les marques et l'entrée sur les marchés internationaux (notamment brevets, certifications et frais de franchise). Les sociétés de conseil apportent des informations aux exportateurs pour adopter les meilleures pratiques dans leur stratégie de marque et commercialisation.	Assemblée des exportateurs et ministère de l'Économie

Source : Banque mondiale (2009), « Turkey - National Innovation and Technology System: Recent Progress and Ongoing Challenges », <http://documents.worldbank.org/curated/en/799041468110944306/Turkey-National-innovation-and-technology-system-recent-progress-and-ongoing-challenges> ; OMC (2016), « Examen des politiques commerciales : Turquie », https://www.wto.org/french/tratop_f/tptr_f/tp431_f.htm.

La démarche de normalisation nécessite des efforts concertés de l'ensemble de l'administration

Le Conseil supérieur de normalisation, de la certification, de l'accréditation et de la promotion de la qualité n'est pas véritablement activé. Mis en place au cours de la récente refonte du système de qualité, le Conseil a pour objectif de fournir des orientations stratégiques aux organes d'accréditation (Semac) et de certification (Imanor), et de limiter la dispersion des efforts en matière de normalisation menés auparavant par chaque département ministériel de manière séparée. Rattaché au Chef du gouvernement, ce Conseil inclut le secteur privé, des représentants des consommateurs et des syndicats d'ouvriers. Si les quatre commissions (normalisation, certification, accréditation et promotion de la qualité) ont déjà été mises en place, il n'y a cependant pas eu de réunion depuis quatre ans. Le Maroc devrait donc réactiver le Conseil supérieur de normalisation, de la certification, de l'accréditation et de la promotion de la qualité.

Sur les marchés publics, le respect des normes fait parfois encore défaut. La Loi de 1970 sur la normalisation et l'art. 35 de la Loi n° 12-06 sur la normalisation rendent obligatoire la référence aux normes marocaines homologuées ou aux normes internationales pour tout acheteur public. Cela a été renforcé dans le décret de passation des marchés publics de 2013 dans le but d'assainir la concurrence et renforcer la transparence (art. 5). Toutefois, le respect des normes sur les marchés publics apparaît insuffisant et devrait être renforcé. Enfin, si les textes juridiques encadrant la normalisation existent, ils ne s'accompagnent souvent pas assez de contrôle. Le décret n° 2-14-394 du 13 mai 2016 approuvant le cahier des clauses administratives et générales applicables aux marchés des travaux (CCAGT, art. 42) stipule

que « conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 2-14-394, les matériaux et produits doivent être conformes à des spécifications techniques ou à des normes marocaines homologuées, ou à défaut, aux normes internationales ». Ainsi, les entreprises sont tenues de respecter les normes techniques marocaines quand elles existent ou, à défaut, les normes internationales, et le contrôle du maître d'ouvrage demeure nécessaire pour obliger les entreprises à respecter les normes en vigueur.

L'accréditation reste encore peu mise en avant. En raison de l'absence de réglementation, l'accréditation des laboratoires par le MIICEN n'est pas systématiquement reconnue par les autres départements ministériels. Par ailleurs, les organismes de certification ne sont pas tous accrédités, ce qui entraîne des prestations au secteur privé de plus faible qualité pouvant parfois décourager les entreprises. En effet, l'accréditation des organismes de certification n'est pas obligatoire. Le Maroc devrait ainsi avoir recours à l'accréditation dans le cadre de la réglementation et sensibiliser les décideurs sur le rôle de l'accréditation comme garante de la compétence des organismes d'évaluation de la conformité et de la qualité de services qu'ils fournissent au marché.

Les infrastructures de qualité restent encore en deçà des besoins

Depuis 2013, le Semac a été mis en place auprès du ministère chargé de l'Industrie. Il est responsable de l'accréditation et de l'évaluation des compétences techniques des organismes de certification, d'essais et de qualification (sauf pour les produits agricoles, qui relèvent de l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires). Les organismes désireux être accrédités adressent à la division d'accréditation leur dossier de candidature. L'accréditation est délivrée pour un cycle de cinq ans, durant lequel trois évaluations de surveillance sont réalisées.

Le Maroc privilégie les méthodes d'inspection physique et de vérification aux frais de l'opérateur (acheteur/exportateur). À la suite du projet de jumelage Maroc-Union européenne en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires, les autorités marocaines ont adopté en mars 2010 la Loi n° 28-07 qui implique plus de procédures de contrôle avant la mise sur le marché. Les dispositions couvrent toutes les étapes de la production, la manipulation, le traitement, la transformation, l'emballage, le conditionnement, le transport, l'entreposage, la distribution, l'exposition à la vente et l'exportation des produits primaires, des produits alimentaires destinés à la consommation humaine et des aliments pour animaux. Les produits sont ainsi soumis, aux frais de l'importateur, à une inspection sanitaire (OMC, 2015). À l'issue de cette inspection, un certificat sanitaire vétérinaire, obligatoire pour le dédouanement, est délivré.

Or, le nombre de laboratoires et d'organismes d'inspection et de certification accrédités auprès du Semac semble assez limité. Par exemple, en 2016 la liste des laboratoires accrédités auprès du Semac (MIICEN, 2017) ne compte que cinq laboratoires accrédités dans le domaine textile-cuir et 37 dans l'agro-alimentaire, chimie-parachimie, ce qui entraîne des délais d'attente pour l'accès aux tests trop longs et coûteux pour être compétitif. Cela place les entreprises marocaines dans une situation difficile par rapport à leurs homologues internationaux qui mènent leurs essais dans les maisons-mères. Or l'absence de reconnaissance mutuelle des essais au sein des accords de libre-échange n'incite pas les laboratoires marocains à investir. Pour répondre efficacement aux besoins croissants des opérations d'import-export, le Maroc devrait davantage investir dans les capacités à accréditer des laboratoires et les organismes d'inspection.

Les procédures d'évaluation de conformité à l'import et à l'export sont contraignantes

Malgré d'importants progrès en matière de facilitation du commerce entre 2012 et 2015 (OCDE, 2017d ; encadré 2.11), les procédures de contrôle d'évaluation de conformité posent des difficultés pour les exportations. Les procédures d'inspection apparaissent trop nombreuses et trop coûteuses (ITC, 2012), et les délais s'avèrent incertains (CGEM, 2014). Les aliments et les produits agricoles sont davantage affectés par les obstacles non tarifaires que les produits manufacturés du fait des risques sanitaires. Les produits textile, habillement et cuir, semblent être plus entravés par les procédures nationales que par les réglementations étrangères, notamment en matière de délai des procédures de contrôle. Pour les entreprises exportatrices de machines et de produits électroniques, ce sont les règles d'origine des pays partenaires qui posent problème : les certificats d'origine sont particulièrement difficiles à obtenir en raison de la complexité des procédures de délivrance et des retards administratifs. Le Maroc devrait faciliter et assouplir les procédures, plus précisément: accélérer et simplifier les processus de contrôles, dématérialiser les opérations de contrôle pour permettre aux opérateurs de les faire en amont sans se déplacer (et ainsi gagner du temps), évaluer les risques pour les produits dangereux et faire des contrôles documentaires pour les autres produits, et enfin catégoriser les fournisseurs sérieux pour assouplir leurs procédures (OCDE, 2017d).

À l'importation, les entreprises rencontrent des difficultés au niveau des contrôles et des inspections nationales, ainsi que des procédures d'évaluation de la conformité mises en œuvre par le Maroc. Les produits agricoles et alimentaires, ainsi que certains produits manufacturés, comme l'habillement, sont particulièrement concernés (CGEM, 2014 ; ITC, 2012). Par ailleurs, la part des importateurs affectés par des obstacles non tarifaires est presque deux fois plus importante pour les entreprises transitaires que pour les entreprises productrices (CGEM, 2014 ; ITC, 2012). Le Maroc a dématérialisé le système de contrôle à l'importation, permettant ainsi d'automatiser les échanges avec le système de la douane (guichet unique Portnet), d'organiser les flux de traitement des dossiers, d'améliorer la traçabilité de l'ensemble des traitements des dossiers, de réduire les délais de traitement. Par ailleurs, le ministère de l'Industrie a rendu publiques les procédures de contrôle et la réglementation technique applicables, permettant la disponibilité des informations sur les décisions anticipées. Dans ce cadre, le Maroc doit continuer de renforcer la transparence des procédures de contrôle, mais aussi la communication de l'administration (normes, circulaires de contrôle, etc.). Enfin, il est à noter que la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce au Maroc et chez ses principaux partenaires commerciaux pourra avoir d'importants impacts sur les coûts liés au commerce international.

La politique d'étiquetage et de traçabilité peut être renforcée

Les politiques réglementaires autour du marquage/étiquetage et de la traçabilité des produits sur le marché national fournissent les bases indispensables pour mieux promouvoir la qualité. Elles permettent aux acheteurs de disposer d'informations fiables sur les différences de qualité, et aux entreprises normalisées de bâtir une meilleure stratégie marketing. De telles politiques, si elles sont accompagnées d'une stratégie d'information grand public sur les différences de qualité, peuvent également inciter les entrepreneurs à investir dans la démarche de normalisation comme stratégie de différenciation sur le marché national. Dans le cas du Maroc, une demande locale de qualité semble dynamique pour des filières comme les biens d'équipement électriques, l'électroménager ou l'agro-alimentaire.

Le marquage, l'étiquetage et la traçabilité sont traités dans plusieurs réglementations spécifiques. Le décret n° 2-12-389, pris en application de la Loi n° 28-07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et entré en vigueur le 16 mai 2014, s'applique aux produits alimentaires importés. Son objectif est de fournir aux consommateurs toutes les informations sur la dénomination, la composition, l'aspect nutritionnel et la validité des produits alimentaires grâce à un étiquetage clair. Des exigences similaires s'appliquent aux produits pharmaceutiques et aux médicaments. L'arrêté n° 06-14 fixant les mentions obligatoires, la forme et les modalités d'apposition de l'étiquette sur les biens et les produits dans le secteur du commerce et de l'industrie, en application de la Loi n° 31-08 sur la protection du consommateur, renforce le décret n° 2-12-389. Toutefois, certaines mentions sur l'étiquetage, comme le caractère recyclable ou la fabrication sans carbone, ne sont souvent pas vérifiées par une tierce partie indépendante, ce qui affecte la bonne concurrence sur le marché.

Encadré 2.11. Depuis plusieurs années, le Maroc facilite les procédures commerciales

Le Plan national de simplification des procédures du commerce extérieur, en cours de mise en œuvre, prévoit des mesures de facilitation et d'optimisation des opérations du commerce extérieur : normalisation, harmonisation et dématérialisation des documents ; optimisation des échanges de données entre les intervenants ; simplification des circuits, formalités et procédures de traitement des opérations ; réduction des délais de séjour des marchandises ; proposition d'assouplissement des aspects réglementaires, tout en veillant à la sécurité et à la réduction des risques des opérations.

Dans le cadre de la facilitation des procédures du contrôle et des formalités liées à l'inspection des produits périssables, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et forêts a mis des services à la disposition des opérateurs au niveau des principales zones de production et d'exportation des produits agro-alimentaires. Les opérations de contrôle de la qualité des exportations agricoles et halieutiques se déroulent au niveau des unités de conditionnement et de transformation des produits, permettant ainsi aux opérateurs un gain de temps et de coût. De même, les services de l'établissement autonome de contrôle et de coordination des exportations à Tanger Med facilitent l'acheminement des exportations. Par ailleurs, et afin d'améliorer et de faciliter le contrôle des produits à l'exportation, le ministère a lancé un projet de dématérialisation de l'opération d'inspection. De plus, depuis 2008 le Maroc a pris la décision de décentraliser et d'alléger le contrôle sanitaire et phytosanitaire aux frontières à l'exportation des produits agricoles et agro-alimentaires, dont les denrées périssables. En effet, la séparation de la délivrance du certificat sanitaire d'exportation des procédures de dédouanement pour tous les produits, dont les biens périssables, et l'élimination du recours aux inspections avant embarquement, sont déjà appliquées. Le contrôle sanitaire et phytosanitaire de l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires (ONSSA) est réalisé à l'origine (établissements d'origine des produits) et l'embarquement au niveau du poste inspection filtrage de sortie est direct. À titre d'exemple, le système de certification sanitaire des produits de la pêche a été reconnu par la Commission de l'Union européenne depuis 1993. Enfin, conformément à l'art. 8 de l'Accord de facilitation des échanges qui oblige les membres à faire en sorte que les différentes autorités présentes aux frontières coopèrent et coordonnent leurs activités afin de faciliter les échanges, l'ONSSA est en cours d'intégration au Guichet unique PortNet, ce qui constitue une action majeure de simplification des procédures. D'autres actions de simplification du contrôle ont été mise en place, notamment l'allègement des contrôles analytiques pour les produits à moyens et faibles risques. Par ailleurs, les importateurs ont le droit de recours et la possibilité de demander des révisions, conformément à la réglementation nationale. Enfin, le document du résultat final de contrôle délivré par l'ONSSA à l'importateur contient obligatoirement la motivation en cas de refus des services de contrôle sanitaire et phytosanitaire.

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et forêts.

Des insuffisances en matière de traçabilité pénalisent certains secteurs, comme l'agro-alimentaire. Les faiblesses du système de traçabilité entraînent des surcoûts difficilement récupérables pour les entreprises disposant d'une norme. Par exemple, l'absence de traçabilité du lait ne permet pas de l'utiliser comme base pour la transformation. Ainsi, les consommateurs marocains en quête de qualité continuent de préférer les produits étrangers, ce qui peut engendrer une perte d'opportunités sur le marché national pour les entreprises marocaines. Le Maroc devrait améliorer l'accès des consommateurs marocains à des produits de qualité, et l'accès des entreprises aux matières premières par le renforcement de la traçabilité et la valorisation du marquage et de l'étiquetage. Enfin, le Maroc devrait promouvoir l'appellation d'origine pour les produits locaux et du terroir.

Tableau de recommandations

Objectifs à atteindre	Recommandations de l'Examen multidimensionnel du Maroc
1. Soutenir l'innovation dans le cadre de sa recherche de compétitivité, notamment industrielle	
1.1. Renforcer la structuration institutionnelle de la politique d'innovation	<p>1.1.1. Revoir les objectifs en matière d'innovation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Prioriser le soutien aux innovations en techniques de production des industries à moins forte technologie qui sont en concordance avec les stratégies sectorielles en cours et les avantages comparatifs du Maroc. ● Avoir pour objectif secondaire de faire émerger de nouvelles industries de haute technologie (pharmaceutique, informatique, etc.). <p>1.1.2. Mener une évaluation approfondie des performances et résultats des initiatives et instruments existants pour permettre de réajuster certains programmes ou mieux définir les prochains.</p> <p>1.1.3. Mettre en place une structure autonome et la doter de moyens financiers et humains suffisants pour lui permettre de répondre aux demandes des porteurs de projets innovants de manière qualitative et rapide.</p> <p>1.1.4. Rationaliser les efforts publics par une limitation du nombre d'entités chargées de la politique d'innovation au Maroc.</p> <p>1.1.5 Mettre en place une gouvernance public-privé pour superviser la mise en œuvre de la politique d'innovation et insérer cette approche dans de véritables écosystèmes de l'innovation (entreprises, investisseurs, universités, État).</p>
1.2. Accroître la contribution du secteur privé au financement de l'innovation	<p>1.2.1. Envisager de mettre en place un cadre fiscal plus attractif et favorable au développement de la recherche, et de renforcer les incitations fiscales pour développer l'innovation en veillant à respecter les standards minimum du projet OCDE/G20 BEPS, et plus particulièrement l'action 5 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Réaliser une étude coût-bénéfice de la mise en place de mesures telles que les crédits d'impôt recherche, notamment dans le cadre plus large de la charge fiscale qui pèse sur l'investissement pour les entreprises opérant au Maroc, et en prenant en compte les objectifs de la stratégie d'innovation, l'environnement économique et le climat des investissements. ● Veiller à ce que les incitations fiscales ne créent pas de distorsions entre les entreprises marocaines et étrangères, et incitent au développement de l'innovation et la R&D sur place, au Maroc. <p>1.2.2. Favoriser le développement et l'utilisation de circuits de financement de l'innovation (fonds dédiés à l'innovation, capital-amorçage, etc.)</p> <p>1.2.3. Créer des liens forts entre universités et secteur privé.</p>
1.3. Favoriser l'esprit d'innovation dans les entreprises	<p>1.3.1. Communiquer davantage sur les exemples réussis d'initiatives novatrices et de mécanismes de promotion de l'innovation (incitations, avantages, etc.) pour développer à long terme un esprit d'innovation plus marqué au sein des entreprises.</p> <p>1.3.2. Renforcer les programmes de formation en management de l'innovation pour les cadres des entreprises et développer la culture entrepreneuriale (<i>soft skills</i>).</p> <p>1.3.3. Repenser et améliorer la qualité de l'éducation, notamment au primaire et secondaire (voir le chapitre 3) de manière à encourager la créativité et l'innovation.</p> <p>1.3.4. Accroître le nombre de personnel qualifié (chercheurs, ingénieurs et techniciens).</p>
2. Faire émerger un secteur du transport intérieur structuré et de qualité permettra d'accroître la qualité de la logistique, et ainsi la compétitivité du secteur industriel	
2.1. Accompagner le développement des infrastructures avec la modernisation du secteur de la logistique	2.1.1. Mieux lier la stratégie de développement de la logistique et la politique de transport, notamment en renforçant la coordination et la coopération entre les parties prenantes.
2.2. Accroître les informations et données disponibles pour la bonne mise en œuvre de la politique logistique et de transport intérieur	2.2.1. Définir une série de statistiques nécessaires à la prise de décision, les collecter par l'Observatoire et les analyser en étroite collaboration avec les acteurs déjà présents (ministère, Agence, HCP).
2.3. Tirer plus profit de la libéralisation du secteur du transport routier qui s'est traduite par une baisse des prix et de la qualité	2.3.1. Mener une étude détaillée sur l'impact de la dérégulation par rapport à ses objectifs initiaux.

Objectifs à atteindre	Recommandations de l'Examen multidimensionnel du Maroc
2.4. Favoriser l'émergence d'acteurs locaux solides grâce à un changement de la structure du secteur du transport routier intérieur, marquée par une forte informalité	2.4.1. Envisager la révision des conditions d'entrée sur le marché formel pour les transporteurs de marchandises. 2.4.2. Envisager un programme spécifique de formalisation du transport routier (avec des campagnes de renforcement des capacités, d'information, etc.).
2.5. Renforcer les capacités et l'organisation des acteurs	2.5.1. Améliorer la qualité et la couverture des TIC et favoriser leur utilisation par les entreprises. 2.5.2. Poursuivre les efforts de renforcement des capacités des entreprises dans une optique de maîtrise de leurs structures de coûts.
2.6. Moderniser le parc automobile, encore trop atomisé et vétuste	2.6.1. Envisager de revoir les critères de qualification du programme de renouvellement du parc automobile.
3. Gagner en qualité et exporter davantage sur les marchés internationaux grâce à l'adoption et au recours aux normes et au système d'accréditation	
3.1. Favoriser l'adoption de normes par les entreprises	3.1.1. Renforcer l'accompagnement des acteurs : <ul style="list-style-type: none"> ● Élargir la couverture des programmes d'appui technique et financier visant à réduire les obstacles d'adoption des normes pour les PME. ● Renforcer la stratégie de communication et faciliter l'accès aux informations sur les enjeux des normes et standards pour le développement des entreprises et auprès des consommateurs. ● Promouvoir les activités de l'Imanor. 3.1.2. Assurer un meilleur suivi de l'évolution des normes. 3.1.3. Faire reconnaître le Semac à l'échelle internationale.
3.2. Soutenir davantage la démarche de normalisation	3.2.1. Réactiver le conseil supérieur de normalisation, de la certification, de l'accréditation et de la promotion de la qualité. 3.2.2. Assurer le respect des normes dans les marchés publics. 3.2.3. Renforcer la place de l'accréditation : <ul style="list-style-type: none"> ● Avoir recours à l'accréditation dans le cadre de la réglementation. ● Sensibiliser les décideurs au rôle de l'accréditation comme garant de la compétence des organismes d'évaluation de la conformité et de la qualité de services qu'ils fournissent au marché.
3.3. Développer l'infrastructure de qualité	3.3.1. Investir dans les capacités à accréditer des laboratoires et les organismes d'inspection.
3.4. Améliorer les procédures d'évaluation de conformité à l'import et à l'export	3.4.1. Faciliter et assouplir les procédures : <ul style="list-style-type: none"> ● Accélérer et simplifier les processus de contrôles. ● Dématérialiser les opérations de contrôle. ● Évaluer les risques pour les produits dangereux et faire des contrôles documentaires pour les autres produits. ● Catégoriser les fournisseurs connus et sérieux et assouplir leurs procédures. 3.4.2. Renforcer la transparence des procédures de contrôle et la communication de l'administration (normes, circulaires de contrôle, etc.).
3.5. Mettre en avant le marquage, l'étiquetage et la traçabilité	3.5.1. Renforcer la traçabilité pour permettre aux consommateurs marocains de bénéficier de gages de qualité sur les produits, et aux entreprises d'avoir recours aux matières premières locales. 3.5.2. Mettre en avant le marquage et l'étiquetage. 3.5.3. Développer les offres et facilités locales de certification/labellisation pour les PME qui souhaitent se lancer dans la normalisation. 3.5.4. Promouvoir l'appellation d'origine pour les produits locaux et du terroir.

Notes

1. L'analyse du profil des exportations marocaines montre que les produits champions, produits dynamiques caractérisés à la fois par une forte croissance du commerce international et des gains de parts de marché pour le Maroc, représentent 37 % des exportations totales marocaines, en moyenne, entre 2008 et 2016. Ils sont constitués principalement des équipements pour la distribution d'électricité, des voitures de tourisme, des avions et matériels connexes et leurs parties, des crustacés et mollusques, des légumes, et des articles d'habillement. Ces produits connaissent également une forte croissance de la demande mondiale au cours de la même période.
2. Un contrat-programme a été signé en avril 2017 afin de développer les industries agro-alimentaires et d'accélérer l'intégration entre l'amont productif et l'aval de la transformation. Ce contrat-programme a pour ambition de créer des synergies entre les acteurs du secteur agricole et de générer ainsi des chaînes de valeur compétitives, capables de répondre aux attentes des marchés nationaux et internationaux. Cette démarche d'intégration, bâtie autour de filières d'agro-business de haut niveau, vise à créer à terme près de 40 000 emplois industriels additionnels et 13 milliards MAD de valeur ajoutée additionnelle.
3. Le Maroc développe des plateformes de commercialisation et des zones de stockage frigorifique des produits agricoles dans le cadre du Plan Maroc vert à travers : la mise en place de zones de

transformation, de valorisation et de stockage frigorifique des produits agricoles, ainsi que des zones logistiques et de services et de plateformes commerciales et de distribution au niveau des agropoles ; le soutien accordé par l'État dans le cadre du Fonds de développement agricole pour la création et l'aménagement des unités de stockage frigorifique des produits agricoles ; le lancement de programme de plateformes logistiques et commerciales régionales à proximité des producteurs des produits du terroir.

Références

- Académie Hassan II des sciences et techniques (2012), « Développer la recherche scientifique et l'innovation pour gagner la bataille de la compétitivité, Un état des lieux et des recommandations clés », Rabat, http://www.academie.hassan2.sciences.ma/pdf/recherche_scientifique_2013_fr.pdf.
- Administration française (2017), « Exercice de la profession de transporteur routier de marchandises », <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F31849>.
- Aghion, P. et al. (2009), « The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 91, n° 1, pp. 20-32, <http://dx.doi.org/10.1162/rest.91.1.20>.
- Aitken, B. et A. Harrison (1999), « Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela », *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, pp. 605-618, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.89.3.605>.
- Alfaro, L. (2016), « Gains from Foreign Direct Investment: Macro and Micro Approaches », *The World Bank Economic Review*, vol. 30, supplément 1, pp. S2-S15, <http://dx.doi.org/10.1093/wber/lhw007>.
- Alfaro, L. et A. Rodriguez-Clare (2004), « Multinationals and Linkages: An Empirical Investigation », *Economía*, vol. 4, n° 2, pp. 113-169, <http://www.jstor.org/stable/20065460>.
- AMD L (2016), « Guide d'externalisation des activités logistiques », Agence marocaine de développement de la logistique, Rabat, <http://www.amdl.gov.ma/amdl/publication/guide-dexternalisation-des-activites-logistiques/>.
- AMIC (2012), « État des lieux sur le financement de l'innovation au Maroc », Association marocaine des investisseurs en capital, Casablanca, <http://www.fidarocgt.com/fr/images/studies/Etat%20des%20lieux%20sur%20le%20financement%20de%20l%27innovation%20au%20Maroc.pdf>.
- Andrews, D. C. Criscuolo and P. N. Gal (2015), « Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries », *The future of productivity: main background papers*, OCDE, <https://www.oecd.org/eco/growth/Frontier-Firms-Technology-Diffusion-and-Public-Policy-Micro-Evidence-from-OECD-Countries.pdf>.
- ANPME (2017), « Catalogue des offres de service ANPME », Agence nationale pour la promotion des petites et moyennes entreprises, Maroc PME, Rabat, <http://www.anpme.ma/offreservice/accueil.aspx>.
- ANPME (2013), « Les programmes d'appui à la compétitivité des PME », présentation Powerpoint (25 juin), Agence nationale pour la promotion des petites et moyennes entreprises – Maroc PME, Rabat, <http://base-docu.mre.gov.ma/fr/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/programme-appui-PME.pdf>.
- Appelt, S. et al. (2016), « R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 32, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlr8fldqk7j-en>.
- Arnold, J. et B. Javorcik (2009), « Gifted kids or pushy parents? Foreign direct investment and plant productivity in Indonesia », *Journal of International Economics*, vol. 79, n° 1, pp. 42– 53, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2009.05.004>.
- BAD (2017), « Programme d'appui à l'accélération de l'industrialisation au Maroc – Phase I (PAAIM I) », Rapport d'évaluation, juillet 2017, Banque africaine de développement, Abidjan, <https://www.afdb.org>.
- BAD/GdM/MCC (2015), « Diagnostic de croissance du Maroc Analyse des contraintes à une croissance large et inclusive », Banque africaine de développement, Gouvernement du Maroc, Millennium Challenge Corporation, <https://www.afdb.org>.
- Banque asiatique de développement (2013), « Report to the government of Kazakhstan, Policies for industrial and service diversification in Asia in the 21st century », Banque asiatique de développement, Manille, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30432/kazakhstan-policies-industrial-service-diversification.pdf>.
- Banque mondiale (2017a), *Enquête entreprises* (base de données), Banque mondiale, Washington, DC, www.enterprisesurveys.org/data/.

- Banque mondiale (2017b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), Banque mondiale, Washington, DC, <http://data.banquemondiale.org>.
- Banque mondiale (2017c), *Indice de performance logistique*, Banque mondiale, Washington, DC, <https://lpi.worldbank.org/>.
- Banque mondiale (2017d), *Doing Business* (base de données), Banque mondiale, Washington, DC, <http://francais.doingbusiness.org/>.
- Banque mondiale (2009), « Turkey -National Innovation and Technology System: Recent Progress and Ongoing Challenges », Banque mondiale, Washington D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/799041468110944306/Turkey-National-innovation-and-technology-system-recent-progress-and-ongoing-challenges>.
- Banque mondiale (2006a), *Fostering Higher Growth and Employment in the Kingdom of Morocco* (Promouvoir la croissance et l'emploi dans le Royaume du Maroc), Banque mondiale, Washington D.C., <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/391201468062082791/Fostering-higher-growth-and-employment-in-the-Kingdom-of-Moroccoa-World-Bank-country-study>.
- Banque mondiale (2006b), « La logistique du commerce et la compétitivité du Maroc », Banque mondiale, Washington D.C., <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/796641468274199799/pdf/367870ESWOFREN10BOx0338860B1PUBLIC1.pdf>.
- Box, S (2009), « OECD Work on Innovation: A stocktaking of existing work », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2009/02, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/227048273721>.
- CGEM (2014), « Étude sur les leviers de la compétitivité des entreprises marocaines : Synthèse de l'étude », Commission investissement, compétitivité et émergence industrielle, Confédération générale des entreprises du Maroc, Casablanca, www.cgem.ma/upload/392118863.pdf.
- CGEM (2012), « L'innovation et la PME au Maroc, les guides CGEM, Guide PME », Confédération générale des entreprises du Maroc, Casablanca, <https://www.cgem.ma/upload/1772945990.pdf>.
- CGEM (n.d.), Fiche relative à la logistique, disponible en ligne, <https://www.cgem.ma>.
- Chaminade, C. et C. Edquist (2010), « Rationales for Public Policy Intervention in the Innovation Process: Systems of Innovation Approach », dans Smits, R.E., S. Kuhlmann, S. et P. Shapira (dir. pub.) (2010), *The theory and practice of innovation policy: An international research handbook*, Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar, <http://dx.doi.org/10.4337/9781849804424>.
- Cour des comptes (2015), « Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise, Synthèse », Rabat, <http://www.courdescomptes.ma>.
- Cour des comptes (2014), « Rapport sur l'évaluation de la stratégie Maroc Numeric 2013, Rapport particulier n°05/13/CH IV », février 2014, Rabat, http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_136.pdf.
- DEPF (2017), « Contenu technologique des exportations manufacturières du Maroc : Évolution et analyse comparative », Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des Études et des Prévisions financières, Rabat, <https://www.finances.gov.ma/Docs/depf/2017/contenu%20technologique%20des%20exportations%20marocaines%20mars%202017%20VF.PDF>.
- DEPF (2016), « Situation et perspectives de l'économie nationale : Au-delà de l'écran comptable, la transformation structurelle continue », note de synthèse, Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des Études et des Prévisions financières, Rabat, www.finances.gov.ma/Docs/dtfe/2015/etude_ecrancomptabletransformation.pdf.
- DEPF (2015), « Promotion de l'innovation au Maroc : Acquis, dysfonctionnements et voies de progrès », Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des études et des prévisions financières, Rabat, <https://www.finances.gov.ma/depf.html>.
- DEPF (2013), « Le secteur de transport des marchandises : contraintes et voies de réformes », Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des études et des prévisions financières, Rabat, https://www.finances.gov.ma/Docs/2013/depf/4193_secteur_transport_mdises_03_2013.pdf.
- Diamane, M. et S. Koubaa (2015), « Financement des entreprises innovantes au Maroc: État des lieux », Conférence internationale des dirigeants des institutions d'enseignement et de recherche de gestion d'expression française, Rennes, http://www.cidegef.refer.org/prochaines/kenitra/communications/DIAMANE%20&%20KOUBAA_ESCAE_Maroc.pdf.
- Dimelis, S. et H. Louri (2004), « Foreign direct investment and technology spillovers: Which firms really benefit? », *Review of World Economics*. vol. 140, n° 2, pp. 230-253, <http://dx.doi.org/10.1007/BF02663647>.

- Flanders Investment & Trade (2014), « Le secteur du transport et de la logistique au Maroc », Représentation économique de la Flandre, Consulat général de Belgique, Rabat, https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/sites/trade/files/market_studies/685130916120622/685130916120622_1.pdf.
- Foley, C. et K. Manova (2015), « International Trade, Multinational Activity and Corporate Finance », *Annual Review of Economics*, vol. 7, n° 1, pp. 119-146, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115453>.
- Fontagné, L. et al. (2015), « Product standards and margins of trade: Firm-level evidence », *Journal of International Economics*, vol. 97, n° 1, pp. 29-44, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2015.04.008>.
- Forum économique mondial (2012), *Indice de compétitivité mondiale* (base de données), Cologny, <https://www.weforum.org/>.
- Gallup (2017), *Gallup World Poll*, (base de données), Washington, DC, www.gallup.com/.
- Girma S. et al. (2015), « Estimating Direct and Indirect Effects of Foreign Direct Investment on Firm Productivity in the Presence of Interactions between Firms », *Journal of International Economics*, vol. 95, n° 1, pp. 157-169, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2014.11.007>.
- Haddad, M. et A. Harrison (1993), « Are there spillovers from direct foreign investment? Evidence from panel data from Morocco », *Journal of Development Economics*, vol. 42, n° 1, pp. 51-74, [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(93\)90072-U](https://doi.org/10.1016/0304-3878(93)90072-U).
- Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2007), « What you export matters », *Journal of Economic Growth*, vol. 12, n° 1, pp. 1-25, <http://dx.doi.org/10.1007/s10887-006-9009-4>.
- HCP (2016), « Rendement de l'investissement au niveau des secteurs d'activité », note interne, Haut-commissariat au plan, Rabat, <https://www.hcp.ma>.
- Higón, D. et N. Vasilakos (2011), « FDI Spillovers: Evidence from the British Retail Sector », *The World Economy*, vol. 34, n° 4, pp. 642-666, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2011.01330>.
- Humphrey, J. et O. Memedovic (2006), « Global value chains in the agrifood sector », document de travail, Organisation des Nations unies pour le développement industriel (UNIDO), Vienne, <https://www.unido.org/>.
- Imanor (2017), « Catalogue des normes au Maroc », Institut marocain de normalisation, Rabat, <http://www.imanor.gov.ma/wp-content/uploads/2017/03/CATALOGUEMars-2017.pdf> (consulté en avril 2017).
- IRES (2015), « Comment faire du Maroc un hub régional en matière de recherche scientifique et d'innovation? », Institut royal des études stratégiques, Rabat, <http://ires.ma/wp-content/uploads/2016/02/RAPPORT-GENERAL-INNOVATION.pdf>.
- IRES (2013), « Les accords de libre-échange conclus par le Maroc : incidences sur la compétitivité globale du pays et voies d'optimisation », Institut royal des études stratégiques, Rabat, www.ires.ma/wp-content/uploads/2015/12/presentation_dg_ces_23_mai_2013_version_site_web.pdf.
- ITC (2012), « Maroc : Perspectives des entreprises - Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires », document technique MAR-12-220.F, Centre du commerce international, Genève, www.intracen.org/maroc-perspectives-des-entreprises-serie-sur-les-mesures-non-tarifaires/.
- Javorcik, B. (2004), « Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages », *American Economic Review*, vol. 94, n° 3, pp. 605-627, <http://hdl.handle.net/10986/19210>.
- Javorcik, B. et M. Spatareanu (2009), « Tough Love: Do Czech Suppliers Learn from their Relationships with Multinationals? », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 111, n° 4, pp. 811-833, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2009.01591.x>.
- Kaplinsky, R. (2010), « The role of standards in global value chains », *World Bank Policy research working papers* n° 5396, Banque mondiale, Washington, DC., <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-5396>.
- Loi 16-99 (2005), *Bulletin officiel*, n° 5374, Royaume du Maroc, http://www.sgg.gov.ma/BO/fr/2005/bo_5374_fr.pdf.
- Manole, V. et M. Spatareanu (2014), « Foreign direct investment spillovers and firms' access to credit », *Applied Financial Economics*, vol. 24, n° 12, pp. 801-809, <https://doi.org/10.1080/09603107.2014.907477>.
- MCE (2015) « Les opportunités offertes par les ALE conclus par le Maroc avec ses partenaires commerciaux », Ministère délégué auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique, chargé du Commerce extérieur, Maroc, http://www.mce.gov.ma/Etudes/Prez-Avantages%20ALE_PDEC_M24_decv2015VF.pdf.

- METL (2014), « Chiffres clé dans le secteur de la logistique », Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, Rabat, <http://www.equipement.gov.ma/logistique/chiffres-cles/Pages/Chiffres-cle-dans-le-secteur-de-la-logistique.aspx>.
- METL (2013), « Programme de renouvellement du parc des véhicules de transport routier au Maroc », Présentation Powerpoint, Forum du Programme de politique de transport en Afrique (SSATP), Dakar, décembre 2013, Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, Rabat, <https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/HTML/Conferences/Dakar13/Presentations/Dec-11/Dec%202011-Parallel%20Session%202-Mohammed%20Karara-FR.pdf>.
- METL (2010), « Stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique : synthèse de la stratégie et du Contrat-Programme 2010-2015 », Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, Rabat, http://www.invest.gov.ma/upload/secteurs/fr_Document_98.pdf.
- METL (n.d.), « Transport de marchandises pour compte d'autrui », Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, Rabat, http://www.equipement.gov.ma/routier/Transport-Routier/Transport-routier-de-marchandises/Exercice_profession/Pages/Transport-de-marchandises-pour-compte-d-autrui.aspx.
- MIICEN (2017), « La normalisation au Maroc », Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique, <http://www.mcinet.gov.ma/> (consulté en mai, 2017).
- MIICEN (2011), « Stratégie Maroc Innovation », présentation (24-26 octobre 2011), Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique, Rabat.
- Ministère de l'Équipement d'Espagne (2009), « Ley 16/1987 de 30 de Julio, de Ordenación de Transportes Terrestres (Consolidada a 27/12/2009) », Madrid, http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/FERROCARRILES/_INFORMACION/NORMATIVA/6TRANSPORTES/Ley16-1987.htm.
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Mise à niveau de l'économie (n.d.), « Plan de développement du secteur commercial Rawaj vision 2020 », Rabat, <http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-economique/commerce/commerce-interieur/plan-de-developpement-du-secteur-commercial-rawaj-vision-2020>.
- Ministère des Transports de Roumanie, « Legislatie », Bucarest, <http://mt.gov.ro/web14/domenii-gestionate/rutier/domenii-rutier-reglementari>.
- Moran, T. (2006), *Harnessing Foreign Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries*, Center For Global Development, Washington, D.C., ISBN 978-1-933286-09-9.
- Nations Unies (2017), UN Comtrade (base de données), New York, <http://comtrade.un.org/db/> (consulté en mai 2017).
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale, Les voies de développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>.
- OCDE (2017b), *Études économiques de l'OCDE : Turquie 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2016-fr.
- OCDE (2017c), *Review of the Regulation of Freight Transport in Mexico*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268364-en>.
- OCDE (2017d), « Note pays du Maroc sur les indicateurs de facilitation du commerce », Paris, <http://www.oecd.org/fr/echanges/facilitation/indicateursurlafacilitationdesechanges.htm>.
- OCDE (2016a), « Tax incentives for R&D and innovation », in *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-24-en.
- OCDE (2016b), « Fiscal incentives for R&D and innovation in a diverse world », in *OECD Business and Finance Outlook 2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257573-8-en>.
- OCDE (2014a), *Études économiques de l'OCDE : Chili 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-fr.
- OCDE (2014b), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/0f30fee4-fr>.
- OCDE (2013), « Maximising the benefits of R&D tax incentives for innovation », Note, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-incentives-for-innovation.pdf>.
- OCDE (1997), « Liberalisation in the transportation sector in North America », *OECD Working papers*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/trade/envtrade/2386841.pdf>.

- OCDE/CAF (2013), *Latin American Economic Outlook 2014 : Logistics and Competitiveness for Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>.
- OCDE/CE/ETF (2014), *Politiques en faveur des PME Afrique du Nord et Moyen-Orient 2014 : Évaluation sur la base du Small Business Act pour l'Europe*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221864-fr>.
- OCDE/ITF (2016), « Logistics Observatory for Chile: Strengthening Policies for Competitiveness », *International Transport Forum Policy Papers*, n° 16, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwvz919fzx-en>.
- OCDE/ITF (2015), « Logistics Strategy and Performance Measurement: Mexico's National Observatory for Transport and Logistics », *International Transport Forum Policy Papers*, n° 11, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwvzcgzgm-en>.
- OCDE/NU (2018), *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers*, OCDE et Nations Unies, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288379-en>.
- OCDE/OMC (2018), « Commerce en valeur ajoutée », OCDE-OMC : Statistiques du commerce en valeur ajoutée (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00648-fr>.
- OCP Policy Center (2017), « Accumulation du capital et gains de productivité au Maroc », <http://www.ocppc.ma>.
- Office des changes (2017, « Balance des paiements », Rabat, <http://www.oc.gov.ma/portal/fr/content/statistiques-des-%C3%A9changes-ext%C3%A9rieurs/balance-des-paiements>.
- OMC (2016), « Examen des politiques commerciales : Turquie », Organisation mondiale du commerce, Genève, https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp431_f.htm.
- OMC (2015), « Examen des politiques commerciales : Maroc », Organisation mondiale du commerce, Genève, www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp429_f.htm.
- Pavlinek, P. et P. Zizalova (2016), « Linkages and spillovers in global production networks: firm-level analysis of the Czech automotive industry », *Journal of Economic Geography*, vol. 16, n° 2, pp. 331–363, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu041>.
- Ramondo, N. (2009), « Foreign Plants and Industry Productivity: Evidence from Chile », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 111, n° 4, pp. 789–809, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2009.01583.x>.
- Shepherd, B. (2011), « Logistics costs and competitiveness: Measurement and trade policy applications », Transport research support program, Banque mondiale, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/455781468153272478/Logistics-costs-and-competitiveness-measurement-and-trade-policy-applications>.
- Stančík, J. (2008), « FDI Spillovers in the Czech Republic: Takeovers vs. Greenfields », *Economic Papers* n° 369, mars 2009, article présenté à « Five years of an enlarged EU – a positive-sum game », Bruxelles, novembre 2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14299_en.pdf.
- Teravaninthorn, S et G. Raballand (2008), *Transport prices and costs in Africa : a review of the international corridors (Le prix et le coût du transport en Afrique : étude des principaux corridors)*, Directions in development ; infrastructure, Banque mondiale, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/278561468201609212/Transport-prices-and-costs-in-Africa-a-review-of-the-international-corridors>.
- Trifković, N. (2017), « Spillover Effects of International Standards: Working Conditions in the Vietnamese SMEs », *World Development*, vol. 97, septembre 2017, pp. 79-101, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.040>.
- Unesco (2017), *UIS.Stat* (base de données), Paris, <http://data.uis.unesco.org/?lang=fr>.
- Union européenne (2013), « Encourager l'utilisation des normes pour soutenir la croissance, la compétitivité et l'innovation », Série de guides : Comment les Fonds structurels peuvent soutenir la politique en faveur des PME, Bruxelles, <https://doi.org/10.2769/5850>.
- US Census Bureau, Suitland, MA, <https://www.census.gov/data.html>.
- Varblane, U., D. Dyker et D. Tamm (2007), « How to Improve the National Innovation Systems of Catching-up Economies? », *Trames*, vol. 11, n° 2, pp. 106–123, <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=25275>.
- Volpe Martincus, C. et J. Carballo (2009), « Does It Matter How New Exporters Diversify: Survival of New Exporters in Developing Countries », *Working paper* n° 140, Inter-American Development Bank, Washington D.C., <https://publications.iadb.org/handle/11319/2494>.

Volpe Martincus, C., S. Castresana et T. Castagnino (2010), « ISO Standards: A Certificate to Expand Exports? Firm-Level Evidence from Argentina », *Review of International Economics*, vol. 18, n° 5, pp. 896–912, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2010.00915.x>.

Ying, J. (1990), « The Inefficiency of Regulating a Competitive Industry: Productivity Gains in Trucking Following Reform », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 72, n° 2, pp. 191–201, <http://dx.doi.org/10.2307/2109708>.

ANNEXE 2.A1

Méthodologie des calculs de productivité des entreprises

La compétitivité des industries marocaines est évaluée par des estimations de la productivité des entreprises au sein de plusieurs industries clés. Deux mesures de la productivité des entreprises sont utilisées : la productivité globale des facteurs (PGF) et la productivité du travail. Pour ce faire, les enquêtes entreprises de la Banque mondiale sont utilisées.

La productivité de chaque entreprise est calculée à partir de la valeur déclarée des ventes, après prise en compte des matériaux intermédiaires et des coûts de la main-d'œuvre et du capital utilisés, ainsi que d'indicateurs liés à l'environnement des affaires. Les données pour chaque enquête sont comparables entre les pays et dans le temps en utilisant les déflateurs et les taux de change pertinents.

Du fait d'un manque de données et d'un grand nombre d'absences de réponses des entreprises marocaines sur le coût du capital, le nombre des firmes utilisées dans cette étude est limité, ce qui peut entraîner un risque de biais ou de non-représentativité des résultats. En effet, le manque de données a réduit l'échantillon à moins de la moitié des observations initiales. Afin de corriger ce biais, la productivité est calculée en prenant en compte le poids de chaque entreprise dans l'économie.

La première mesure, la PGF, consiste à déterminer la croissance de la production qui n'est pas expliquée par l'accroissement d'un usage des facteurs de production, le capital et le travail. La prise en compte du capital rend la mesure de la productivité fiable. Les variables de l'environnement des affaires sont incluses dans les facteurs explicatifs de la fonction de production. Les estimations de la PGF sont les résidus d'une fonction de production Cobb-Douglas pour chaque secteur :

$$(1) \ln(y_{it}) = \varphi + \beta \ln(k_{it}) + \beta \ln(l_{it}) + \beta \text{Foreign}_{it} + \beta \text{Exports}_{it} + \beta \text{Leg}_{it} + \beta \text{Taxes}_{it} + \beta \text{Reg}_{it} \\ + \beta \text{Corr}_{it} + \beta \text{Crime}_{it} + \beta \text{Infra}_{it} + \beta \text{H}_{it} + \beta \text{Fin}_{it} + \beta \text{ICT}_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$(2) \ln(\text{PGF}_{it}) = \varphi + \hat{\beta} \text{Foreign}_{it} + \hat{\beta} \text{Exports}_{it} + \hat{\beta} \text{Leg}_{it} + \hat{\beta} \text{Taxes}_{it} + \hat{\beta} \text{Reg}_{it} + \hat{\beta} \text{Corr}_{it} + \hat{\beta} \text{Crime}_{it} \\ + \hat{\beta} \text{Infra}_{it} + \hat{\beta} \text{H}_{it} + \hat{\beta} \text{Fin}_{it} + \hat{\beta} \text{ICT}_{it} + \hat{\varepsilon}_{it}$$

La variable indépendante est y_{it} : la valeur ajoutée exprimée par la différence entre les ventes et les matériaux utilisés. Les variables dépendantes sont k_{it} : le capital exprimé en coût de remplacement des machines utilisées dans la production et l_{it} : le travail exprimé en salaire. Afin de rendre les pays comparables, les données sont déflatées et converties en dollars américains. « i » désigne une entreprise et « t » un pays. Les variables de l'environnement des affaires sont détaillées dans les paragraphes suivants. La somme

des coefficients estimés du capital et du travail n'est pas restreinte à 1. Les estimations sont faites par secteur, l'hypothèse sous-jacente supposant la forme de production identique dans un secteur selon les pays.

La PGF de l'entreprise individuelle est estimée comme la différence entre la production prévue par la fonction de production globale sectorielle et la production réelle de l'entreprise, compte tenu de ses différentes entrées et son environnement des affaires. Cette mesure permet de comparer les performances de productivité des entreprises marocaines avec la distribution de la productivité mondiale. L'approche de l'estimation de la productivité en tant que résidu à partir la régression des moindres carrés ordinaires impose une distribution normale des estimations de productivité dans l'ensemble d'entreprises. La comparaison de la répartition d'un sous-ensemble d'entreprises avec cette distribution mondiale fournit des informations sur la productivité et donc sur la compétitivité d'un groupe d'entreprises.

Afin de comparer la productivité des firmes marocaines non seulement avec les firmes les plus productives dans le secteur, mais aussi avec les entreprises à productivité faible et moyenne, la distribution mondiale a été divisée en trois parties. Chaque partie représente un tiers de la distribution mondiale des estimations de la productivité multifactorielle ou du travail, donc un tiers des entreprises dans chaque catégorie de productivité (faible, moyenne et forte). Cette répartition permet de placer les estimations de la productivité des firmes marocaines sur l'échelle mondiale.

Les estimations de productivité du travail permettent d'élargir le nombre d'observations et de secteurs (+20 % d'observations), mais constituent une mesure moins complète des performances de productivité car elles ne prennent pas en compte le montant du capital. Les estimations de la productivité du travail sont cohérentes avec celles de la PGF dans des industries spécifiques pour le Maroc.

Cinq grandes catégories dans l'environnement des affaires sont considérées : i) le capital humain ; ii) le financement ; iii) la qualité des infrastructures ; iv) les TIC ; et v) les relations avec le gouvernement (système judiciaire, fiscalité, réglementation, corruption, crime). Du fait d'une multitude de variables disponibles, les indicateurs agrégés par thème sont établis grâce à une technique statistique (l'analyse des composantes principales) qui permet de construire une variable contenant l'information de plusieurs variables initiales. Afin d'éviter l'endogénéité et les erreurs de mesure possibles des variables de l'environnement, les prédictions des variables de l'environnement (*fitted values*) sont utilisées à partir des caractéristiques d'une firme jugées exogènes (telles que le secteur, la région, la taille et la forme de gouvernance).

Chapitre 3

Accroître le niveau de formation pour dynamiser la croissance au Maroc

Ce chapitre propose une analyse approfondie du système de développement des compétences et identifie des recommandations de politiques publiques capables de soutenir l'action publique. Une première section propose un diagnostic du système éducatif marocain, et en rappelle les défis. Les sections suivantes analysent les leviers capables d'accroître le nombre d'années de scolarisation et le niveau des apprentissages sans accroître les inégalités. En particulier, les ressources humaines et financières investies dans l'éducation (section 2), le système de formation des enseignants (section 3), la répartition des temps d'instruction (section 4), ainsi que la gestion du système éducatif et les systèmes d'évaluation des administrations (section 5) sont étudiés dans le chapitre, et constituent des leviers que le Maroc peut soulever afin d'accroître le niveau de formation et stimuler ainsi la croissance.

Le faible niveau d'éducation est au cœur des défis de développement du Maroc. À l'exception du cycle primaire, l'accès à l'éducation obligatoire peine à se généraliser et les taux de participation au niveau du secondaire sont bas. La faible qualité de l'éducation constitue une préoccupation majeure pour l'acquisition des compétences de base. Avec 12.1 années de scolarité attendues en 2015, l'espérance de vie scolaire est faible (PNUD, 2016) et plus de 30 % de la population est encore analphabète. De plus, les taux de redoublement et de décrochage sont élevés, relativement aux pays comparables. Enfin, le système éducatif marocain, largement influencé par les disparités régionales et socio-économiques, contribue à reproduire les inégalités dans le pays.

Le stock de compétences disponibles ne répond pas aux attentes du marché de l'emploi et affecte le développement économique du Maroc. Au-delà de sa valeur intrinsèque, le capital humain constitue un élément clé pour soutenir une croissance forte et durable. Or, au Maroc, le niveau de compétences ne contribue que modestement à la croissance. Les formations professionnelles et générales ne répondent pas suffisamment aux attentes des employeurs. En effet, avec 60 % de la population active occupée sans diplôme et près de 25 % de diplômés chômeurs, le stock de capital humain n'apparaît pas suffisamment valorisé.

L'urgence de réformer le système éducatif et de développer des compétences adaptées au marché du travail est exprimée au plus haut niveau. En 2015, à l'occasion du Discours du Trône, le Roi rappelait l'importance de la réforme du système éducatif : « Dans le contexte des réformes que nous mettons en œuvre au service du citoyen, la réforme de l'enseignement est à la base du développement. Elle est la clé de l'ouverture et de la promotion sociale, le gage de protection de l'individu et de la collectivité contre les fléaux de l'ignorance et de la pauvreté, et les démons de l'extrémisme et de l'ostracisme ». La nécessité d'un système de formation de qualité et adapté aux besoins du marché de l'emploi a également été exprimée au plus haut niveau : « Les Marocains n'aspirent qu'à être rassurés sur l'avenir de leurs enfants en ayant la certitude que ces derniers bénéficient d'une formation propre à leur ouvrir les portes du marché de l'emploi » (extraits du discours adressé par le Roi à la nation à l'occasion du 62^e anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple, 20 août 2015).

Ce chapitre propose une analyse approfondie du système de développement des compétences et identifie des recommandations de politiques publiques capables de soutenir l'action publique. Le chapitre rappelle en premier lieu les principaux éléments de diagnostic par rapport aux résultats dans le domaine de l'éducation issus majoritairement du volume 1 de cet examen multidimensionnel (OCDE, 2017a), puis examine à tour de rôle des domaines clés pour la réforme de l'éducation. Les recommandations relatives à l'accroissement du niveau de formation moyen se basent sur l'analyse quantitative des ressources investies dans l'éducation, sur la qualité des intrants du système éducatif et sur le mode de gouvernance en vigueur.

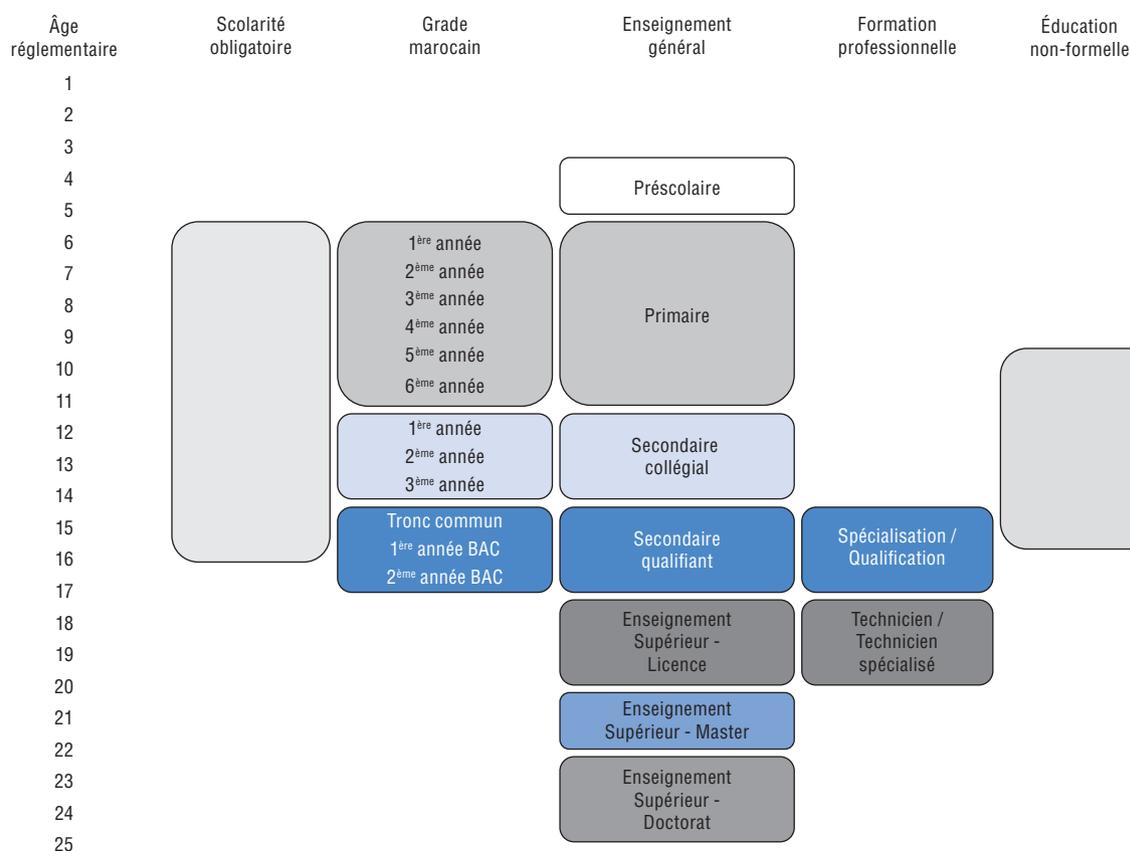
L'accès à l'éducation reste faible et marqué par de profondes inégalités

L'éducation est érigée au rang de priorité nationale en 1999. L'adoption de la Charte nationale d'éducation et de formation (CNEF) trace la feuille de route du système éducatif marocain pour la décennie 2000 afin de rattraper les déficits accumulés au cours des décennies précédentes. En 2009, le gouvernement lance le Programme d'urgence sur la période 2009-12 afin d'accélérer les réformes et poursuivre les objectifs de la Charte qui n'avaient pas encore été atteints. La réforme du système éducatif marocain repose aujourd'hui sur la vision stratégique 2015-30 élaborée par le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CSEFRS, 2014a). Le *Dahir* n° 1-63-071 du 13 novembre 1963 rend l'école obligatoire pour les enfants de 6 à 15 ans révolus. Cette période de scolarité obligatoire est équivalente à celle enregistrée dans la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2016a). Or en 1999, la scolarité obligatoire était loin d'être effective, alors que la généralisation de l'accès à la scolarisation fut l'une des premières priorités avancées dans la CNEF.

Le système éducatif marocain est structuré en cinq modules, l'enseignement primaire et secondaire collégial étant obligatoire (graphique 3.1). L'enseignement préscolaire, non obligatoire, concerne les enfants de 4 et 5 ans, et est dispensé dans des établissements privés de type traditionnel ou moderne, ou dans les écoles coraniques publiques, les *koutabs*, qui dépendent du ministère des Habous et des Affaires islamiques. L'enseignement primaire, pour les enfants de 6 à 11 ans, est sanctionné par le certificat d'études primaire. L'enseignement secondaire collégial accueille les élèves de 12 à 14 ans et se conclut par l'obtention du brevet d'études collégial. Une partie des élèves qui ne terminent pas leurs études collégiales sont orientés vers la formation professionnelle. L'accès à l'enseignement secondaire qualifiant (général, technique et professionnel) se fait par décision du conseil d'orientation à la fin de la neuvième année de l'enseignement de base. Au niveau du second cycle du secondaire, l'enseignement général se compose d'un cycle de tronc commun d'une année, suivi du cycle de baccalauréat de deux années qui comprend deux filières principales (générale et professionnelle). En fonction de la filière, les études sont sanctionnées par l'obtention du baccalauréat d'enseignement général ou, depuis 2015, par le baccalauréat d'enseignement technique et professionnel. La plupart des étudiants qui suivent des études supérieures se dirigent vers les universités.

Le Maroc a réalisé des avancées remarquables pour généraliser l'accès à l'enseignement primaire, mais l'accès à la scolarisation dans les autres cycles d'enseignement reste particulièrement faible. Pour l'année scolaire 2016/17, le taux net de scolarisation dans le préscolaire¹ était de 49,5 %. Dans le primaire, la généralisation de l'enseignement est atteinte en 2016/17 avec un taux net de scolarisation de 99 %. Dans le secondaire collégial, le taux net de scolarisation est nettement plus bas, à 58 %, plombé par les faibles niveaux de scolarisation en zones rurales (37 % contre 75 % en zones urbaines). Il diminue encore au niveau du secondaire qualifiant pour s'établir à 33 % pour l'année scolaire 2016/17, avec également d'importantes disparités entre zones de résidence. En zones urbaines, les taux nets de scolarisation sur ce cycle d'enseignement atteignent 50 %, contre seulement 10 % en zones rurales. À noter que les filles sont légèrement plus scolarisées que les garçons dans le secondaire qualifiant, et ce, quel que soit le milieu de résidence (37 % contre 29 % en moyenne selon le ministère de l'Éducation nationale [MEN], données recueillies par les services du Chef du gouvernement).

Graphique 3.1. **Schéma du système éducatif marocain**
Niveau et type d'enseignement



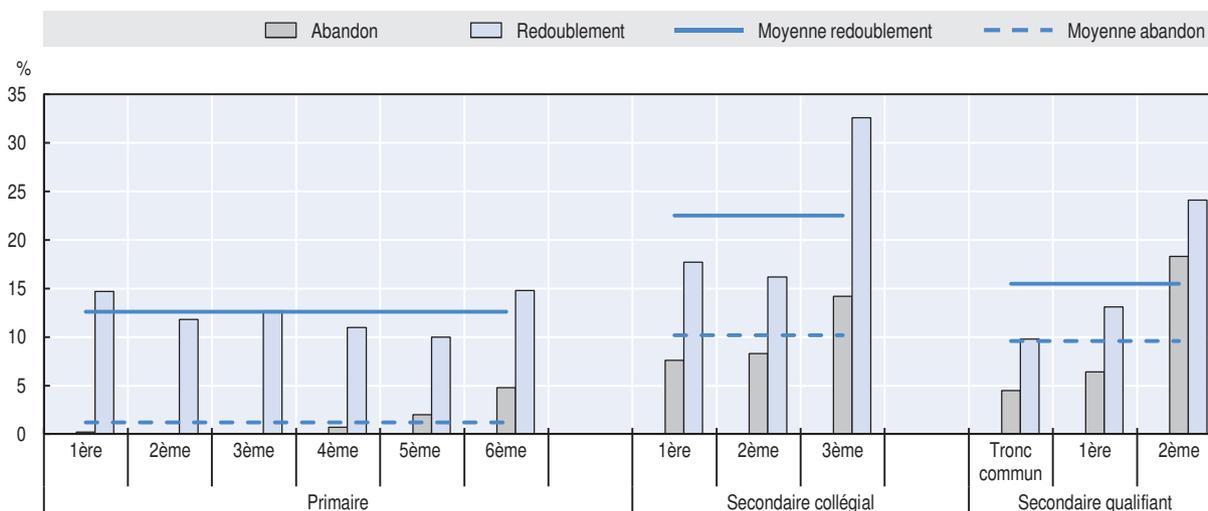
Source : Unesco (2010), « Éducation au Maroc : Analyse du secteur », Rabat, ISBN : 978-9954-8068-6-9, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189743f.pdf>.

De plus, les déperditions dans l'éducation sont plus élevées au Maroc que dans le reste du monde. Les taux de redoublement ou d'abandon sont généralement supérieurs dans les pays d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Maroc et Tunisie) que dans le reste du monde. Par exemple, les taux de redoublement dans le secondaire sont en moyenne de 67.3 %, supérieurs aux taux enregistrés dans les autres régions du monde (Unesco, 2017). En Afrique du Nord, le Maroc enregistre des niveaux de déperdition légèrement supérieurs aux pays voisins. Par exemple, au niveau de l'enseignement secondaire, le taux moyen de redoublement est de 19.5 % en Tunisie, contre 22.5 % au Maroc (ministère de l'Éducation de Tunisie, 2017). Le Maroc a développé des programmes spécifiques pour lutter contre les problématiques de déscolarisation. L'éducation non formelle, avec notamment les écoles dites de la deuxième chance, visent à donner les compétences nécessaires aux enfants afin de les réintégrer dans le système d'éducation formelle. Entre 1997 et 2014, plus de 650 000 enfants déscolarisés ont pu bénéficier de l'école de la deuxième chance (MEN, 2014). Plus récemment, les écoles de deuxième chance « deuxième génération » s'adressent aux enfants déscolarisés de plus de 12 ans pour relever leur niveau de compétences et de qualification afin d'accroître leurs opportunités d'intégration économique soit directement sur le marché du travail, soit dans le cadre d'un programme de formation professionnelle.

Malgré d'importants progrès réalisés au cours de la décennie 2000, plus de 42 % des effectifs scolarisés abandonnent ou redoublent la dernière année du secondaire collégial et qualifiant (graphique 3.2). Au niveau de l'enseignement primaire, les taux d'abandon ont baissé (1 % en moyenne en 2016/17), mais les taux de redoublement restent supérieurs à 10 % sur les six années de ce cycle d'enseignement (13 % en moyenne en 2016/17). Dans l'enseignement secondaire collégial, les redoublements augmentent considérablement (23 % des effectifs en 2016/17) pour concerner près d'un tiers des effectifs sur la dernière année d'études. Sur ce cycle d'enseignement, les abandons représentent environ 10 % des effectifs en 2016/17 (12 % pour les garçons et 8 % pour les filles). Ces faibles performances se poursuivent au niveau de l'enseignement secondaire qualifiant avec un taux d'abandon estimé à 10 % et de redoublement à 15 % en 2016/17. Ces chiffres élevés peuvent être reliés aux faibles niveaux de réussite au brevet d'enseignement moyen (54 % en moyenne en 2016) et au baccalauréat (56 % de réussite en moyenne en 2015), et au fait que les élèves marocains ne peuvent redoubler que deux fois au cours de leur scolarité. À noter que les disparités sont fortes entre les genres : les filles redoublent moins que les garçons sur chaque niveau d'étude, notamment au secondaire collégial avec 12 points de pourcentage de différence.

Graphique 3.2. Les taux de redoublement et d'abandon sont très élevés au Maroc

Taux de redoublement et d'abandon par niveau d'études, année scolaire 2016/17



Source : MEN (2017), « L'éducation nationale en chiffres : 2015-2016 », www.men.gov.ma/Fr/Pages/Statistiques_sypedag.aspx#.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708805>

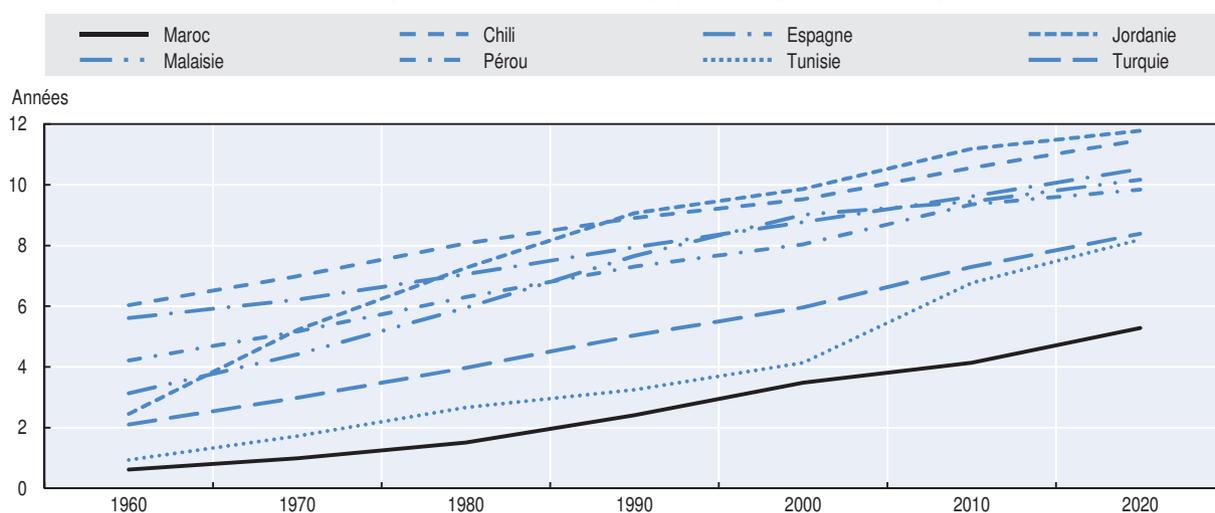
Le nombre moyen d'années d'études de la population âgée de 15 ans est faible à 5.6 années, c'est-à-dire moins que les six années d'études primaires. Sur la base des données du recensement de 2014, le nombre moyen d'années d'études de la population âgée de plus de 25 ans s'élève à 4.4 années (HCP, 2015). Malgré des avancées importantes au cours des dernières années, ces performances ne reflètent pas le niveau de développement du Maroc. Sur la base des données internationales, cet indicateur place, par exemple, le Maroc en-dessous du Laos (5 années) et de la Côte d'Ivoire (4.6 années), alors que ces pays affichent des niveaux de produit intérieur brut (PIB) par habitant largement inférieurs à celui du Maroc (Cohen, Soto et Leker, 2014). Par exemple, le niveau de richesse par habitant au Maroc s'élevait à 7 365 USD (dollars américains) PPA (parité de pouvoir d'achat) en 2015, contre 3 300 USD PPA en Côte d'Ivoire et 5 500 USD PPA au Laos (Banque mondiale, 2017).

Par ailleurs, plus des trois quarts des pays du monde dépassent largement le seuil des six années études pour la population âgée de 15 ans et plus. La Tunisie et la Jordanie affichent respectivement 7.9 et 10 années de scolarisation en moyenne (CSFERS, 2017). En 2014, 70 % de la population marocaine justifie d'un niveau d'instruction inférieur ou égal au primaire. Selon le CSEFRS, le poids de l'analphabétisme et la faiblesse de l'enseignement secondaire qualifiant expliquent largement les retards accumulés sur cet indicateur.

Si les tendances actuelles se maintiennent, d'ici 2020, le Maroc n'aura pas atteint le nombre d'années de scolarisation associé aux pays ayant un niveau de développement moyen. D'après les projections de la base de données Cohen-Soto, le nombre moyen d'années de scolarité serait de 5.3 pour le Maroc d'ici 2020 (Cohen, Soto et Leker, 2014), une moyenne qui place le Maroc entre le Sénégal (5.0) et Madagascar (5.3) (graphique 3.3).

Graphique 3.3. Le nombre moyen d'années de scolarisation progresse lentement au Maroc

Évolution du nombre moyen d'années de scolarité, population âgée de 25 ans et plus, 1960-2020



Source : Cohen, Soto et Leker (2014), Base de données internationale éducation (base de données), <https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/cohen-daniel/base-de-donnees-internationale-education/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708824>

Les inégalités relatives à l'accès à l'éducation restent importantes et se cumulent avec le genre et le milieu de résidence. Le nombre moyen d'années d'études affiche de fortes disparités en fonction des milieux de résidence, elle est plus élevée en milieu urbain (moyenne de 5.8 années) qu'en milieu rural (moyenne de 1.9 année, HCP, 2015). Les disparités entre les genres se sont réduites mais restent significatives avec 5.3 années d'études en moyenne pour les hommes, contre 3.4 années pour les femmes (HCP, 2015). Les indices de Gini dans le domaine de l'éducation confirment les inégalités du système éducatif marocain : le CSEFRS évalue à 0.58 l'indice de Gini de l'éducation², calculé à partir de la moyenne des années de scolarisation de la population âgée de 20 ans et plus (0.55 pour la population âgée de 15 ans et plus). Ce coefficient grimpe à 0.71 dans le milieu rural (contre 0.47 dans le milieu urbain) et à 0.66 pour les filles (contre 0.49 pour les garçons). Ces taux sont très élevés comparés aux Gini moyens enregistrés dans les pays voisins et placent le Maroc dans le même groupe de pays que le Yémen ou la Mauritanie, loin derrière la Turquie qui enregistre des coefficients moyens aux alentours de 0.30.

Le déficit quantitatif du nombre d'années de scolarité s'accompagne d'un déficit qualitatif. Les scores issus des tests internationaux (*Trends in International Mathematics and Science Study*

[TIMSS] et *Progress in International Literacy Study* [PIRLS]) et des évaluations nationales confirment le retard des élèves marocains dans l'acquisition des connaissances de base. Par exemple, en 2015, les élèves de 4^e primaire et 2^e secondaire terminaient antépénultièmes aux tests TIMSS en mathématiques, tests respectivement conduits sur 49 et 39 pays (TIMSS, 2015).

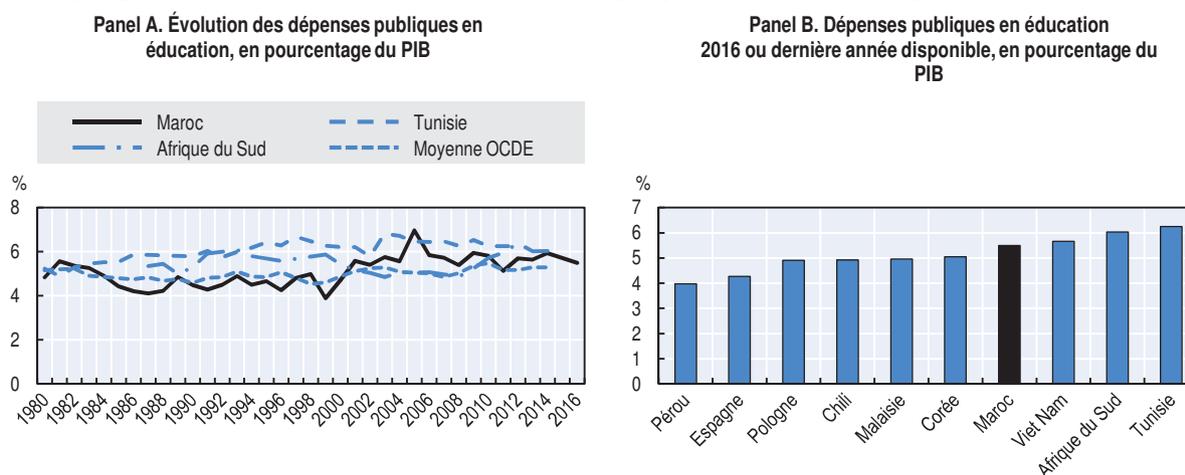
Les sections suivantes analysent les leviers capables d'accroître le nombre d'années de scolarisation et le niveau des apprentissages sans accroître les inégalités. Le premier angle d'approche consiste à analyser la quantité de ressources financières et humaines investies dans l'éducation et leur efficacité. Le second angle examine la qualité du système éducatif à partir de la qualification des enseignants, de l'organisation scolaire et de l'environnement d'apprentissage offert aux élèves. Le dernier angle d'approche s'intéresse au mode de gouvernance du système éducatif.

Les ressources financières et humaines investies dans l'éducation ont progressé, mais leur efficacité est limitée

Des ressources financières importantes mais peu productives

Les budgets alloués à l'éducation et à la formation ne sont conformes aux standards internationaux que depuis le début des années 2000. Entre 1985 et 2000, la part du PIB consacrée à l'éducation était généralement inférieure à 5 %, alors que sur la même période, la Tunisie consacrait en moyenne 6 % de son PIB aux dépenses en éducation (graphique 3.4, panel A). L'adoption de la CNEF en 1999 a marqué un tournant dans la politique de l'éducation, qui s'est traduit par une hausse régulière des dépenses en éducation. Selon le ministère de l'Économie et des Finances, entre 2001 et 2016, le budget alloué à l'éducation et à la formation a été multiplié, en termes nominal, par 2.2 pour atteindre 54.7 milliards MAD (dirhams marocains) en 2016. La part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB s'établissait à 5.5 % en 2016, un taux proche de celui des pays de comparaison (données recueillies auprès du ministère de l'Économie et des Finances, 2017– graphique 3.4, panel B). À noter que depuis 2017, le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Enseignement supérieur (MESRSFC) ont fusionné dans un seul ministère.

Graphique 3.4. Les dépenses d'éducation ont progressé au Maroc depuis les années 2000



Note : Panel B : les données datent de 2016 pour le Maroc, de 2015 pour le Chili, la Malaisie et le Pérou, de 2014 pour l'Afrique du Sud, l'Espagne et la Pologne, de 2013 pour le Viet Nam et de 2012 pour la Tunisie.

Source : Banque mondiale (2017), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.banquemondiale.org> ; pour le Maroc, données du ministère de l'Économie et des Finances, 2017 recueillies par les services du Chef du gouvernement.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708843>

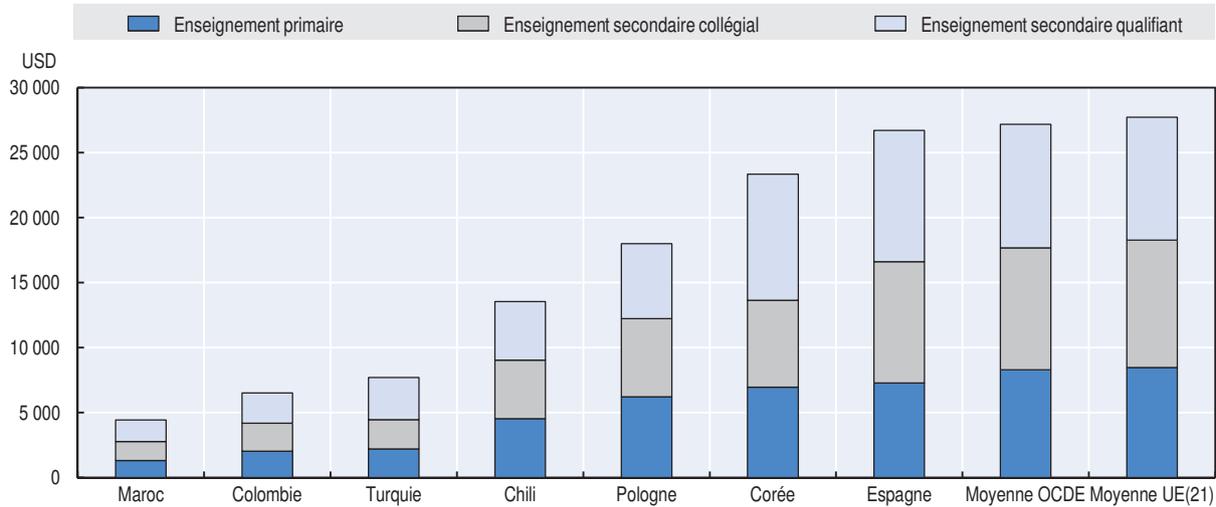
L'augmentation des budgets de l'éducation nationale s'est faite de manière proportionnelle sur chaque niveau d'enseignement, alors que l'enseignement primaire était jugé prioritaire. Au cours de la décennie 2000, la répartition des crédits sur les différents niveaux d'enseignement n'a pas reflété la priorité affichée pour le développement de l'enseignement primaire. Par exemple, la part des dépenses d'éducation allouée à l'enseignement primaire a légèrement baissé, passant de 40.5 % en 1998 à 37 % en 2009, alors que les effectifs de ce niveau ont enregistré une progression supérieure à celles des autres niveaux d'enseignement. Sur la même période, les dépenses dans le secondaire sont restées stables, alors que les dépenses dans le tertiaire ont légèrement progressé (Banque mondiale, 2017). Afin de gagner en efficacité, l'allocation des ressources financières d'éducation devrait être alignée avec les priorités nationales et pourrait être différenciée en fonction des cycles d'enseignement jugés prioritaires. L'objectif de l'accès à l'enseignement primaire pour tous étant quasiment atteint, les efforts pourraient se concentrer sur l'enseignement secondaire, qui accuse de faibles taux de scolarisation net et d'importantes déperditions. Selon le MEN, la réforme de la Loi organique de finances et l'élaboration du projet de performance du MEN devraient permettre de mieux allouer les budgets en fonction des priorités nationales.

Malgré les efforts pour soutenir les dépenses d'éducation, les dépenses publiques par élève restent inférieures à celles des pays de comparaison. Ce constat se vérifie sur l'ensemble des cycles d'enseignement. Les dépenses par élève au Maroc, exprimées en USD PPA, sont sensiblement inférieures à celles enregistrées en Colombie, au Mexique ou en Turquie (graphique 3.5). Par exemple, dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, un élève marocain coûte 1 470 USD PPA par an contre 2 164 USD PPA en Colombie ou 9 377 USD PPA dans la moyenne des pays de l'OCDE. Exprimées en pourcentage du PIB par tête, les dépenses unitaires sont légèrement inférieures à celles enregistrées dans la moyenne des pays de l'OCDE (respectivement 19 % dans l'enseignement primaire, 21 % dans le premier cycle de l'enseignement secondaire et 24 % dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire au Maroc, contre 22 %, 26 % et 26 % dans la moyenne des pays de l'OCDE - OCDE, 2016b). Comme dans la plupart des pays de comparaison, les dépenses augmentent légèrement entre chaque cycle d'enseignement (4 823 MAD par élève dans l'enseignement primaire en 2011, 5 401 MAD au collège et 6 058 MAD dans le secondaire qualifiant (CSEFRS, 2014a).

L'efficacité des dépenses publiques pour améliorer la quantité et la qualité de la scolarité reste très modeste. L'augmentation des dépenses publiques en éducation entre 2006 et 2014 place le Maroc parmi les 10 % des pays du groupe de comparaison dépensant le plus dans l'éducation (graphique 3.6, panel A). Le Maroc reste cependant dans le quartile des pays les moins performants de l'échantillon en termes d'espérance de vie scolaire avec 12 années de scolarité attendues, largement en dessous de la moyenne des pays de l'échantillon estimée à 14.5 années. L'efficacité des dépenses publiques pour améliorer la qualité de l'éducation est également relativement faible (graphique 3.6, panel B). Même si le niveau de dépenses publiques par élève en primaire est satisfaisant, et en hausse de 2 points de pourcentage par rapport à 2007, les scores des élèves marocains aux tests internationaux restent modestes. Malgré une progression notable entre 2011 et 2015, les scores en mathématiques en 4^e primaire (score de 377) et en 2^e secondaire (score de 385) aux derniers tests TIMMS positionnent le Maroc antépénultième sur 49 et 39 pays (TIMMS, 2015).

Graphique 3.5. Les dépenses publiques par élève au Maroc sont équilibrées entre les cycles d'enseignement, mais restent derrière la moyenne de l'OCDE

Dépenses publiques en éducation par élève au Maroc et dans quelques pays de comparaison, dernière année disponible

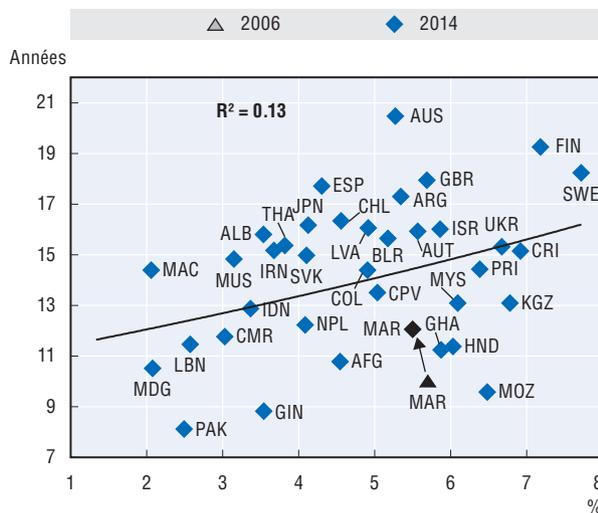


Source: OCDE (2016b), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr> ; CSEFRS (2014b), « Atlas graphique et cartographique de la décennie de la Charte nationale d'éducation et de formation 2010-2013 », www.csefrs.ma/atlasFr.aspx?id=305.

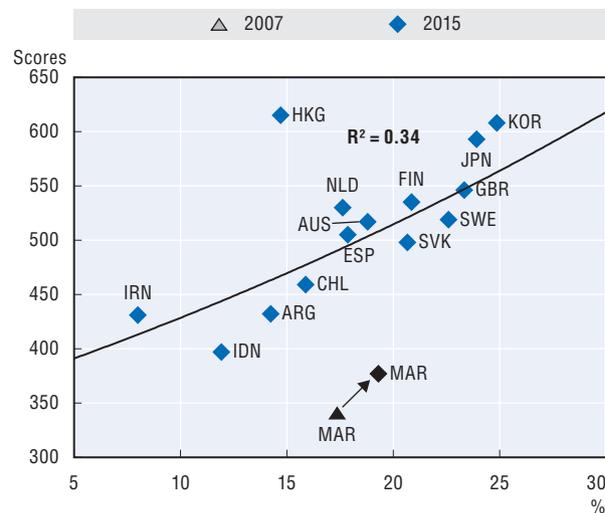
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708862>

Graphique 3.6. Les dépenses publiques sont peu efficaces pour augmenter la durée et la qualité de l'enseignement au Maroc

Panel A. Comparaison internationale des dépenses publiques en pourcentage du PIB et de l'espérance de vie scolaire en années, 2006-14



Panel B. Comparaison internationale entre le score en mathématiques et les dépenses publiques par élève dans le primaire en pourcentage du PIB par tête, 2007 et 2015



Note: Pour le Maroc, les dépenses publiques en pourcentage du PIB datent de 2016.

Source : Unesco (2017), *UIS.Stat* (base de données), <http://data.uis.unesco.org/?lang=fr> ; TIMMS (2015), *TIMMS 2015 International Database* (base de données), <https://timssandpirls.bc.edu/timss2015/> ; Informations fournies par le ministère de l'Économie et des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708881>

Le poids financier des ressources humaines laisse peu de marge de manœuvre pour les dépenses d'investissement

Une large partie des ressources financières du MEN sont absorbées par le paiement des enseignants. En 2017, 77 % des dépenses d'éducation étaient consacrées au paiement

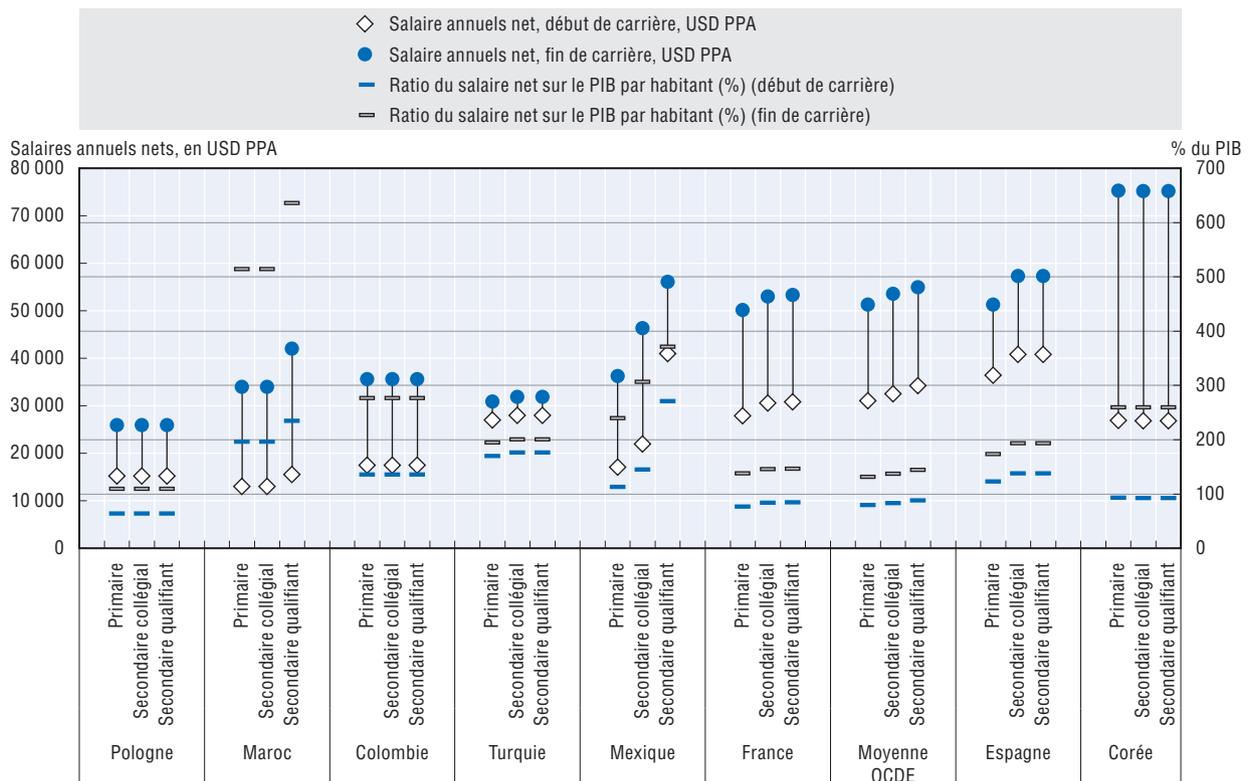
des enseignants et des autres personnels. Cela laisse une faible marge de manœuvre budgétaire pour investir dans la construction et la modernisation des infrastructures, ou dans les supports pédagogiques et scolaires. Au cours des dernières années, la part dédiée aux crédits d'investissements et de matériel a été très volatile, alors que les dépenses de personnel sont restées stables. Par exemple, la part des crédits alloués au matériel est passée de 13 % du budget de l'éducation et de la formation professionnelle (3 % du budget de l'État hors dette) en 2009, année du Plan d'urgence, à 7.5 % (1.6 % du budget de l'État hors dette) en 2017. Celle relative aux crédits d'investissement s'est réduite, passant de 12.3 à 8.8 % sur la même période. Dans l'enseignement supérieur, la masse salariale représente 60 % du budget total, conformément à la moyenne des pays de l'OCDE.

Les écarts de salaire des enseignants entre début et fin de carrière sont très importants au Maroc, mais les salaires au primaire et au secondaire collégial sont identiques (graphique 3.7). Dans l'enseignement primaire et secondaire collégial, les salaires s'échelonnent entre 3 975 et 10 454 MAD nets mensuels en fonction du grade, de l'échelon, de la situation familiale et de l'indemnité de résidence (ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration). Avec un coefficient multiplicateur salarial de 2.6 entre le début et la fin de carrière, les écarts de salaire marocain sont supérieurs à la moyenne internationale. De plus, contrairement à la tendance internationale, les salaires sont identiques entre un enseignant du primaire et du secondaire collégial au Maroc. Dans l'enseignement secondaire qualifiant, les salaires peuvent également évoluer significativement (entre 4 755 et 12 918 MAD nets mensuels en 2016, selon le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration). Si le Maroc a besoin d'accroître le nombre d'enseignants dans le secondaire, et les estimations semblent aller dans ce sens, les pouvoirs publics pourraient suivre la tendance internationale et proposer un salaire légèrement supérieur aux enseignants du secondaire collégial qu'aux enseignants du primaire.

Les salaires des enseignants sont, en moyenne, plus élevés au Maroc que dans les pays de comparaison. Le salaire des enseignants peut être comparé au salaire moyen et au salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Le salaire d'un enseignant débutant dans le secondaire qualifiant (3 980 MAD en 2016) peut être rapproché du salaire mensuel moyen déclaré au Maroc à la Caisse nationale de sécurité sociale (4 801 MAD en 2014 - CNSS, 2014). Un enseignant gagne entre 1.5 et 5 fois plus que le SMIG mensuel (environ 2 570 MAD par mois en 2015) en fonction de son avancement. Convertis en USD PPA, les salaires des enseignants marocains sont supérieurs aux salaires des enseignants polonais, proches de ceux des enseignants colombiens et mexicains, et légèrement inférieurs à ceux des autres pays (graphique 3.7).

Le même constat se vérifie lorsque les salaires des enseignants sont exprimés en pourcentage du PIB par habitant : les salaires des enseignants marocains représentent entre 160 et 530 % du PIB par habitant. Plus précisément, les salaires de départ pour le premier cycle de l'enseignement secondaire sont légèrement supérieurs à ceux enregistrés au Mexique, en Colombie ou en Turquie (respectivement 145, 135 et 176 % en 2016), mais largement supérieurs à ceux de ces pays en fin de carrière (respectivement 307, 277 et 201 % en 2016). D'autres études confirment également le traitement relativement favorable des enseignants marocains par rapport à des pays de niveaux de développement similaires (Chauffour, 2018 ; BAD, 2013).

Graphique 3.7. Les salaires des enseignants marocains sont relativement attractifs



Note : L'axe de gauche montre l'évolution des salaires annuels nets des enseignants entre le début et la fin de carrière, exprimée en USD PPA, et pour chaque niveau d'enseignement. Les données datent de 2016 pour le Maroc et se basent sur les dernières données disponibles pour les autres pays. L'axe de droite montre le niveau de salaire d'entrée et de sortie exprimé en pourcentage du PIB par habitant.

Source : OCDE (2016a), *Education in Colombia, Reviews of national policies for education*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en> ; OCDE (2016b), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr> ; Ministère de la Réforme de l'administration et de la fonction publique, « Outil de calcul des salaires des enseignants », www.mmsp.gov.ma/fr/calcul-salaire.apx.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708900>

Les primes à la mobilité, monétaires et non-monétaires, ne sont pas suffisamment incitatives pour attirer les professionnels de l'enseignement dans les zones reculées. Les salaires des enseignants sont majorés d'une prime en fonction de la région dans laquelle ils travaillent (zones A, B ou C). Ces primes, proportionnelles au traitement de base, ne sont pas suffisamment attractives pour inciter les enseignants à travailler en zone rurale : elles représentent en moyenne moins de 10 % du salaire de base (calcul des salaires, site internet du ministère de la Réforme de l'administration et de la fonction publique), alors que de nombreux pays ont mis en place des systèmes avantageux pour attirer les professeurs en zones prioritaires (encadré 3.1). De plus, elles pourraient s'accompagner d'autres mesures pour attirer et fidéliser les enseignants, telles que l'octroi, partiel ou total, d'aides au logement, une plus grande flexibilité dans l'aménagement des horaires, des moyens financiers plus importants dans les établissements concernés, ou encore une latitude pour développer des projets pédagogiques innovants.

Les possibilités de mobilité géographique sont rares. La faiblesse des primes à la mobilité se conjugue à la rigidité du système d'affectation géographique des enseignants. Les futurs enseignants ne bénéficient en effet que d'une latitude très limitée pour le choix des établissements d'accueil et les demandes de mutations géographiques sont rarement satisfaites. Par exemple, sur 51 000 demandes de mutation géographique en 2015,

seulement 13 % d'entre elles ont été satisfaites, et seulement 6.9 % de celles demandées dans l'enseignement primaire. Le manque d'enseignants qualifiés dans les zones rurales et la multiplicité des critères d'éligibilité pour la mutation pourraient expliquer en partie les faibles taux de mobilité géographique.

Le mode d'organisation des mouvements des enseignants ne contribue pas à une répartition optimale des enseignants en fonction des besoins du système éducatif. Au contraire, il peut accroître le déficit ou l'excédent en enseignants dans certains établissements (Cour des comptes, 2017). Une réforme de la politique d'affectation géographique des enseignants pourrait permettre de répondre au manque de professeurs qualifiés dans les zones reculées. Le projet du MEN d'adopter une discrimination positive en faveur des milieux ruraux, périurbains et des zones déficitaires, telle que prévue dans le Programme gouvernemental de 2017, pourrait s'inscrire dans cette volonté de réforme.

Encadré 3.1. Des primes supplémentaires pour les enseignants travaillant en zones rurales : les exemples du Brésil et de l'Australie

Depuis une quinzaine d'années, près des deux tiers des pays de l'OCDE ont augmenté le salaire des enseignants avec, souvent, des primes annuelles pour ceux qui travaillent dans les zones rurales ou les écoles à risque. Au Brésil, par exemple, les enseignants qui travaillent dans des zones rurales désaffectées sont payés 60 % de plus que les autres (OCDE, 2015). En Estonie, les enseignants en zone prioritaire perçoivent une prime sur trois ans qui représente plus de 30 % du salaire annuel.

En Australie, le gouvernement a mis en place un programme d'incitation en faveur des enseignants travaillant dans des régions isolées qui leur accorde les avantages suivants :

- Une allocation de 1 000 à 5 000 AUD (dollars australiens, soit 7 000 à 38 000 MAD) par an, assortie d'indemnité supplémentaire pour personne à charge visant à compenser les frais de déplacement vers certaines circonscriptions.
- Une prime d'encouragement annuelle pour inciter les enseignants à rester dans les zones rurales au-delà de leur période de service spécifiée.
- Des programmes d'insertion à l'intention des nouvelles recrues afin de les préparer à aller enseigner en zones rurales.
- Cinq à huit jours de congés supplémentaires pour couvrir les journées prises sur les congés statutaires en déplacements dans les grands centres afin d'y traiter des affaires personnelles urgentes (soins dentaires et médicaux).

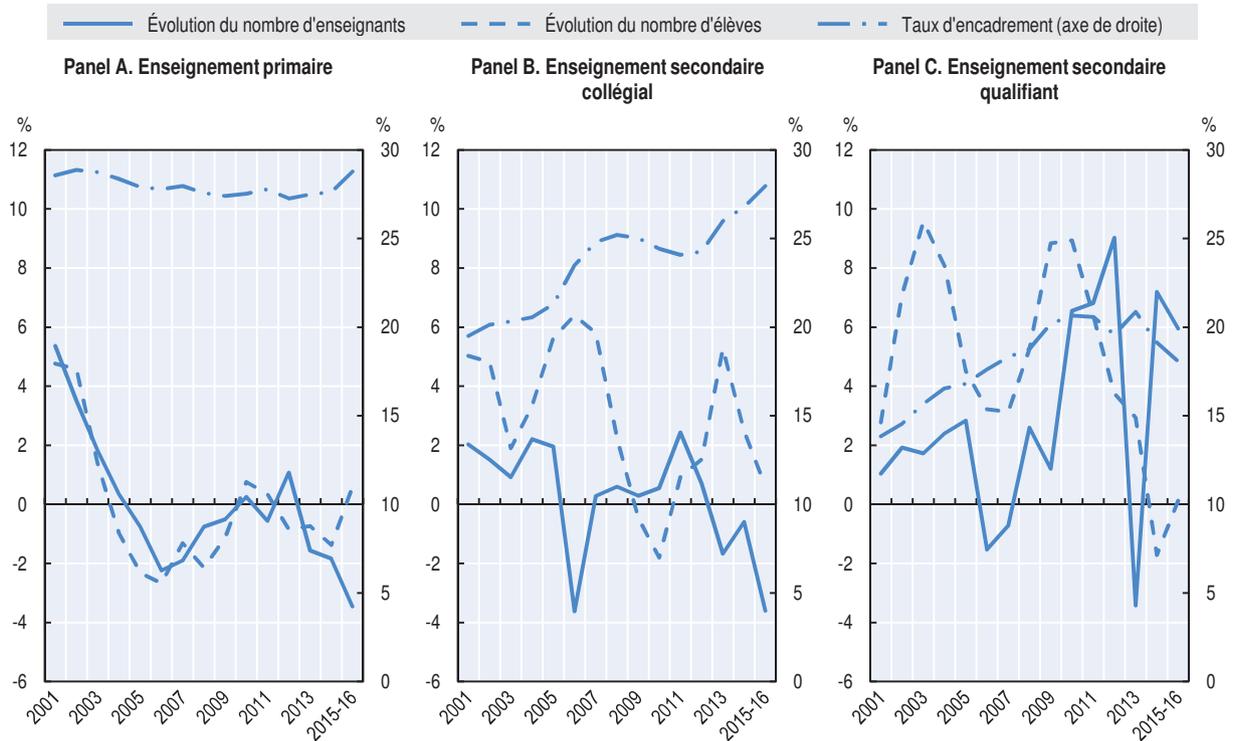
Source : OCDE (2015), *Apprendre au-delà de l'école : Rapport de synthèse*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230408-fr> ; OCDE (2006), *Le rôle crucial des enseignants Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018051-fr>.

Plus d'un tiers des enseignants n'assurent pas les charges horaires réglementaires. Au Maroc, la charge hebdomadaire des enseignants du primaire est élevée, elle se situe en règle générale à 30 heures. Celle-ci diminue au collège (24 heures) et au lycée (21 heures). Toutefois, le nombre moyen d'heures effectivement travaillées peut être inférieur au nombre d'heures statutaires des enseignants. Selon un rapport de la Cour des comptes (2017), 40 % des professeurs du cycle qualifiant enseignent moins de 14 heures par semaine et 42 % de ceux du cycle collégial enseignent 18 heures par semaine. Pour l'année 2016/17, les taux d'utilisation des heures d'enseignement sont estimés à 80.5 % (70 % en zones rurales et 83 % en zones urbaines). Ces taux marquent une baisse relativement prononcée au cours des dernières années (données recueillies auprès des services du Chef du gouvernement).

Ce manque à gagner sur les taux d'utilisation peut s'expliquer en partie par l'absentéisme des enseignants, relativement élevé au Maroc, par l'organisation du temps d'enseignement et par des défaillances dans la politique des ressources humaines.

À l'exception de l'enseignement secondaire collégial, l'évolution du nombre d'enseignants suit globalement l'évolution du nombre d'élèves. Sur la période 2000-15, le MEN a réussi à recruter un nombre suffisant d'enseignants de primaire et de lycée pour suivre l'accroissement des cohortes d'élèves tout en maîtrisant les ratios d'encadrement (graphique 3.8, panels A et C). Dans l'enseignement primaire public, le nombre d'enseignants a accompagné la légère baisse du nombre d'élèves sur la période 2000-15, cette baisse pouvant s'expliquer par le développement de l'enseignement privé. Dans l'enseignement secondaire qualifiant, le nombre total d'élèves a été multiplié par deux entre 2000 et 2015, un ratio proche de celui des enseignants. En revanche, dans l'enseignement secondaire collégial, la progression du nombre d'enseignants s'est faite à contre-courant du nombre d'élèves (graphique 3.8, panel B) et est restée faible par rapport aux autres cycles d'enseignement : sur la période 2000-15, le nombre d'enseignants a progressé de 4 %, alors que le nombre d'élèves a crû de 52 %.

Graphique 3.8. L'évolution du nombre d'enseignants suit l'évolution du nombre d'élèves mais suggère une dégradation du taux d'encadrement dans le cycle secondaire collégial marocain



Note : Les données jusqu'à 2014 proviennent du CSEFRS et sont exprimées par année calendaire. Les données après 2014 proviennent du MEN et sont exprimées selon le calendrier scolaire.

Source : CSEFRS (2014b), « Atlas graphique et cartographique de la décennie de la Charte nationale d'éducation et de formation 2010-2013 », www.csefrs.ma/atlasFr.aspx?id=305 ; MEN (2017), « L'éducation nationale en chiffres : 2015-2016 », www.men.gov.ma/Fr/Pages/Statistiques_syspedag.aspx#.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708919>

La politique de planification des besoins en ressources humaines a enregistré un décalage ces dernières années. Le nombre d'enseignants dans le primaire a baissé de 3,5 %, alors que les effectifs restaient stables sur l'année 2015/16. De même, sur la période 2013-15,

près de 6 000 enseignants ont été recrutés pour le lycée, alors que les effectifs baissaient légèrement. Ce déséquilibre se vérifie également pour la rentrée 2016/17 : alors que le nombre d'élèves avait progressé de 3.3 % par rapport à la rentrée précédente, le nombre d'enseignants avait baissé de 5.6 %. Cette baisse concernait aussi bien le primaire (5.6 %) que le secondaire collégial (5.7 %) et le secondaire qualifiant (5.2 % ; Services du Chef du gouvernement, 2017). La Cour des comptes constate que ce déséquilibre se vérifie également au niveau de la carte scolaire avec la coexistence d'un déficit global de plus de 16 000 enseignants (tous cycles confondus) et d'un excédent d'enseignants de l'ordre de 14 000 en fonction des Académies régionales d'éducation et de formation (AREF) et des établissements concernés. Instaurer une différence de salaire entre enseignants du primaire et du secondaire collégial, mais surtout résoudre les difficultés d'anticipation des besoins et de planification pourraient permettre de résorber ces déséquilibres pour les prochaines rentrées scolaires.

Les ratios d'encadrement restent satisfaisants dans l'ensemble, mais affichent d'importantes disparités : 49 % des salles de classes au secondaire collégial et 29 % au secondaire qualifiant comptent plus de 40 élèves en 2016/17 (Cour des comptes, 2017). Les recrutements d'enseignants ayant progressé plus lentement que les effectifs scolaires, les taux d'encadrement se sont généralement détériorés sur la période 2000-17 (graphique 3.8). En moyenne, le ratio élèves-enseignants est relativement élevé dans l'enseignement primaire (29 élèves par enseignant en moyenne contre 21 dans la moyenne des pays de l'OCDE), mais est resté stable au cours des dernières années. Il culmine en milieu urbain (au-dessus de 31 dans certaines provinces), alors qu'il reste modéré en milieu rural (en moyenne 25). Les ratios ont progressé plus rapidement au secondaire collégial, ils sont également au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (ratio de 28 élèves par enseignant contre 24 dans la moyenne OCDE) et marquent de plus faibles disparités entre zones urbaine et rurale. La Cour des comptes a récemment relevé les disparités dans les taux d'encadrement qui conduisent certaines classes à être surchargées (38 % des élèves scolarisés en 2016/17) alors que d'autres sont allégées ou à niveaux multiples, principalement dans le cycle primaire en milieu rural.

Les déséquilibres dans les ratios d'encadrement exigent le développement de programmes incitatifs ponctuels. Si les syndicats d'enseignants estiment que les enseignants ne sont plus assez nombreux (environ 30 000 professeurs manquants pour la rentrée 2016/17), ce sont plutôt les déséquilibres dans les ratios d'encadrement qui sont préoccupants. Pour remédier au manque de professeurs qualifiés dans certaines zones, le gouvernement a lancé, par l'intermédiaire de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec), des programmes de requalification de diplômés-chômeurs (10 000 titulaires de licences formés aux métiers de l'enseignement en 2015 – Programme *ldmajmoubachir*). L'Anapec a également lancé un programme pour former et recruter des professeurs dans l'enseignement privé (le programme *Akadimyate Attadriss* avait formé 5 000 enseignants dans l'enseignement privé en 2014). Toutefois, ces programmes incitatifs correspondent à des mesures ponctuelles qui ne pourront répondre structurellement ni aux déséquilibres des ratios d'encadrement, ni au manque de professeurs qualifiés.

Le manque de professeurs devrait s'accroître dans les prochaines années : sur la période 2010-20, il faudra créer entre 7 000 et 16 000 postes d'enseignants par an. Le gouvernement avait lancé dans le milieu des années 2000 un vaste programme de retraite anticipé pour réduire le nombre de fonctionnaires, dont la masse salariale représentait une charge considérable pour le budget de l'État (14 % du PIB pour 850 000 fonctionnaires en 2004). Ce programme donnait le droit aux fonctionnaires ayant atteint 15 années de service pour

les femmes et 21 années pour les hommes, de demander un départ anticipé et obligeait l'État à répondre favorablement à cette demande pour les personnes dépassant les 30 années de service. Au cours des dernières années, ce programme a séduit de nombreux enseignants, qui n'ont pas toujours été remplacés. Entre 2013 et 2016, le ministère a autorisé les départs en retraite anticipée de plus de 15 000 enseignants, ces départs n'ont pas été compensés par les créations de postes budgétaires (Cour des comptes, 2017). En 2016, les pouvoirs publics ont décidé de restreindre les conditions d'éligibilité au programme de retraite anticipée pour les fonctionnaires de l'éducation nationale afin de limiter le nombre de départs en retraite anticipée, qui s'est néanmoins élevé à 6 614 en 2016 (Cour des comptes, 2017). Par ailleurs, la pénurie d'enseignants devrait s'accroître dans les prochaines années, compte tenu de la moyenne d'âge des enseignants en service. En effet, la part des enseignants ayant plus de 50 ans est supérieure à 30 % (31 % en 2013 dans le primaire et 36 % dans le secondaire). Selon les projections du CSEFRS (2014b), 32 000 départs à la retraite sont attendus entre 2018 et 2020.

Dans ce contexte, le Maroc devrait veiller à mieux anticiper les besoins en ressources humaines du système éducatif. La mise en place d'un système d'information cohérent et intégré entre les différentes entités en charge de la planification pourrait être une première étape pour résoudre ce dysfonctionnement. Les recommandations de la Cour pour une planification pluriannuelle des besoins en ressources humaines, matérialisée par une carte scolaire prospective, semblent également aller dans la bonne direction (Cour des comptes, 2017).

Les infrastructures sont en progression régulière et les programmes d'appui scolaire demandent à être poursuivis

Le gouvernement a entrepris des efforts significatifs pour augmenter l'offre éducative en zones rurales. Sur la période 2000-13, le nombre d'écoles primaires publiques a augmenté à un rythme annuel moyen de 2.1 % en milieu rural (contre 1.2 % en milieu urbain). Le nombre de collèges publics a été multiplié par 2.5 en zones rurales (passant de 323 à 828 établissements dans 1 282 communes rurales entre 2000 et 2015) et celui des lycées en zones rurales presque par 4 (de 82 à 316 lycées entre 2000 et 2015). Le taux de couverture des communes rurales par l'enseignement collégial a progressé de 17 points de pourcentage pour s'établir à 65.5 % en 2015/16.

Les nouveaux établissements scolaires devraient disposer systématiquement des équipements de base. Les efforts de construction de nouvelles infrastructures ont principalement bénéficié au développement des écoles dites satellites et communautaires. En effet, le Maroc a développé une politique de proximité en investissant dans la création de ce type d'écoles, qui a permis d'améliorer l'offre scolaire en milieu rural. Cependant, ces établissements, dont la qualité des infrastructures est souvent inférieure à celle des établissements des zones urbaines, ne disposent pas toujours des équipements de base (CSFERS, 2014). La Cour des comptes a récemment déploré l'état de certains établissements, qui ne garantissent pas de bonnes conditions d'enseignement (état de délabrement de près de 10 000 salles de classe ; absence de raccordement aux réseaux d'assainissement, d'eau et d'électricité ; absence de blocs sanitaires ; infiltration d'eau ; absence de murs de clôture ; absence de terrains de sports ou insuffisance d'espaces dédiés à la récréation des élèves). À titre illustratif, 80 % des établissements du secondaire qualifiant en zones rurales sont raccordés aux réseaux d'eau potable, et seulement 20 % d'entre eux sont raccordés aux réseaux d'assainissement (données recueillies auprès des services du Chef du gouvernement). De plus, les conditions d'hébergement et de restauration peuvent être

inappropriées dans certains établissements. Plus de 500 collèges en milieu rural ne sont pas dotés d'internats, et quand ils existent, certains internats sont en situation de sur- ou de sous-exploitation (Cour des comptes, 2017). Le MEN estime que seulement 40 % des établissements du secondaire qualifiant sont équipés d'internats en 2016/17.

Le gouvernement a développé plusieurs programmes d'appui scolaire, qu'il doit poursuivre. Conformément aux recommandations de la Charte sur l'éducation, le gouvernement a développé des programmes d'appui scolaire pour favoriser l'accès à la scolarité en zones rurales et réduire les inégalités socio-économiques. Même si le nombre de bénéficiaires a légèrement baissé entre 2013 et 2015 (baisse de 183 000 individus), le nombre de bénéficiaires de cantines scolaires s'élève à 1.1 million en 2015, dont 95 % en milieu rural. Le gouvernement a également mis à disposition des fournitures scolaires et développé les transports scolaires en zones rurales pour les élèves de l'enseignement primaire. Au titre de l'année scolaire 2017/18, le programme *Tayssir* bénéficie à plus de 742 000 élèves, soit 448 000 ménages (réponse du Chef du gouvernement, Chambre des conseillers 27 novembre 2017). Dans le cadre de la lutte contre la déperdition scolaire, le programme *Tayssir* a permis de réduire de manière importante les taux d'absentéisme (moins 60 %) et d'abandon scolaire (moins 68 %) dans les écoles cibles (informations fournies par le ministère de l'Économie et des Finances, 2017). L'Initiative royale Un million de cartables a équipé plus de 4.2 millions d'enfants du primaire et du collège en zones urbaines et rurales des fournitures scolaires nécessaires pour l'année scolaire 2017/18 (réponse du Chef du gouvernement, Chambre des conseillers, 27 novembre 2017). Les élèves du secondaire ont bénéficié des efforts du gouvernement dans l'octroi de bourses, l'augmentation des capacités d'accueil dans les internats et le développement des transports scolaires. Ces différents programmes ont contribué à l'amélioration des taux de scolarisation, notamment en zones rurales, et devraient être poursuivis et renforcés. En effet, les moyens financiers dédiés aux programmes d'appui social demeurent insuffisants par rapport aux objectifs de généralisation de la scolarisation et de lutte contre l'abandon scolaire.

Ces programmes d'appui scolaire pourraient bénéficier d'un meilleur ciblage et d'améliorations pour gagner en efficacité. Les deux programmes d'appui scolaire les plus importants, *Tayssir* et Un million de cartables, bénéficient principalement aux familles vivant en zones rurales, alors que certaines familles en zones urbaines présentent des conditions socio-économiques plus défavorables. Il serait utile que le ciblage géographique de ces programmes s'accompagne d'un ciblage individuel en fonction des conditions de revenus des familles concernées (Cour des comptes, 2017). Par ailleurs l'allocation *Tayssir* n'est pas toujours payée à temps et la distribution du kit de fournitures scolaires peut subir des retards préjudiciables pour les familles concernées.

La réforme du système de formation des enseignants doit être poursuivie

Le niveau de compétences des enseignants affecte directement la qualité de l'enseignement dispensé et les performances des élèves (OCDE, 2017a). Des travaux ont montré que le niveau des enseignants avait un impact sur les chances de réussite des élèves (Chetty, Friedman et Rockoff, 2011). La formation initiale des enseignants, les programmes d'insertion et les dispositifs de formation continue sont les principaux canaux existants pour développer les connaissances et les compétences des enseignants.

Le Maroc a modernisé le dispositif de formation des enseignants à partir de 2007. À partir de cette date, les 34 centres de formation des instituteurs et les 13 centres pédagogiques régionaux ont été regroupés au niveau de chaque académie en Centres régionaux des métiers

d'éducation et de formation (CRMEF) qui dispensent une formation d'un an, sanctionnée par un certificat de qualification pédagogique. Le concours d'accès aux CRMEF est désormais ouvert aux seuls candidats titulaires d'une licence fondamentale ou professionnelle et diffère selon les trois cycles d'enseignement. Auparavant formés dans les écoles normales supérieures, les professeurs de l'enseignement secondaire qualifiant ou agrégés sont désormais formés dans les CRMEF.

La création des CRMEF a amélioré le système de formation des professionnels de l'enseignement. Les futurs enseignants bénéficient désormais d'une formation pratique et de formations modulaires. Les programmes de formation ont été repensés et la professionnalisation du métier d'enseignant renforcée. De plus, cette réforme, associée à celle de la décentralisation, a permis de gérer le processus de recrutement des enseignants directement dans les régions pour gagner en flexibilité et en proximité. Elle a également bénéficié aux directeurs d'école, qui peuvent désormais bénéficier de cycles de qualification professionnelle des cadres de l'administration des établissements scolaires.

Cependant, ce nouveau système de formation initiale des enseignants présente certains dysfonctionnements, notamment au niveau de l'articulation entre formation initiale académique et qualification pédagogique. L'articulation entre les universités, chargées de la formation initiale, et les CRMEF, chargés de la formation qualifiante, manque de coordination, notamment en ce qui concerne la cohérence des programmes pédagogiques entre les deux institutions (Lahchmi, 2015). De plus, au sein des CRMEF, la période de formation effective au métier, stages inclus, ne dépasse pas six ou sept mois, une période courte pour acquérir les compétences nécessaires au métier d'enseignant (CSEFRS, 2014c ; propos recueillis lors de l'atelier du 12 juillet 2017). La qualité et le format des modules d'apprentissage sont également critiqués dans certains travaux (Lahchmi, 2015). Par exemple, malgré les éléments prévus dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la formation des cadres éducatifs, les formations ne préparent pas toujours aux compétences de gestionnaire nécessaires aux directeurs d'établissements. Enfin, il peut exister des difficultés de gestion interne entre les CRMEF, indépendants dans chaque région, et l'unité centrale de formation des enseignants, placée au sein du MEN et responsable de la mise en place des programmes de formation et du développement de l'architecture globale du processus de formation des enseignants. Ce manque d'articulation peut nuire à l'efficacité du système de formation et à la bonne allocation des ressources (Lahchmi, 2015). Il apparaît opportun que le Maroc conduise une évaluation de ces différents points de blocage et, sur cette base, propose des pistes d'actions, comme par exemple la mise en place d'une structure de régulation pour superviser la formation des professionnels de l'enseignement, ou d'une entité de formation unique pour remédier aux dysfonctionnements du système de formation initiale. De plus, la mise en place d'un référentiel compétences/métiers pour les professionnels de l'enseignement pourrait permettre de spécifier et détailler les compétences nécessaires à l'exercice du métier d'enseignant. À cet égard, les modes de formation initiale tels qu'ils existent aux Pays-Bas sont particulièrement réputés et pourraient servir de base pour alimenter les réflexions du Gouvernement marocain (encadré 3.2).

Malgré les réformes successives, les retards accumulés dans la qualification initiale des enseignants persistent et pourraient s'amplifier avec les recrutements d'enseignants contractuels. Les conséquences visibles de la mise en place de ces nouvelles réformes prennent du temps à se manifester. La formation qualifiante des enseignants n'est pas toujours suffisante : selon les derniers résultats du TIMSS (2015), 67 % des enseignants marocains en 4^e du primaire (9-10 ans, équivalence grade 4) et 41 % des enseignants en 2^{de} année du collège (13-14 ans, grade 8) ne justifiaient pas d'un diplôme au-delà de

l'enseignement secondaire qualifiant, soit des niveaux de diplôme largement inférieurs à la moyenne des pays participants (la Finlande, par exemple, est réputée pour la formation diplômante de haut niveau exigée pour les enseignants ; encadré 3.3). Ces retards pourraient s'accroître. En effet, les AREF ont récemment procédé au recrutement, par voie de concours, de 11 000 enseignants contractuels, et devraient procéder à une nouvelle campagne de recrutement de 24 000 enseignants. Les enseignants contractuels ne sont soumis à un examen de qualification professionnelle qu'au cours de leur seconde année d'enseignement (services du Chef du gouvernement, 2017). Il sera important de veiller à ce que les recrutements de contractuels ne dégradent pas le niveau moyen de qualification des enseignants et ne se répercutent sur la qualité de l'éducation.

Encadré 3.2. **Le système de formation initiale néerlandais : priorité donnée à l'expérience terrain**

Le système de formation initiale des Pays-Bas repose sur un système de formation mixte, qui conjugue enseignements pédagogiques et stages pratiques. Les futurs enseignants du primaire suivent une formation de quatre ans qui comprend un quart du temps de formation en période de stage. Ceux du secondaire collégial suivent une période de stage qui augmente avec le niveau de la formation (10 % de temps en stage pour la première année d'enseignement ; 15 en deuxième année, 25 en troisième année et 50 % pour la quatrième année d'enseignement). Cette répartition progressive du temps de stage permet au futur enseignant d'acquérir une expérience continue tout au long de la formation, une autonomisation progressive et une intégration étape par étape dans le monde du travail. Pour les futurs enseignants du secondaire qualifiant, la période de stage représente 50 % de la durée de la formation totale.

Source : Snoek et Wielenga (2001), « *Teacher Education in The Netherlands Change of gear* », https://www.researchgate.net/publication/242130758_Teacher_Education_in_The_Netherlands_Change_of_gear.

Encadré 3.3. **Le cas de la Finlande : des enseignants qualifiés, responsabilisés et valorisés**

Le métier de professeur en Finlande est très prestigieux. Le système de qualification initiale des enseignants a été réformé dans les années 70 pour rendre plus sélectif l'accès à la profession. Les enseignants sont désormais formés dans l'une des 11 universités du pays après un test d'entrée qui est l'un des plus sélectifs du pays (moins de 10 % de réussite ; OCDE, 2017b). La sélection des candidats se fait en deux temps : tout d'abord un test écrit national d'aptitude et de connaissances générales, puis une épreuve (dissertation ou entretien) organisée par l'université.

Les futurs enseignants finlandais doivent suivre une formation de base jusqu'au niveau bac +5, puis une formation pédagogique de 18 mois, qui comprend plusieurs stages d'apprentissage organisés par l'université.

La formation sélective, exigeante et continue des enseignants constitue le principal facteur de valorisation du métier de professeur, au moins autant que les salaires. Valoriser les enseignants permet également de les responsabiliser. Cette responsabilisation se reflète dans l'autonomie qui leur est accordée dans le choix des méthodes pédagogiques et dans l'évaluation pédagogique, sociale ou psychologique des besoins de chaque élève.

Source : OCDE (2017b), *Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273238-en>.

La formation continue pourrait être renforcée. L'OCDE estime qu'en règle générale, il peut être plus profitable d'améliorer les dispositifs de formation tout au long de la carrière des enseignants plutôt que d'allonger la formation initiale (OCDE, 2006). En 2014, près des trois quarts des pays de l'OCDE proposaient des modules de formation continue obligatoires pour les enseignants et pour tous les niveaux d'enseignement (OCDE, 2016b). Au Maroc, la politique de formation continue est peu développée et faiblement reliée aux besoins exprimés par les enseignants (CESFRS, 2014c). Jusqu'à présent, et malgré les efforts entrepris pour former les enseignants à certaines techniques pédagogiques comme la pédagogie de l'intégration, la formation continue concerne encore principalement les nouvelles recrues ayant intégré l'enseignement sans formation initiale (Unesco, 2012). De plus, les possibilités de formation continue apparaissent comme déconnectées des CREMF (Lahchmi, 2015) et il n'existe pas de méthodes de suivi et d'évaluation des retombées de la formation continue sur le rendement des enseignants et l'amélioration de leurs compétences. Le Maroc pourrait s'inspirer des expériences réussies menées en Finlande et à Singapour, et plus spécifiquement de l'expérience colombienne, qui a mis en place un système de formation en cascade pour favoriser les opportunités de développement professionnelles dans les zones reculées (encadré 3.4).

Encadré 3.4. Les opportunités de développement professionnel pour les enseignants : exemples d'expériences réussies en Colombie, en Finlande et à Singapour

La Colombie a créé une série de programmes de développement professionnel pour les professeurs et notamment mis en place, en 2012, le programme *Todos a aprender* pour renforcer les compétences des enseignants travaillant dans les zones les plus désavantagées du pays.

Ce programme offre aux enseignants du matériel pédagogique neuf et leur propose des formations pour améliorer la gestion de leur classe et leurs compétences pédagogiques. Ce programme original suit un modèle de formation en cascade : des formateurs spécialisés ont développé des stratégies pédagogiques et didactiques pour 3 000 enseignants-tuteurs, qui ont à leur tour formé et soutenu les enseignants dans l'apprentissage des langues et des mathématiques. Ainsi, entre 2010 et 2014, plus de 90 000 enseignants, répartis sur 43 030 écoles dans 833 communes, ont bénéficié de ce programme de formation. Dans le cadre de ce programme, le formateur-tuteur peut observer directement l'enseignant dans sa classe et lui donner des pistes d'améliorations, il peut également constituer des groupes de travail avec un petit nombre d'enseignants pour développer les meilleures pratiques en vue de renforcer les compétences des élèves. Le formateur-tuteur rencontre également les directeurs d'établissement pour les familiariser avec la gestion des ressources humaines basée sur les compétences, ainsi que les différentes parties prenantes à la vie scolaire de l'établissement (parents, élèves, enseignants, autres personnels) pour les sensibiliser à la qualité des performances éducatives.

À Singapour, les enseignants bénéficient d'un crédit de 100 heures par an pour se développer professionnellement. Les mécanismes de formation continue peuvent prendre plusieurs formes. Les cours à l'Institut national de l'éducation (*National Institute of Education*) se concentrent sur les matières et les connaissances pédagogiques et aboutissent à des diplômes supérieurs ou avancés. Une grande partie du développement professionnel se déroule dans l'école et est dirigé par des professionnels de la formation continue. Leur travail consiste à identifier les problèmes d'enseignement à l'école (par exemple, la performance en mathématiques d'un groupe) ou à introduire de nouvelles pratiques (comme l'apprentissage par projet ou les nouvelles utilisations des technologies de l'information et de la communication [TIC]). Chaque école dispose également d'un fonds destiné à soutenir le développement des enseignants, y compris l'élaboration de nouvelles idées. Par exemple, les voyages à l'étranger pour apprendre les meilleures pratiques d'apprentissage éducatif peuvent être envisagés. Les réseaux d'enseignants et les communautés professionnelles d'apprentissage encouragent l'apprentissage par les pairs. En septembre 2010, l'Académie des enseignants de Singapour (*Academy of Singapore Teachers*) a été ouverte pour encourager davantage les enseignants à partager les meilleures pratiques de façon continue.

Encadré 3.4. Les opportunités de développement professionnel pour les enseignants : exemples d'expériences réussies en Colombie, en Finlande et à Singapour (suite)

La Finlande met également l'accent sur la formation continue gratuite des professeurs. Celle-ci relève de la responsabilité des employeurs, en général les municipalités, même si la mise de départ provient du budget de l'État. Ce dernier verse chaque année 20 millions EUR au Conseil national de l'éducation, qui les redistribue aux municipalités. Les accords communaux passés avec les écoles prévoient au minimum trois jours de formation continue par an et par école. Près de 75 % du corps enseignant bénéficie chaque année des dispositifs de formation continue en place.

Source : OCDE (2016a) *Education in Colombia, Reviews of national policies for education*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en> ; OCDE (2010), *Formation et emploi : Relever le défi de la réussite*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.

La faible application du dispositif d'approche par compétences et son manque de maîtrise par les enseignants illustrent les défaillances du système de formation continue. Conformément aux recommandations de la Charte, le Maroc a adopté le dispositif d'approche par compétences dans l'enseignement général et professionnel, en lieu et place de l'apprentissage par objectifs. Dans la pratique, les enseignants ne sont pas toujours suffisamment formés pour mettre en œuvre cette approche et préfèrent abandonner ce dispositif qu'ils ne maîtrisent pas complètement (CSEFRS, 2014c ; Hamouchi, Errougui et Boulaassass, 2012).

Les temps d'instruction sont élevés mais pourraient être mieux accordés aux besoins du marché du travail

Les temps d'instruction obligatoire au Maroc sont élevés par rapport aux pays de comparaison. Sur la base de 30 heures d'enseignement obligatoire en primaire répartis sur deux semestres de 17 semaines chacun et sur 6 années de formation, les élèves marocains suivent en moyenne 6 120 heures de cours obligatoire dans l'enseignement primaire. Au premier cycle de l'enseignement secondaire, le nombre d'heures d'instruction s'élève à 3 838. En cumulé, le temps d'instruction marocain est largement supérieur à celui des pays de comparaison (graphique 3.9).

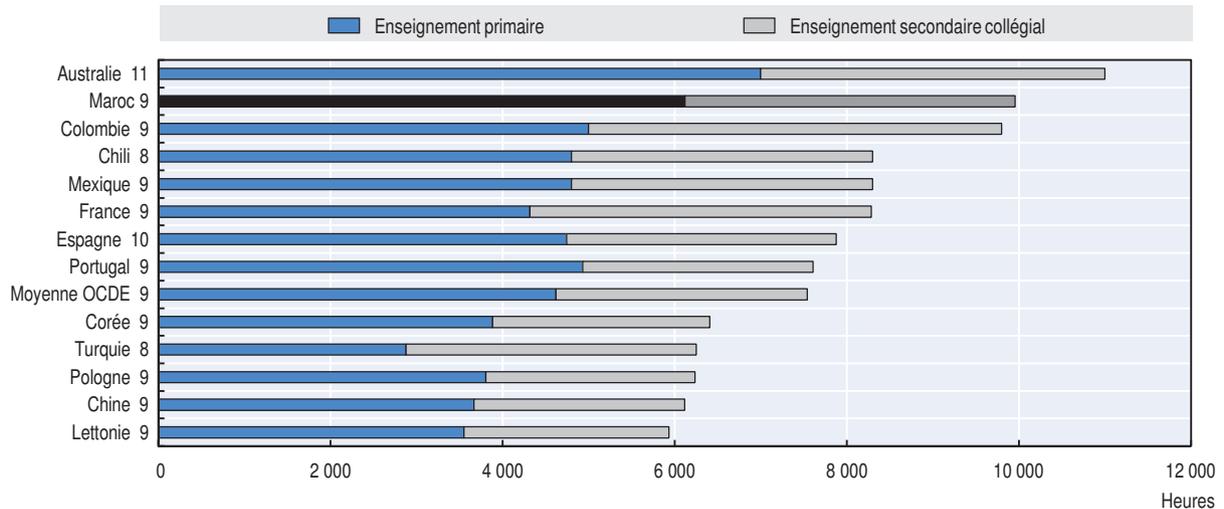
Ce temps d'instruction est diminué par l'absentéisme des enseignants. Plusieurs études relèvent l'importance de l'absentéisme des enseignants au Maroc. Selon la Commission internationale sur le financement des opportunités d'éducation dans le monde, 7.5 % du temps d'instruction est perdu chaque année au Maroc à cause de l'absentéisme des enseignants de l'enseignement primaire. Cet absentéisme représente un coût financier estimé à 1.2 milliard MAD, équivalent à 0.1 % du PIB (Commission internationale sur le financement des opportunités d'éducation dans le monde, 2016). La Banque mondiale, quant à elle, estime que 40 % des professeurs du collège et 54 % de ceux du lycée ne dispensent pas le nombre d'heures qui leur est demandé (Banque mondiale, 2013). Les études TIMMS de 2011 estiment également que 40 % des élèves marocains souffrent de l'absentéisme de leurs professeurs.

Dans l'enseignement primaire, les sciences et les mathématiques sont proportionnellement moins enseignés que dans les pays de comparaison. Les élèves marocains suivent une heure et demie d'enseignement scientifique et cinq heures de mathématiques par semaine dans l'enseignement primaire. En cumulé, ces matières représentent 22 % des enseignements, un taux conforme à la moyenne des pays de l'OCDE, mais faible par rapport à des pays proches du niveau de développement du Maroc. Par exemple, le Mexique, qui n'obtenait pas de bons résultats aux tests internationaux, a décidé

de dédier 27 % de son temps d'instruction obligatoire à l'apprentissage des mathématiques et 13 % à celui des sciences (graphique 3.10).

Graphique 3.9. Le temps d'instruction obligatoire est élevé au Maroc

Temps d'instruction obligatoire dans l'enseignement primaire et le premier cycle secondaire, en nombre d'heures



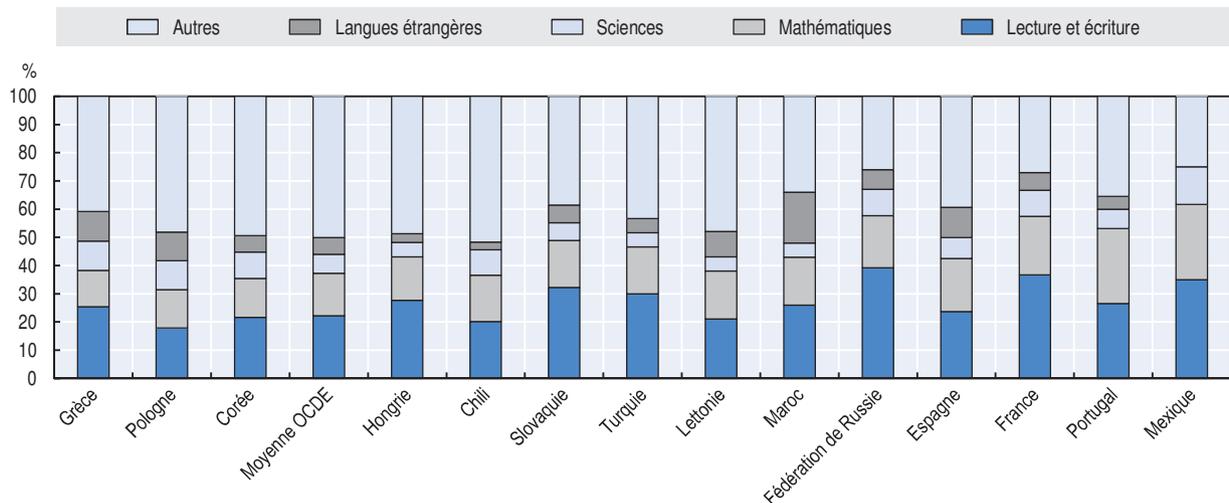
Note : Le chiffre à côté du nom du pays correspond au nombre d'années de scolarité obligatoire.

Source : BAD (2013), « Analyse du système d'éducation et de formation du Maroc : efficacité et défis liés à l'emploi », https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Maroc_-_Analyse_du_Syst%C3%A8me_d%E2%80%99%C3%A9ducation_et_de_formation.pdf ; OCDE (2016b), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708938>

Graphique 3.10. Le temps d'instruction pourrait se recentrer sur les matières scientifiques au Maroc

Répartition du temps d'instruction dans l'enseignement primaire



Source : BAD (2013), « Analyse du système d'éducation et de formation du Maroc : efficacité et défis liés à l'emploi », https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Maroc_-_Analyse_du_Syst%C3%A8me_d%E2%80%99%C3%A9ducation_et_de_formation.pdf ; OCDE (2016b), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708957>

La durée des enseignements de langues étrangères est comparativement élevée au Maroc, mais insuffisante au regard des compétences requises dans l'enseignement supérieur et le monde professionnel. Les élèves marocains consacrent 18 % du temps d'instruction

obligatoire à l'apprentissage des langues étrangères, principalement le français et l'anglais, entre le primaire et le cycle secondaire collégial, soit la proportion la plus élevée au sein des pays de comparaison (graphique 3.10). La Vision stratégique 2015-30 du CSEFRS recommande d'appliquer le principe de l'alternance linguistique dans l'enseignement des matières non linguistique dans les cycles d'enseignement collégial et qualifiant. Cependant, malgré les efforts des pouvoirs publics, des élèves peuvent rencontrer des difficultés dans l'apprentissage simultané de deux ou trois langues (français, arabe et amazigh). Certains élèves ne disposent pas du bagage linguistique suffisant pour suivre des filières universitaires enseignées uniquement en français et peuvent être amenés à abandonner leurs études ou à s'orienter vers les filières supérieures enseignées en arabe. Cette dichotomie du système pédagogique peut être préjudiciable pour certains élèves qui souhaitent, par exemple, s'orienter vers les facultés de sciences et de médecine, où le français est souvent la principale langue d'enseignement.

Le temps d'instruction obligatoire pourrait être mieux utilisé auprès des élèves en difficulté pour réduire les taux d'abandon et de redoublement. Malgré une baisse notable, les taux de redoublement et d'abandon restent très élevés au Maroc par rapport aux pays de comparaison (voir plus haut). Toutefois, plusieurs travaux de recherche ont montré que le redoublement n'était pas une mesure efficace pour améliorer la performance académique des élèves et qu'il favorisait en général l'abandon. De plus, les élèves qui redoublent représentent un coût supplémentaire pour l'État et contribuent à augmenter le nombre d'élèves par classe (OCDE, 2016a). Les redoublements peuvent être légalement limités mais, pour être efficaces, ces mesures doivent s'accompagner d'un temps d'instruction supplémentaire pour les élèves en difficulté avec des matériaux pédagogiques adaptés. Par exemple, le Mexique a mis en place des mesures pour accompagner les élèves en difficulté avec des heures d'enseignement supplémentaires (encadré 3.5).

Encadré 3.5. La réduction des taux du redoublement : le cas du Mexique

Le redoublement scolaire est une grande problématique en Amérique latine. En 2012, le Mexique a mis en œuvre une vaste réforme éducative de l'enseignement primaire et secondaire, la Réforme globale de l'éducation de base (RIEB), afin d'améliorer l'enseignement et renforcer la politique scolaire et l'évaluation. Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement a étendu à la troisième année de l'enseignement primaire la loi sur le redoublement, qui interdisait déjà les redoublements pendant les deux premières années du cycle primaire. En parallèle de ce dispositif législatif, des mesures compensatoires ont été mises en place pour les étudiants en difficulté. Par exemple, les élèves dans le primaire qui risquent de redoubler bénéficient d'un soutien spécial impliquant à la fois les enseignants et les parents ou tuteurs. Ceux qui risquent de redoubler l'année suivante peuvent être éligibles à un « processus de régularisation » et bénéficier de programmes. Pour les régions où ces processus de régularisation ne sont pas disponibles, un passage sous conditions peut être envisagé par la discrétion de l'école.

Les données internationales sur la performance des élèves (*Latin American Laboratory for Assessment of the Quality of Education [LLECE]* de l'Unesco) montrent que le Mexique est au-dessus de la moyenne régionale en lecture et en mathématiques, en troisième et sixième année. Ces résultats laissent à penser que l'approche mexicaine pour lutter contre le redoublement scolaire fonctionne bien : les étudiants ne sont pas en retard et atteignent une bonne performance dans le contexte régional latino-américain.

Source : Santiago et al. (2012) ; *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172647-en>.

La gouvernance du système éducatif reste très centralisée et les systèmes d'évaluation ne sont pas suffisamment robustes

Malgré le processus de régionalisation avancée, la gestion du système reste très centralisée

La définition et la planification de la politique éducative sont très centralisées. La réforme du système d'éducation et de formation marocain repose sur la vision stratégique de la réforme 2015-30 élaborée par le CSEFRS. Si ce dernier soutient une plus grande décentralisation dans la définition et la planification de la politique éducative, elle n'en définit pas concrètement les modalités. La déclinaison de cette vision en programmes d'actions prioritaires est sous la responsabilité des ministères concernés qui peuvent, plus ou moins, associer les acteurs décentralisés à leur réflexion. De plus, les processus de décentralisation et de régionalisation avancée n'ont été initiés de manière effective qu'en 2015 pour se terminer en 2021. Malgré l'adoption d'une série de décrets intermédiaires pour accélérer ce processus, notamment en juin 2017, la décentralisation de la politique éducative sera longue et progressive.

La gestion du système éducatif reste également très centralisée mais la région a désormais un rôle à jouer avec le processus de régionalisation avancée constitutionalisé depuis 2011. Le MENFPERS assure la gouvernance centrale du système d'éducation et de formation au Maroc. À partir des années 2000, et conformément aux recommandations de la Charte de l'éducation, le gouvernement a lancé plusieurs chantiers pour décentraliser et déconcentrer le système éducatif. Douze AREF ont été créées dans les régions du royaume (Loi n°07-00), chargées de la mise en œuvre de la politique éducative et de formation au niveau régional. Les directions provinciales constituent les services provinciaux des AREF. La mise en place de ces différents dispositifs répond plus à une logique de déconcentration que de décentralisation et laisse peu de marge de manœuvre aux collectivités locales (communes, assemblée provinciale et conseil régional). Cette centralisation excessive n'offre pas une participation active des collectivités locales dans la gestion opérationnelle des établissements scolaires (Chauffour, 2018). Par exemple, l'article 187 de la Loi organique n° 113.14 relative aux communes restreint le rôle des communes à l'entretien des écoles d'enseignement fondamental (informations fournies par la Direction des prévisions et études financières du ministère de l'Économie et des Finances). En revanche, le processus de régionalisation avancée prévoit que l'enseignement fasse partie des compétences transférées de l'État à la région (article 14 - Loi organique 111.14 relative aux régions). À terme, cette compétence transférée pourrait devenir compétence propre (paragraphe 4 de l'article 146 de la Constitution). Afin de réussir ce transfert de compétences, il serait utile de réaliser une évaluation de la politique de décentralisation et de déconcentration lancée au début des années 2000 pour identifier les points d'achoppement dans la décentralisation du système éducatif.

Le fonctionnement de ces différents échelons de gouvernance n'est pas optimal. Le CSEFRS déplore que les fonctionnaires attachés aux académies ne disposent pas des compétences nécessaires pour exercer pleinement leurs tâches (2014c). Par ailleurs, la répartition des rôles et des tâches entre l'académie et les délégations provinciales apparaît ambiguë (CSEFRS, 2014c). De plus, les différents systèmes d'information existants au niveau du ministère, des AREF, des directions régionales et des établissements scolaires ne sont pas intégrés et ne permettent pas une remontée d'informations fiable et cohérente

pour le pilotage du système éducatif (Cour des comptes, 2017). Enfin, toujours selon la même institution, les conseils d'administration s'avèrent peu efficaces pour améliorer le fonctionnement des académies et du système éducatif au niveau régional.

Le manque d'implication des acteurs concernés par l'enseignement est également visible au niveau de l'établissement scolaire. À l'échelon local, la Charte prévoyait que chaque établissement d'éducation soit dirigé par un conseil de gestion censé épauler le directeur dans la gestion de son établissement. Dans les faits, le fonctionnement des conseils de gestion n'est pas pleinement opérationnel. Par exemple, les enseignants ont tendance à y être surreprésentés, au détriment des représentants des conseils municipaux et des associations de parents d'élèves. De plus, ces conseils de gestion ont principalement un rôle administratif de validation du budget, mais l'autorité légale pour la préparation et l'exécution du budget de fonctionnement revient aux AREF (Banque mondiale, 2015). Au-delà des conseils de gestion, le manque d'implication des enseignants, des directeurs d'établissement, des associations de parents d'élèves et des parents est relevé (Chauffour, 2018 ; CSEFRS, 2014c) et peut être relié à la faible autonomie des directeurs dans la gestion de leur établissement. Le dernier plan d'actions du MEN propose des mesures concrètes pour renforcer la mobilisation des acteurs autour de l'école marocaine (MEN, 2016, projet n°15 du MEN intitulé « Mobilisation des acteurs et partenaires autour de l'école marocaine »). La mise en place d'outils permettant aux familles de suivre les acquis des enfants ou la valorisation des associations de parents d'élèves sont quelques-unes de ces propositions.

Les systèmes d'évaluation des administrations, des professeurs et des élèves ne sont pas suffisamment basés sur les compétences

L'évaluation des apprentissages au niveau des élèves est ponctuelle. La conduite du Programme national de l'évaluation des acquis n'est pas régulière (2008-09 puis 2016) et la participation du Maroc aux tests internationaux de TIMSS et PIRLS se fait respectivement tous les 4 et 5 ans sur un échantillon restreint d'élèves marocains. L'adoption prochaine par le Maroc du *Programme for International Student Assessment* (PISA) d'une part, et de son propre système d'évaluation des acquis d'autre part, avec un suivi tous les 4 ans (dernière année d'enseignement primaire, puis premières années du collège et du lycée), pourrait créer une dynamique positive parmi les élèves et entre les établissements.

La mise en œuvre d'un système national robuste d'évaluation des apprentissages au niveau des élèves permettra de créer une dynamique de performance forte. Le système d'évaluation des élèves tel qu'il existe ne valorise pas toujours le mérite des élèves et ne rend pas suffisamment compte de leur niveau de compétences. En effet, l'absence d'éléments standardisés sur les différentes composantes à évaluer (OCDE, à paraître) entraîne d'importantes variations entre les écoles et les régions dans la conduite des évaluations. Par exemple, les examens nationaux (brevet et baccalauréat) présentent une composante nationale, commune à tous les élèves, mais également une composante régionale et de contrôle continu qui ne permet pas d'évaluer tous les élèves de façon systématique et comparable. Au-delà des élèves, les établissements scolaires ne sont pas toujours évalués. Le rapport Saber (Banque mondiale, 2015) met en avant que des tests standardisés d'évaluation des prérequis ont été développés pour aider les établissements scolaires à identifier les lacunes d'apprentissage parmi les élèves, mais ces tests ne sont pas obligatoires et les AREF peuvent les utiliser quand elles ont les ressources nécessaires. Plus généralement, il serait important de réaliser de façon périodique et régulière des évaluations au niveau individuel

et communiquer sur ces dernières pour informer les parents et créer une émulation positive entre les enseignants et les directeurs d'établissements. Compte tenu des difficultés dans l'apprentissage des compétences de base et des taux élevés de déperdition scolaire au Maroc, cette évaluation des apprentissages devrait être conduite en premier lieu en troisième et en dernière année de primaire (OCDE, à paraître).

L'évaluation des professionnels de l'enseignement présente des défaillances. Le système d'avancement actuel, principalement piloté par les critères d'ancienneté, ne permet pas de promouvoir les enseignants en fonction de leur performance et limite le rôle des inspecteurs pédagogiques. De plus, le rôle des directeurs d'établissements se cantonne souvent à des fonctions administratives, ils ne disposent que d'une faible marge de manœuvre dans la définition du programme pédagogique et dans la gestion du personnel de l'établissement (Chauffour, 2018). Le mode de recrutement des directeurs d'écoles, actuellement basé sur l'accumulation de points (notes des inspecteurs et nombre d'années), pourrait être modernisé et dynamisé afin de faciliter l'accès à ces postes sur d'autres critères que l'ancienneté. Les réformes en cours pour modifier le mode de recrutement des directeurs d'école, avec une formation initiale dédiée au sein des CRMEF, vont dans le bon sens. La modernisation du mode d'évaluation des professionnels de l'enseignement pourrait avoir des répercussions positives sur les performances des élèves et réciproquement. Ces éléments pourraient être pris en compte par le MEN dans le cadre du projet d'élaboration du nouveau statut du personnel des AREF.

Tableau de recommandations

Objectifs à atteindre	Recommandations de l'Examen multidimensionnel du Maroc
1. Accroître l'efficacité des ressources financières et humaines investies dans l'éducation	
1.1. Rendre plus productives les ressources financières investies dans le secteur de l'éducation	<p>1.1.1. Aligner l'allocation des ressources financières dans le système d'éducation et de formation avec les priorités nationales et la différencier en fonction des cycles d'enseignement jugés prioritaires.</p> <p>L'amélioration de l'accès à l'enseignement secondaire et le recul des déperditions scolaires sur ce cycle d'enseignement pourraient être au centre des nouvelles priorités nationales.</p> <p>1.1.2. Au regard des comparaisons internationales, une plus grande efficacité des ressources financières investies dans l'éducation ne nécessite pas une augmentation des salaires des enseignants marocains.</p>
1.2. Optimiser la gestion des ressources humaines	<p>1.2.1. Assurer une meilleure planification pluriannuelle des besoins en ressources humaines de manière à ce que les recrutements d'enseignants suivent l'évolution des cohortes d'élèves et veiller à ce que le décalage observé ces dernières années ne s'amplifie pas.</p> <p>L'adoption d'une carte scolaire pluriannuelle capable d'identifier les besoins par niveau, telle que prévue par le gouvernement, pourra y contribuer.</p> <p>1.2.2. Réviser le cadre général d'incitations pour soutenir l'attractivité de la profession d'enseignant. La création d'un différentiel de salaires d'entrée entre les enseignants du secondaire collégial et ceux du primaire pourrait être envisagée, compte tenu de l'évolution à la baisse du nombre d'enseignants dans le secondaire collégial et de la dégradation plus rapide des ratios d'encadrement dans ce cycle d'enseignement. Le fait que les concours d'entrée soient différents pour les trois cycles d'enseignement facilite la mise en œuvre de cette recommandation.</p> <p>1.2.3. Développer et mettre en place un système d'information intégré et cohérent pour évaluer les besoins en ressources humaines et s'assurer de leur bonne répartition sur le territoire national.</p> <p>1.2.4. Veiller à une utilisation plus intensive du temps des enseignants afin que la charge horaire réglementaire soit respectée. Des mesures de contrôles, pouvant sanctionner les possibilités d'avancement, pourraient être mises en place pour atteindre cet objectif.</p> <p>1.2.5. Réformer la politique d'affectation géographique en vigueur en mettant en place des primes de mobilité géographique, monétaires et non-monétaires, suffisamment incitatives pour répondre au manque de professeurs qualifiés dans les zones les plus reculées. Cela permettrait de favoriser les milieux ruraux, périurbains et des zones déficitaires, comme prévu par le Programme gouvernemental 2017-21.</p> <p>L'impact budgétaire de cette réforme devra être anticipé dans le budget général de l'État. Elle pourrait être envisagée à enveloppe budgétaire constante à travers une réforme de la rémunération du corps enseignant.</p> <p>1.2.6. Le Maroc dispose d'une marge de manœuvre pour accroître le nombre moyen d'élèves par classe au lycée, tout en veillant à alléger le nombre d'élèves dans les classes de lycée surchargées (en zones urbaines)</p>

Objectifs à atteindre	Recommandations de l'Examen multidimensionnel du Maroc
1.3. Poursuivre les efforts en termes d'infrastructures et de programmes d'appui scolaire existants	<p>1.3.1. Poursuivre les différents programmes mise en place pour soutenir l'accès à la scolarisation (<i>Tayssir</i>, Un million de cartables), notamment dans les zones rurales.</p> <p>1.3.2. Réviser le système de ciblage des programmes d'appui social, et s'assurer que le plan de financement de ces programmes permette d'assurer sans retard les prestations sociales aux familles bénéficiaires, comme prévu dans le Programme gouvernemental 2017-21.</p> <p>1.3.3. Veiller à ce que les infrastructures scolaires nouvellement créées bénéficient des équipements de base et prestations complémentaires (restauration, transport scolaire et éventuellement hébergement) afin d'offrir un environnement d'enseignement de qualité aux élèves.</p> <p>Plus spécifiquement, s'assurer que les infrastructures scolaires soutiennent l'égalité des genres dans l'accès à l'éducation (avec par exemple, des latrines dans tous les établissements scolaires).</p>
2. Renforcer le système de formation initiale et continue des enseignants	
2.1. Veiller à mettre l'accent sur la qualité des enseignants et, de ce fait, privilégier la formation des enseignants, plutôt que la quantité d'enseignants en service. En effet, bien que relativement élevés, les taux d'encadrement restent satisfaisants. Veiller à ce que les recrutements récents de contractuels ne pénalisent le niveau de qualification des enseignants.	
2.2. Former suffisamment les enseignants aux nouvelles approches pédagogiques (par exemple, aux dispositifs d'approche par compétences).	
2.3. Résoudre les défaillances du système de formation initiale des enseignants :	
<ul style="list-style-type: none"> ● S'inspirer de la bonne réputation de certains systèmes de formation initiale tels qu'ils existent dans certains pays de l'OCDE. ● Améliorer l'articulation pédagogique entre la qualification pédagogique dispensée dans les CRMEF et les licences universitaires préparatoires aux CRMEF. ● Accroître la période de formation effective et pratique au sein des CRMEF. ● Rendre plus sélectif l'accès au CRMEF pour s'assurer de la qualité des recrutements et revaloriser la profession d'enseignant. 	
2.4. Dans la continuité du projet gouvernemental de 2017, développer des modules de formation spécifiques pour les cadres pédagogiques (adoption d'une stratégie nationale pour la formation des cadres pédagogiques).	
2.5. Renforcer le système de formation continue pour les enseignants. Les expériences menées dans d'autres pays peuvent servir d'exemple pour être adaptées au cas marocain.	
Des incitations à la formation continue pourraient être mises en place et avoir des conséquences sur les opportunités d'avancement et de mobilité des enseignants.	
2.6. Envisager le développement d'un référentiel compétences/métiers pour les professionnels de l'enseignement.	
3. Adapter les temps d'instruction des élèves aux besoins du marché du travail	
3.1. Privilégier l'acquisition des compétences de base au niveau de l'enseignement fondamental (lecture, écriture, calcul) afin de s'assurer que tous les élèves maîtrisent ces compétences de base à la fin du premier cycle du primaire :	
<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer les enseignements en langues étrangères (français et anglais) dans les cycles fondamentaux pour permettre à tous les élèves de s'orienter vers la filière d'enseignement supérieur de leur choix. ● Privilégier les enseignements scientifiques sur des programmes pédagogiques clairs et bien définis. ● Développer l'apprentissage des compétences comportementales (esprit d'initiative, communication, esprit d'entreprise). 	
3.2. Mettre en place une véritable stratégie de soutien scolaire en faveur des élèves en difficulté afin de diminuer nettement les taux de redoublement et d'abandon.	
3.3. S'inspirer de certaines expériences internationales pour mettre en place des systèmes d'assistance de vie scolaire pour les enfants à besoins spécifiques.	
4. Soutenir la gouvernance multi-niveaux de la gestion du système éducatif	
4.1. Au niveau des collectivités locales	<p>4.1.1. Réaliser une évaluation de la politique de décentralisation et de déconcentration lancée au début des années 2000 pour identifier les points d'achoppement.</p> <p>4.1.2. Sur la base de cette étude, et dans le cadre du processus de régionalisation avancée, envisager le renforcement du rôle des collectivités locales dans la gestion locale du système éducatif.</p> <p>4.1.3. Sur la base des recommandations précédentes, le rôle des collectivités locales (régions et communes) en matière d'éducation devra être clairement défini pour s'assurer d'un partage de responsabilités entre l'État et les collectivités locales qui répondent, notamment, au principe de subsidiarité.</p>
4.2. Au niveau des établissements scolaires	<p>4.2.1. Accorder un plus grand degré d'autonomie aux établissements scolaires, notamment au travers du développement des projets d'établissements.</p> <p>4.2.2. Conduire une étude pour évaluer le rôle des conseils de gestion de l'établissement.</p> <p>4.2.3. Réaffirmer l'importance du chef d'établissement et lui donner un véritable rôle de supervision, tant sur le personnel enseignant que sur le projet pédagogique de l'établissement scolaire.</p>
5. Développer des systèmes d'évaluation des administrations, des professeurs et des élèves basés sur les compétences	
5.1. Au niveau des élèves	<p>5.1.1. Fournir aux professionnels de l'enseignement un cadre de référence précis leur permettant de connaître les compétences à évaluer pour chaque année de chaque cycle d'enseignement et la façon dont ces compétences peuvent être évaluées.</p> <p>5.1.2. Mettre en place un système d'évaluation des élèves institutionnalisé, transparent et partagé avec les élèves et les parents d'élèves. Ce système d'évaluation devrait être basé sur des indicateurs de performances.</p> <p>5.1.3. Systématiser l'évaluation des apprentissages au niveau national au cours de la 3^e et de la dernière année du primaire pour s'assurer de l'apprentissage des compétences de base et réduire le décrochage scolaire.</p> <p>5.1.4. Inciter les professionnels de l'enseignement à mener des campagnes d'information pour sensibiliser les parents aux enjeux de l'éducation. Cette recommandation s'inscrit dans la lignée du projet intégré n°15 du MEN.</p>

Objectifs à atteindre	Recommandations de l'Examen multidimensionnel du Maroc
5.2. Au niveau des professionnels de l'enseignement	<p>5.2.1. Moderniser le mode de recrutement des directeurs d'écoles (accès à ces postes sur d'autres critères que l'ancienneté).</p> <p>5.2.2. Mettre en place un véritable système d'évaluation des enseignants basé sur des critères de performance. Ce système d'évaluation devrait être standardisé, régulier et appliqué de manière systématique à tous les professionnels de l'enseignement, sans pour autant nuire aux initiatives innovantes portées par les professionnels de l'enseignement. Ce système d'évaluation devrait valoriser les parcours professionnels des enseignants, en prenant en compte, entre autres, les compétences développées dans le cadre de la formation continue.</p> <p>5.2.3. Réformer le système d'avancement des enseignants, aujourd'hui principalement piloté par les critères d'ancienneté, pour permettre un avancement davantage basé sur la performance et les compétences que sur l'ancienneté.</p> <p>Le rôle des inspecteurs pédagogiques pourrait être renforcé pour permettre un meilleur suivi de la performance et de l'évaluation des enseignants. Le dispositif de formation des inspecteurs pédagogiques devra alors être repensé. Ces recommandations pourraient être prises en considération dans le cadre du projet d'élaboration du nouveau statut du personnel des AREF.</p>

Notes

1. Taux de scolarisation calculés sur la base des projections de la population du recensement 2004-14.
2. L'indice de Gini de l'éducation est calculé selon la formule suivante :

$$\text{Gini}^{\text{Edu}} = \frac{1}{2 \times \text{MAS}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n p_j |y_j + y_i| p_i$$

Avec :

MAS : moyenne des années de scolarisation où $\text{MAS} = \sum_{j=1}^n y_j p_j$

n : nombre des niveaux d'éducation retenus. Ici, six niveaux sont considérés allant du niveau néant au niveau supérieur

y_j : nombre d'années de scolarisation correspondant aux différents niveaux d'éducation (0 pour le néant ; 1 pour le préscolaire ; 5 pour le primaire ; 9 pour le secondaire collégial ; 12 pour le secondaire qualifiant ; et 16 pour le supérieur).

p_j : proportion de la population âgée de 15 ans et plus ayant atteint le niveau d'éducation « j ».

Références

- BAD (2013), « Analyse du système d'éducation et de formation du Maroc : efficience et défis liés à l'emploi », avril, Abidjan, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Maroc_-_Analyse_du_Syst%C3%A8me_d%E2%80%99C3%A9ducation_et_de_formation.pdf.
- Banque mondiale (2017), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), Banque mondiale, Washington, DC, <http://data.banquemondiale.org>.
- Banque mondiale (2015), *Morocco Student Assessment : SABER Country Report 2015. Systems Approach for Better Education Results*, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26527>, License: CC BY 3.0 IGO.
- Banque mondiale (2013), *Entreprise Surveys [Enquête entreprises]* (base de données), Washington, DC, www.enterprisesurveys.org/data/.
- Chauffour, J.-P. (2018), *Le Maroc à l'horizon 2040 : Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1078-7>, Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Chetty, R., J. N. Friedman and J. E. Rockoff, (2011), « The long-term impacts of teachers: teacher value-added and student outcomes in adulthood », *NBER Working Paper* n° 17699, décembre 2011, révisé en janvier 2012, http://www.rajchetty.com/chettyfiles/value_added.pdf.
- CNSS (2014), « Rapport annuel 2014 », Caisse nationale de sécurité sociale, Rabat, www.cnss.ma/fr/content/rapports-annuels.
- Cohen D., M. Soto et L. Leker. (2014), *Base de données internationale éducation* (base de données), mise à jour de la base de données de 2007, www.parisschoolofeconomics.eu/fr/cohen-daniel/base-de-donnees-internationale-education/.

- CSEFRS (2014a), « Vision stratégique de la réforme 2015-30, pour une école de l'équité, de la qualité et de la formation », Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Rabat, www.csefrs.ma/pdf/Vision_VF_Fr.pdf.
- CSEFRS (2014b), « Atlas graphique et cartographique de la décennie de la Charte nationale d'éducation et de formation 2010-2013 », Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Rabat, www.csefrs.ma/atlasFr.aspx?id=305.
- CSEFRS (2014c), « Rapport analytique sur la mise en œuvre de la Charte nationale d'éducation et de formation 2000-13 : Acquis, déficits et défis », Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Rabat, <http://www.csefrs.ma/pdf/R%C3%A9sum%C3%A9%20du%20rapport%20analytique.pdf>.
- Commission internationale sur le financement des opportunités d'éducation dans le monde (2016), « La génération d'apprenants », <http://report.educationcommission.org/>.
- Cour des comptes (2017), « Référé du Premier président de la Cour des comptes sur les conditions de préparation et de gestion de la rentrée scolaire 2016/2017 - Adressé au ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique », www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/refere.
- Hamouchi A., I. Errougui et B. Boulaassass (2012), « L'enseignement au Maroc, de l'approche par objectifs à l'approche par compétences : points de vue des enseignantes et enseignants », *Revue africaine de didactique des sciences et des mathématiques*, 21 septembre 2012, n° 8, www.radisma.info/document.php?id=1256.
- HCP (2016), « Note d'information relative aux comptes nationaux de 2015 », Haut-commissariat au plan, Rabat, www.hcp.ma/Les-comptes-nationaux-de-2015.
- HCP (2015), « Recensement général de la population et de l'habitat 2014 - Présentation des principaux résultats », Haut-commissariat au plan, Rabat, http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html.
- Lahchimi, M. (2015), « La réforme de la formation des enseignants au Maroc », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 69, 2015, pp. 21-26, <http://journals.openedition.org/ries/4402>, <http://dx.doi.org/10.4000/ries.4402>.
- MEN (2017), « L'éducation nationale en chiffres : 2015-2016 », Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Rabat, www.men.gov.ma/Fr/Pages/Statistiques_syspedag.aspx#.
- MEN (2016), « Portefeuille des projets intégrés de la vision stratégique 2015-2030 », Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Rabat, <http://www.men.gov.ma/Fr/Pages/Mpriot1530.aspx>.
- MEN (2014), « Les Centres de l'École de la deuxième chance – Nouvelle Génération pour la qualification et l'insertion des jeunes: est-il possible de réussir autrement l'éducation- formation? », Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Rabat, [hwww.men.gov.ma/Documents/Ecole_deuxieme_chanceNG-docr%C3%A9f%C3%A9rence8oct2014.pdf](http://www.men.gov.ma/Documents/Ecole_deuxieme_chanceNG-docr%C3%A9f%C3%A9rence8oct2014.pdf).
- Ministère de l'Éducation de Tunisie (2017), « Annuaire statistique scolaire », Direction générale des études de la planification et des systèmes d'information, Tunis, <http://www.education.gov.tn/index.php?id=548>.
- Ministère de la Réforme de l'administration et de la fonction publique, « Outil de calcul des salaires des enseignants », Rabat, www.mmsp.gov.ma/fr/calcul-salaire.aspx.
- OCDE (à paraître), *L'éducation au Maroc*, Revues des politiques nationales de l'éducation, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>.
- OCDE (2017b), *Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All*, Édition OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273238-en>.
- OCDE (2016a), *Education in Colombia, Reviews of National Policies for Education*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.
- OCDE (2016b), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.
- OCDE (2015), *Apprendre au-delà de l'école : Rapport de synthèse*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelle, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230408-fr>.

- OCDE (2010), *Formation et emploi : Relever le défi de la réussite*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.
- OCDE (2006), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018051-fr>.
- Santiago, P. et al. (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172647-en>.
- Unesco (2017), UIS.Stat (base de données), Paris, <http://data.uis.unesco.org/?lang=fr>.
- Unesco (2010), « Éducation au Maroc : Analyse du secteur », Rabat, ISBN : 978-9954-8068-6-9, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189743f.pdf>.
- TIMMS (2015), *TIMMS 2015 International Database* (base de données), <https://timssandpirls.bc.edu/timss2015/>.
- TIMSS (2011), *TIMSS 2011 International Database* (base de données), <http://timssandpirls.bc.edu/timss2011/international-database.html>
- Snoek, M. et D. Wielenga (2001), « Teacher Education in The Netherlands Change of gear », https://www.researchgate.net/publication/242130758_Teacher_Education_in_The_Netherlands_Change_of_gear.

Chapitre 4

Comment résoudre l'inadéquation entre la formation et l'emploi au Maroc ?

Ce chapitre propose une analyse de l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins en compétences sur le marché de l'emploi au Maroc, et identifie des recommandations de politiques publiques pour l'améliorer. Il analyse l'offre de formation technique et universitaire, tant du point quantitatif que qualitatif (section 1), puis les mécanismes d'apprentissage tout au long de la vie pour répondre aux besoins du marché du travail (section 2). Par la suite, le chapitre montre que l'inadéquation formation-emploi est accentuée par l'absence de dispositif capable d'anticiper les besoins du marché du travail (section 3), d'une part, et par la relative faiblesse des politiques actives du marché de l'emploi, d'autre part (section 4).

La faiblesse du stock de capital humain disponible dans l'économie marocaine pénalise le dynamisme de l'économie et limite son potentiel de croissance. En 2014, 70 % de la population marocaine justifie d'un niveau d'études inférieur ou égal à l'enseignement primaire (Haut-commissariat au plan [HCP], 2015a et 2015b ; graphique 4.1, panel A). En zone rurale, cette situation concerne 85 % de la population. Ces taux sont en augmentation, cependant 6 % seulement de la population marocaine justifiait d'un niveau d'enseignement supérieur en 2014.

La participation de la main-d'œuvre au marché du travail est faible. Depuis le début des années 2000, le taux d'activité ne cesse de baisser. En 2016, le taux d'activité n'était que de 46.4 % en moyenne, alors que le nombre de personnes en âge de travailler ne cesse de progresser. La faiblesse de ce taux d'activité est plus marquée en zone urbaine (40.5 % en 2016) et chez les femmes (23.6 % en 2016). L'emploi demeure peu qualifié. Sur la population active occupée (10 millions de personnes en 2016), 60 % n'a aucun diplôme, 27 % justifie d'un diplôme de niveau moyen (secondaire collégial et qualification ou spécialisation professionnelle) et 12 % d'un diplôme de niveau supérieur ou égal au secondaire qualifiant (techniciens et techniciens spécialisés compris – HCP, 2015b).

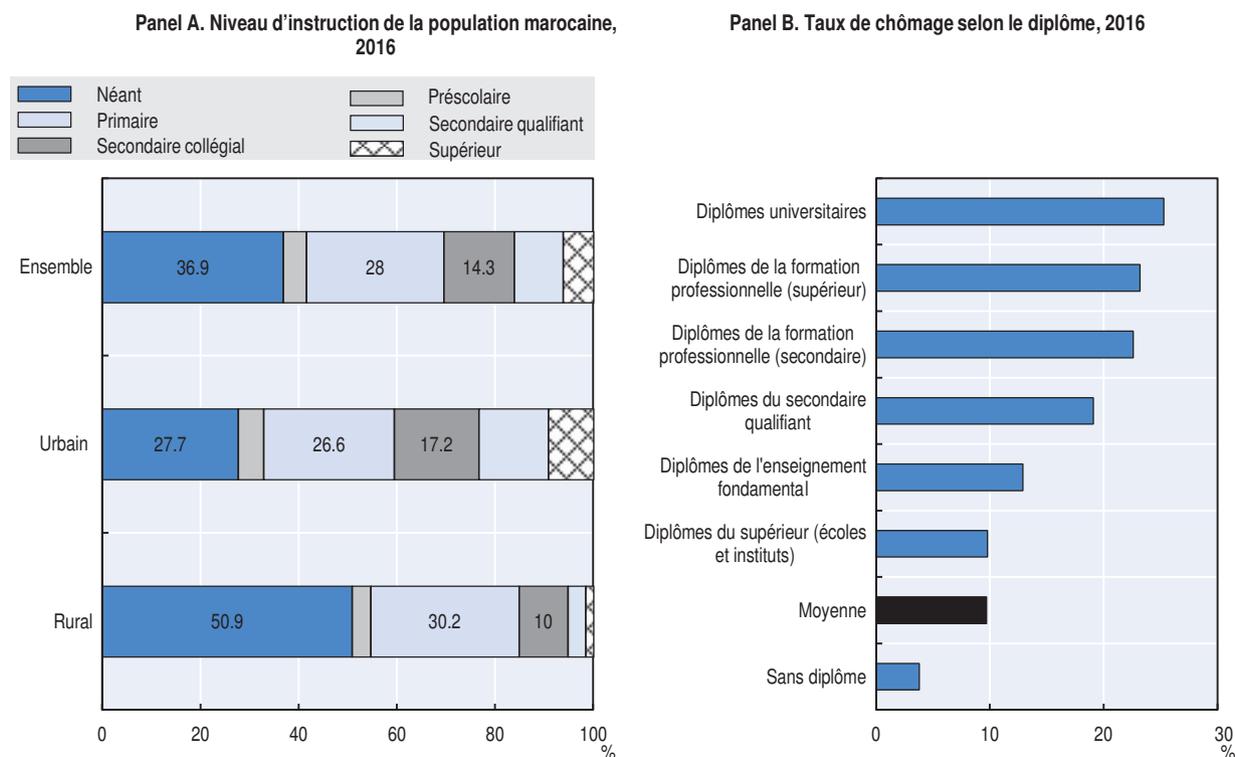
Malgré la faiblesse actuelle du niveau de capital humain, le stock de compétences disponibles est sous-utilisé. Si le taux de chômage moyen s'élève à 9.4 % en 2016, les taux de chômage augmentent avec le niveau d'études (graphique 4.1, panel B). Le chômage des diplômés de l'enseignement secondaire s'élève à 20 % et culmine à 25 % pour les titulaires d'un diplôme universitaire. Les taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur sont en constante augmentation depuis le milieu des années 2000. L'enseignement et la formation professionnelle (EFP) ne permettent pas non plus une bonne intégration sur le marché du travail avec des taux de chômage oscillant autour de 20 % en fonction du niveau des diplômes obtenus.

La sous-utilisation de la main-d'œuvre répond, entre autres, au manque de dynamisme dans la création nette d'emploi. Cette dernière doit faire face à de nombreuses contraintes. D'une part, la vitesse de croissance du Maroc reste modérée et ne permet pas de soutenir une forte création d'emploi. D'autre part, la transformation structurelle du pays n'est pas suffisamment enclenchée. Enfin, les conditions restrictives de la législation sur la protection de l'emploi au Maroc peuvent entraver la création d'emploi (OCDE, 2017a). Sur ce dernier point, les pouvoirs publics ont proposé, dans le nouveau Projet gouvernemental de 2017, de réviser la législation du Code du travail vers un alignement de ces dispositions avec les normes internationales de l'emploi.

De plus, le stock de compétences disponibles ne répond pas suffisamment à la demande du marché du travail. La sous-utilisation du stock de compétences actuelles peut être attribuable à la lenteur de la transformation structurelle mais aussi, et surtout, à l'inadéquation entre l'offre de formation et la demande d'emploi. En 2013, 32 % des entreprises interrogées estimaient que l'inadéquation de la main-d'œuvre était une contrainte majeure à la conduite de leurs opérations, un taux largement supérieur à celui enregistré dans le

reste du monde et en Afrique du Nord (autour de 21 %). La perception de cette contrainte est plus importante pour les entreprises de petite taille (38 %) et opérant hors des grandes villes marocaines (seulement 7 % des entreprises interrogées dans la région de Rabat déclarent souffrir de l'inadéquation de la main-d'œuvre). D'autres travaux de recherche (HCP, 2010) et enquêtes internationales ont également souligné le manque d'adéquation qualitative entre la formation et les demandes des entreprises (31 % des entreprises identifient la faiblesse des compétences de la main-d'œuvre comme une contrainte à faire des affaires selon International Finance Corporation et Banque mondiale, 2007).

Graphique 4.1. **Malgré la faiblesse du niveau de capital humain, les compétences disponibles sont sous-utilisées au Maroc**



Note : Pour le panel B, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement fondamental correspond aux cycles de l'enseignement primaire et secondaire collégial ; celui des diplômés de l'EPF du supérieur correspond aux titulaires d'un diplôme de technicien et technicien spécialisé ; celui des diplômés de l'EPF du secondaire correspond aux diplômés en qualification professionnelle et aux titulaires de certificats de spécialisation professionnelle.

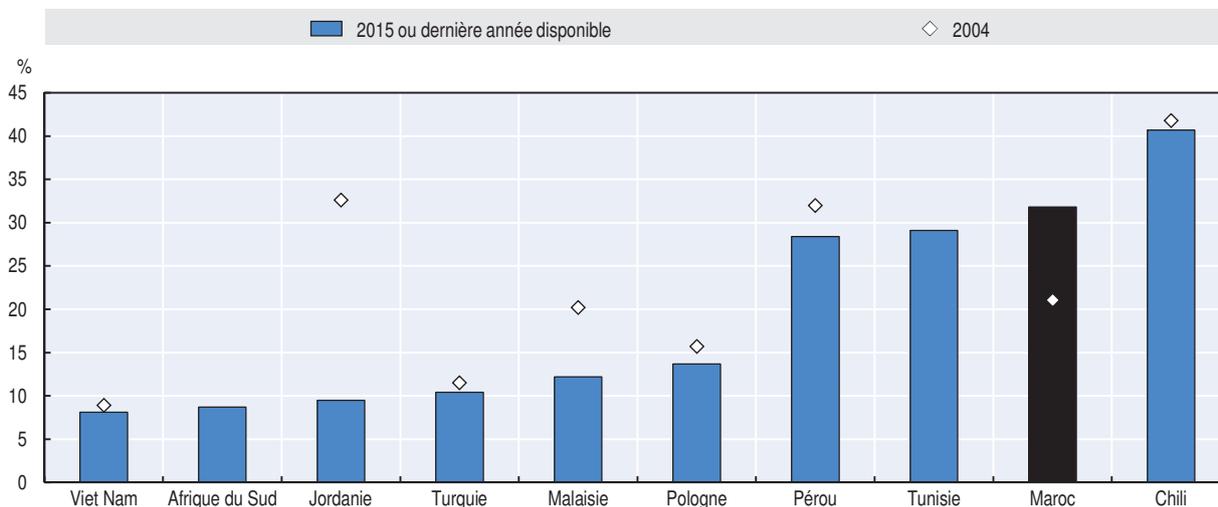
Source : HCP (2015a), « Recensement général de la population et de l'habitat 2014 - Présentation des principaux résultats », http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html ; HCP (2015b), « Synthèse de la mesure du capital humain du Maroc », http://www.hcp.ma/region-drda/Synthese-de-la-mesure-du-capital-humain-du-Maroc_a112.html.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933708976>

Cette inadéquation qualitative s'est accentuée au Maroc depuis 2004. La perception de cette inadéquation a progressé de 10 points de pourcentage entre 2004 et 2013, alors qu'elle a diminué dans tous les autres pays de comparaison (graphique 4.2). Sur la même période, les entreprises, notamment celles de plus de 100 salariés, ont multiplié les programmes de formation interne pour leur personnel afin de compenser l'inadéquation du stock de compétences disponibles avec leurs besoins, mais aussi pour adapter le stock de compétences aux transformations des chaînes de production existantes. Ces programmes de formation étaient d'autant plus nécessaires que la part des travailleurs qualifiés dans les entreprises a baissé entre 2004 et 2013, passant de 41 à 36 % (Banque mondiale, 2013).

Graphique 4.2. La perception de l'inadéquation de la main-d'œuvre est élevée au Maroc et s'est dégradée depuis 2004

En pourcentage des entreprises interrogées qui estiment que l'inadéquation de la main-d'œuvre est une contrainte sévère ou majeure



Note : Les données de 2013 ne se basent que sur les entreprises manufacturières et sont exprimées sans pondération afin de pouvoir être comparées avec la base d'échantillonnage des données des *Enquêtes entreprises* de 2004. Pour 2013, et après pondération, 30,5 % des entreprises estiment que l'inadéquation de la main-d'œuvre est une contrainte majeure ou sévère. Les dernières données disponibles datent de 2015 pour la Malaisie et le Viet Nam ; de 2013 pour la Jordanie, la Pologne, le Maroc, la Tunisie et la Turquie ; de 2010 pour le Chili et le Pérou ; et de 2007 pour l'Afrique du Sud. Les données datent de 2004 pour le Maroc et la Turquie ; de 2005 pour la Pologne ; de 2006 pour le Chili, la Jordanie et le Pérou ; de 2007 pour la Malaisie ; et de 2009 pour le Viet Nam.

Source : Banque mondiale (2013), *Enquête entreprises* (base de données), enquêtes de 2004, 2007 et 2013, Washington, DC, www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933708995>

La structure de l'offre de formation ne reflète généralement pas la structure de l'économie marocaine. La structure de l'offre de formation au Maroc est principalement tournée vers l'emploi salarié alors que moins de 60 % de la population active occupe un emploi salarié (HCP, 2015b). Le système éducatif ne prépare pas les Marocains à s'orienter vers l'auto emploi. En effet, la majorité des sortants du système éducatif aux niveaux primaire et secondaire n'ont pas suivi de programme ou de formation spécifique les préparant au statut d'indépendant. Ce décalage existe également au niveau sectoriel. En 2016, près de 40 % de la population marocaine travaille dans le secteur agricole, alors que le nombre de formations techniques et professionnelles dans ce domaine est très limité (HCP, 2015b). En effet, si le dispositif de l'enseignement agricole est constitué de trois établissements d'enseignement supérieur et de 53 établissements de formation professionnelle agricole répartis sur l'ensemble du territoire, cela représente moins de 5 % des effectifs de la formation professionnelle totale (informations fournies par le ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts [MAPMDREF]). L'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) ne propose que des formations dans le domaine de l'industrie agro-alimentaire, et le département de l'agriculture du ministère de l'Agriculture et de la Pêche ne formait que 10 000 stagiaires en 2014/15 (ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des cadres [MESRSFC], 2015b). Le ministère prévoit la formation de 100 000 jeunes d'ici 2021 pour répondre aux attentes du Plan Maroc Vert. De plus, ce ministère envisage la mise en place d'incubateurs régionaux agricoles et l'introduction de modules de formation adaptés aux porteurs de projets agricoles (informations fournies par le MAPMDREF).

Malgré la divergence des sources de données disponibles, les rendements de l'éducation apparaissent comme relativement faibles. Les données divergent sur la structure des rendements de l'éducation. Sur la base des données de l'enquête sur le niveau de vie des ménages 1998-99, l'Observatoire national du développement humain (ONDH) estimait que le taux de rendement annuel moyen de scolarisation au Maroc se situait entre 4 et 5 % pour les salariés travaillant en milieu urbain (HCP, 2008). Plus récemment, le HCP estimait que l'augmentation d'une année d'études d'un salarié améliorerait sa rémunération de 9.6 % en moyenne. Ce rendement augmente avec le niveau scolaire : il est de 0.8 % pour une année d'enseignement primaire, 2.4 % pour le collège, 9.6 % pour le lycée et 11 % pour l'enseignement supérieur (HCP, 2015b). Les rendements de 2013 sont conformes à la moyenne internationale, mais ils sont généralement plus élevés dans les pays de revenus moyens (Psacharapulos, 2004). En Afrique subsaharienne, la moyenne des taux de rendements privés de l'éducation est estimée à 13.4 % (Psacharapulos, 2004).

Résoudre l'articulation emploi-formation nécessite d'agir à plusieurs niveaux : sur le système de formation en tant que tel, sur le marché de l'emploi et sur les mécanismes de cohérence entre les deux. Premièrement, la quantité d'offres de formation dans les filières techniques et universitaires ne répond pas aux besoins du marché du travail. Deuxièmement, les besoins en compétences ne sont pas suffisamment définis et anticipés, ce qui conduit à une inadéquation qualitative entre le stock de compétences disponibles et les besoins. Troisièmement, les politiques d'activation ne permettent pas d'activer suffisamment le stock de compétences disponibles sur le marché du travail, et le système d'intermédiation n'est pas suffisamment développé pour assurer une large couverture géographique et répondre aux demandes de toutes les catégories de la population. Enfin, les dispositifs institutionnels pour développer les compétences tout au long de la vie sont peu exploités.

Les pouvoirs publics ont déjà engagé des actions pour rapprocher l'offre de formation de la demande d'emploi. La Stratégie nationale de l'emploi (SNE) 2015-25 portée par le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (MEAS) vise à mettre l'emploi au centre de l'action publique. Dans le sillage de la SNE, les autorités travaillent également à l'adoption d'un Plan national de promotion de l'emploi à l'horizon 2021 qui devrait opérationnaliser la SNE et proposer des mesures concrètes pour soutenir l'adéquation formation-emploi. Le département de la formation professionnelle du ministère de l'Éducation nationale (MEN) a mis en place une stratégie à l'horizon 2021 pour soutenir le développement de la formation professionnelle. Le département de l'enseignement supérieur a également un plan d'actions sur la période 2017-22 et un projet de performance qui prévoit de rapprocher l'université du monde du travail. Enfin, le nouveau programme gouvernemental 2017-22 prévoit plusieurs dispositions pour promouvoir l'emploi et l'insertion professionnelle.

Ce chapitre propose une analyse de l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins en compétences sur le marché de l'emploi, et identifie des recommandations de politiques publiques pour l'améliorer. Il analyse l'offre de formation technique et universitaire, tant du point quantitatif que qualitatif, puis les mécanismes d'apprentissage tout au long de la vie pour répondre aux besoins du marché du travail. Par la suite, le chapitre montre que l'inadéquation formation-emploi est accentuée par l'absence de dispositif d'anticipation des besoins du marché du travail et par la relative faiblesse des politiques actives du marché de l'emploi. Tout au long du chapitre, les propositions et recommandations politiques sont étayées par des exemples d'expériences internationales réussies.

L'offre de formation technique et universitaire ne répond pas suffisamment aux besoins du marché du travail marocain

Le système d'enseignement supérieur est éloigné des besoins du marché du travail

La massification de l'accès à l'enseignement supérieur n'est pas atteinte mais progresse rapidement. Même si les taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur restent inférieurs à ceux des pays voisins (taux bruts de scolarisation de 28 % au Maroc contre 35 % en Tunisie, [Unesco, 2017]), l'enseignement supérieur, notamment l'université, attire de plus en plus de bacheliers. Pour l'année 2016/17, les universités marocaines comptabilisent un effectif total de 781 000 étudiants dont 202 000 nouveaux inscrits (données fournies par le département de l'enseignement supérieur du MESRSFC). En effet, les efforts entrepris ces dernières années pour développer la scolarisation dans le primaire et le secondaire ont conduit, de façon mécanique, à une forte hausse des effectifs d'étudiants. Cette tendance devrait se poursuivre dans les prochaines années avec une croissance des effectifs dans l'enseignement supérieur de l'ordre de 10 % par an (Maurin, 2011).

Dans cette perspective, le Maroc devra veiller à former et recruter les enseignants qualifiés nécessaires au maintien d'un taux d'encadrement suffisant. Entre 2010 et 2016, le nombre d'étudiants a progressé de 88 %, alors que le nombre de professeurs dans l'enseignement tertiaire n'a progressé que de 26 % (MESRSFC, 2016b et 2010). Dans les filières littéraires, le nombre d'enseignants n'a augmenté que de 14 %, alors que le nombre d'étudiants a progressé de 137 % (MESRSFC, 2016b et 2010). Il en résulte une dégradation des taux d'encadrement moyens estimés à 57 élèves par professeur et à 80 dans les filières à accès ouvert (données fournies par le département de l'enseignement supérieur du MESRSFC). La progression rapide du nombre d'étudiants, couplée à un contexte de transition démographique avancée, représente un défi majeur pour le gouvernement. Cela implique que le pays recrute suffisamment de professeurs qualifiés de l'enseignement tertiaire pour ralentir, voire inverser, la dégradation actuelle des taux d'encadrement, tout en garantissant un enseignement de qualité.

Les étudiants se répartissent entre formations à accès libre (environ 70 % des effectifs) et formations à accès régulé (environ 30 % des effectifs). Le système marocain de l'enseignement supérieur est marqué par cette dualité de l'offre de formation. Pour l'année 2015/16, environ 70 % des étudiants marocains suivent des études dans des filières d'études fondamentales (sciences juridiques, économiques ou sociales ; lettres et sciences humaines) alors que les 30 % restants suivent un cursus universitaire dans une filière d'études à accès régulé (sciences et techniques ; médecine ; sciences de l'ingénieur ; commerce et gestion ; technologie ; école normale supérieure). L'enseignement supérieur privé s'est également développé : en 2015/16, près de 40 000 étudiants suivent des formations supérieures diplômantes en commerce et gestion, sciences et santé, des chiffres en hausse depuis 2010 (MESRSFC, 2016b).

La dualité de l'offre de formation se retrouve également sur le marché du travail. Les filières d'études à accès régulé affichent des taux d'insertion professionnelle aux alentours de 90 %. Cependant, ces formations sont coûteuses et sélectives pour les étudiants. Elles recrutent en exigeant des seuils d'admissibilité élevés, doublés d'épreuves d'admission, alors que les filières ouvertes sont accessibles à tous les bacheliers. Dans ces dernières, les taux de décrochage sont élevés, jusqu'à 30 % des étudiants, et les taux de chômage importants. En moyenne, 24 % des diplômés de l'enseignement universitaire sont au chômage, contre 10 % des diplômés des écoles supérieures et instituts privés (HCP, 2017a). Beaucoup d'étudiants suivent ces filières afin de rejoindre la fonction publique, mais celle-ci ne dispose pas des capacités pour absorber le flux de nouveaux diplômés.

Structurellement, le nombre de diplômés de l'université dans les filières ouvertes ne peut être absorbé par les créations d'emplois du marché du travail correspondant à leur qualification. Entre 2010 et 2015, les universités marocaines ont diplômé plus de 370 000 étudiants, dont près de 250 000 dans les filières généralistes (sciences juridiques, économiques ou sociales ; lettres et sciences humaines [MESRSFC, 2015]). Sur la même période, le marché de l'emploi enregistrait une création nette de 92 500 emplois de cadres et employés, générant un ratio structurellement défavorable entre le nombre de formés et celui des créations d'emplois : un emploi de cadre créé pour six diplômés des filières généralistes (tableau 4.1). Les filières régulées enregistrent des taux d'insertion élevés sur le marché du travail, l'équilibre des filières généralistes est donc structurellement moins bon, avec un nombre de diplômés trop élevé par rapport à la quantité d'emplois créés dans les filières correspondant à leurs qualifications. Avec l'augmentation attendue du nombre de bacheliers, ce déséquilibre risque de s'accroître, et le taux de chômage des diplômés de croître.

Tableau 4.1. Le Maroc souffre d'un déséquilibre entre le nombre de diplômés des universités et le nombre d'emplois de cadres ou employés créés

Période 2010-15	Sciences juridiques, économiques ou sociales ; lettres et sciences humaines	Toutes filières confondues
Nombre de diplômés des universités	248 420	374 229
Nombre de postes de cadres créés		37 075
Nombre de postes d'employés créés		55 481
Nombre de diplômés pour un poste d'employé créé	4.5	6.7
Nombre de diplômés pour un poste de cadre créé	6.7	10.1

Note : Calculs effectués sur la base de création nette d'emplois uniquement (sans prendre en compte les départs en retraite).

Source : Auteurs ; HCP ; Département de l'enseignement supérieur du MENFPERS.

Ce déficit du nombre de création d'emplois se vérifie également au-delà des jeunes diplômés. Entre 2016 et 2017 (du 3^e trimestre 2016 au 3^e trimestre 2017), l'économie marocaine a créé 89 000 emplois : 47 000 dans le secteur de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, 15 000 dans l'industrie (y compris l'artisanat), 7 000 dans le bâtiment, et 20 000 dans les services (HCP, 2017b). Ce nombre de création d'emplois reste faible par rapport au nombre de chômeurs estimé à 1.236 million au second trimestre 2017 (HCP, 2017b).

À l'exception des licences professionnelles en cours de développement, les diplômés des filières universitaires ouvertes ne répondent pas toujours aux besoins du marché du travail. Les taux de chômage des diplômés universitaires témoignent de l'inadéquation quantitative et qualitative entre les formations universitaires et les besoins de l'économie. Pour remédier à ce dysfonctionnement, le département de l'enseignement supérieur du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MENFPERS) a mis en place des licences professionnelles dans les filières universitaires ouvertes, majoritairement dans les filières multidisciplinaires, qui enregistrent des taux d'insertion très satisfaisants sur le marché de l'emploi. Cependant, celles-ci restent encore très peu développées : elles n'accueillaient que 3 % des étudiants inscrits dans les établissements à accès ouvert (soit environ 12 000 sur les 620 000 étudiants inscrits en licence – MESRSFC, 2016a). Le département de l'enseignement supérieur du MENFPERS prévoit d'accroître ce ratio à 10 % d'ici 2020, mais cette valeur cible demeure faible (MENFPERS, Projet de Performance, 2015). De plus, le gouvernement a développé des dispositifs destinés aux diplômés-chômeurs, pour leur permettre de se réorienter vers des

formations plus conformes aux exigences du marché de l'emploi. Ils peuvent, par exemple, se tourner vers la formation professionnelle ou s'inscrire aux programmes étatiques de requalification des sortants de l'enseignement supérieur. Ces dispositifs ne concernent qu'une frange réduite de la population de diplômés-chômeurs.

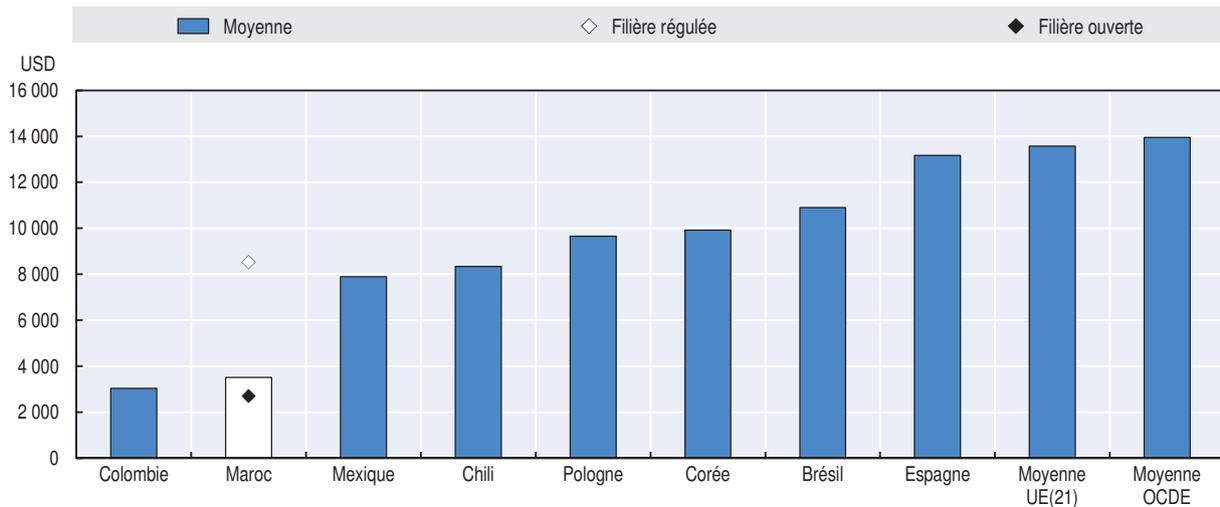
Certaines réformes pourraient être mise en place pour rapprocher l'université du monde de l'entreprise. Le développement des licences professionnelles devrait être poursuivi à une plus grande échelle, elles devraient être proposées avant la troisième année d'enseignement universitaire aux étudiants qui souhaitent s'orienter directement vers le marché du travail. À l'instar des licences professionnelles, le département de l'enseignement supérieur du MENFPERS pourrait soutenir la création de masters spécialisés et multiplier les partenariats avec les entreprises marocaines afin de favoriser les programmes de stages au niveau de chaque cycle d'enseignement. L'enseignement universitaire privé a déjà engagé des initiatives pour favoriser la création de masters spécialisés et réduire le déficit de compétences sur le marché du travail. Par exemple, l'université Dauphine Casablanca propose des masters spécialisés (immobilier, santé, gestion de patrimoine, ingénierie financière, droit financier, finance islamique, audit et conseil auprès des entreprises). De plus, la multiplication des passerelles entre les différents modules d'enseignement universitaires, et avec les cycles de l'EFP, devrait être encouragée pour fluidifier les possibilités de réorientation pour les étudiants.

Le département de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a en projet certaines initiatives pour rapprocher l'université du marché du travail. Des Centres de développement de carrière (*Career Centres*) sont en train d'être mis en place dans certaines universités marocaines (université Cadi Ayyad de Marrakech, université Abdelmalek Essaadi de Tetouan, université Hassan 2). Un Observatoire d'adéquation formation-emploi est prévu par la Loi n° 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur afin de rapprocher les formations universitaires du marché de l'emploi.

Moderniser le mode de financement de l'enseignement supérieur permettrait de soutenir la mise en œuvre de ces réformes, tout en assurant la pérennité du financement de l'enseignement supérieur. Au Maroc, les dépenses par étudiant à l'université sont estimées en moyenne à 3 500 USD (dollars américains) parité de pouvoir d'achat (PPA), soit 13 000 MAD (dirhams marocains). Elles sont particulièrement élevées pour les filières régulées, avec un coût unitaire de plus de 30 000 MAD en 2011 (8 500 USD PPA), soit trois fois celui des filières ouvertes. Exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) par tête, ces dépenses sont en moyenne élevées. Elles représentent 50 % du PIB par tête, largement au-dessus de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (41 % dans l'enseignement tertiaire ; OCDE, 2016a ; graphique 4.3). En effet, les études universitaires sont gratuites pour les étudiants et les bourses représentent 18 % du budget de fonctionnement du département de l'enseignement supérieur du MENFPERS. De plus, les redoublements, les programmes de reconversion vers l'EFP et ceux de requalification des licenciés-chômeurs sont coûteux. Avec l'accroissement du nombre d'étudiants dans les universités marocaines (en hausse de 14 % par an en moyenne entre 2010-2011 et 2016-2017), la pérennité du financement de l'enseignement supérieur pourrait être remise en cause. Au-delà de l'augmentation des dépenses publiques, le Maroc pourrait s'inspirer de certaines expériences internationales pour optimiser le financement de l'enseignement supérieur en actionnant deux leviers principaux : le niveau du soutien financier prévu dans le système national d'aide financière et le niveau des frais de scolarité (encadré 4.1). Les niveaux des frais de scolarité pourraient en effet être modulés en fonction des ressources financières disponibles des parents.

Graphique 4.3. Les dépenses universitaires par étudiant sont élevées au Maroc

En USD PPA, dernière année disponible



Note : Union européenne (UE).

Source : OCDE (2016a), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr> ; CSEFRS (2014), « Rapport analytique sur la mise en œuvre de la Charte nationale d'éducation et de formation 2000-13 : Acquis, déficits et défis », <http://www.csefrs.ma/pdf/R%C3%A9sum%C3%A9%20du%20rapport%20analytique.pdf>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709014>

Encadré 4.1. Regards sur quelques expériences internationales de financement de l'enseignement tertiaire

De nombreux pays développés doivent relever un triple défi : trouver le meilleur moyen de financer les établissements d'enseignement ; aider les étudiants ; et promouvoir un accès équitable aux programmes proposés après la fin de la scolarité obligatoire. Avec l'accroissement des taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, le Maroc pourrait être confronté à ce triple défi et amené à développer les prêts publics, et/ou à moduler les frais de scolarité.

Au cours de la dernière décennie, de plus en plus d'étudiants des pays de l'OCDE ont contracté un prêt public ou garanti par l'État pour poursuivre leurs études. Les prêts publics apportent un soutien financier aux étudiants à des conditions préférentielles ; celles-ci peuvent porter sur les taux d'intérêt, le système de remboursement ou les mécanismes de remise ou d'effacement de la dette. Par exemple, le nombre d'étudiants bénéficiaires d'un prêt d'études a triplé en Colombie et plus que quintuplé au Brésil et en Italie. Des augmentations importantes ont aussi été enregistrées en Australie, au Japon, aux Pays-Bas et en Turquie (OCDE, 2016a). Ces évolutions confirment la tendance à long terme d'un plus grand partage des coûts de l'enseignement tertiaire entre les pouvoirs publics et les autres parties prenantes, notamment les étudiants et leurs familles (OCDE, 2016a). La mise en place de ces prêts pourrait notamment alléger la charge sur les programmes de bourses des universités marocaines.

Par ailleurs, le gouvernement peut mettre en place des frais de scolarité universitaire modulés en fonction de la situation économique et sociale des étudiants, notamment des ressources des parents, afin de contenir les inégalités. Dans l'ensemble, les pays où les frais de scolarité sont peu élevés n'affichent pas un meilleur taux d'accès à l'enseignement tertiaire que les pays où ils sont plus élevés (OCDE, 2016a). Au Maroc, comme en Estonie, Turquie ou République Slovaque, il n'y a pas de frais de scolarité à l'entrée du premier cycle universitaire. En France, les frais de scolarité s'échelonnent entre 0 et 8 313 USD PPA et varient en fonction de l'université, de la filière choisie et des conditions socio-économiques des étudiants. Dans les autres pays, ces frais varient considérablement allant de 155 USD PPA en Belgique ou 574 USD PPA en Colombie à 8 201 USD PPA aux États-Unis.

Source : OCDE (2016a), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.

Le développement de l'enseignement supérieur privé pourrait être poursuivi. L'enseignement supérieur privé se développe rapidement avec plus de 43 000 étudiants en formation pour 2016/17, qui se répartissent entre universités privées et établissements privés. Le développement de l'enseignement supérieur privé pourrait permettre d'alléger la pression sur le système public et de diversifier l'offre de formation. Par exemple, en dix ans, une demi-douzaine de grandes écoles de commerce et d'ingénieurs se sont implantées à Casablanca et à Rabat. Tout récemment, l'École centrale Casablanca a ouvert ses portes, sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique (MIICEN), pour former des ingénieurs généralistes de haut niveau capables de répondre aux besoins en compétences du Plan d'accélération industrielle (PAI). Dans le domaine de l'EFP, l'enseignement privé s'est développé rapidement et semble être socialement bien accepté. Le cadre réglementaire portant sur l'organisation de l'enseignement supérieur privé est déjà bien établi (Loi n° 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur promulguée par le Dahir n° 1-00-199 du 19 mai 2000) et énonce les dispositions légales à respecter concernant la création d'un nouvel établissement d'enseignement supérieur privé, notamment l'obtention d'autorisation d'ouverture de l'administration (art. 43).

Cependant, le développement de l'offre privée appelle au renforcement de la gouvernance du système national de l'enseignement supérieur afin d'éviter l'accroissement des inégalités et d'assurer la qualité d'enseignement. Le développement de l'offre privée devrait s'accompagner du développement de mécanismes financiers permettant de rendre accessible à tous l'enseignement supérieur, qu'il soit privé ou public (Maurin, 2011). Par ailleurs, les pouvoirs publics devront veiller à la qualité de l'enseignement tertiaire, privé comme public. En effet, le développement rapide du tertiaire privé peut parfois se faire au détriment de la qualité de l'enseignement, et les pouvoirs publics devront faire respecter les contrôles pédagogiques et administratifs prévus par la réglementation en vigueur (Loi n° 01-00, art. 50). Ils devront également s'assurer que le départ d'un trop grand nombre d'enseignants du secteur public vers le privé ne nuise pas à la qualité de l'enseignement tertiaire public.

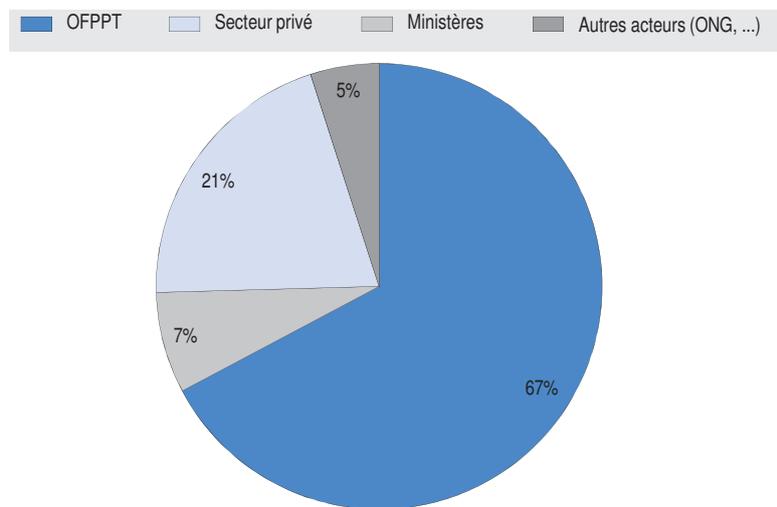
La formation technique et professionnelle ne reflète pas suffisamment les demandes de l'économie marocaine

L'EFP, accessible à partir des quatre niveaux d'enseignement au Maroc, n'accueille aujourd'hui que 6 % des élèves inscrits dans l'enseignement secondaire. L'EFP est accessible dès le premier cycle de l'enseignement secondaire collégial avec l'accès à la spécialisation professionnelle. Pendant le second cycle de l'enseignement secondaire, les élèves peuvent s'orienter vers la qualification professionnelle et le diplôme de technicien. Le niveau de technicien spécialisé est accessible aux titulaires du baccalauréat. Depuis le début des années 2000, le nombre d'élèves en formation professionnelle a augmenté (417 000 en 2014/15, soit 6 % des élèves inscrits dans l'enseignement secondaire [MEN, 2015b]), mais concerne une proportion encore faible des jeunes Marocains comparé à l'Espagne (17 % des effectifs scolarisés) et à la Turquie (20 % des effectifs ; Banque mondiale, 2017).

L'OFPPPT est le principal acteur de la formation professionnelle au Maroc, mais la multiplicité des autres acteurs nuit à la coordination. L'opérateur public de formation professionnelle accueille 67 % des stagiaires dans l'EFP en 2014/15 et propose des offres de formation dans des instituts de formation spécialisés (graphique 4.4 – MEN, 2015b). À l'offre de l'OFPPPT s'ajoute une offre croissante des établissements privés de formation, ainsi que d'établissements publics directement rattachés à des ministères de tutelle (graphique 4.4).

En moyenne, le taux d'obtention des diplômes de l'EFP s'élevait à 67 % en 2013, soit un taux élevé et supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (49 % en 2014 pour un diplôme en filière professionnelle dans le second cycle du secondaire [MEN, 2015b ; OCDE, 2016a]). Ce taux progresse avec le niveau de qualification escompté pour atteindre 71 % pour les diplômes de techniciens spécialisés (MEN, 2015a).

Graphique 4.4. **L'OFPPT gère les deux tiers des offres de formation professionnelle au Maroc**



Source : MEN (2015b), « Stratégie nationale de formation professionnelle 2021 », <http://www.men.gov.ma>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709033>

La Stratégie nationale de la formation professionnelle 2021 (SNFP) trace la feuille de route pour la formation professionnelle. Défini autour de six axes stratégiques et de 103 mesures d'actions concrètes, ce document constitue la première stratégie sectorielle propre à la formation professionnelle, tout en s'inscrivant dans les orientations de la Vision stratégique de la réforme 2015-30 du Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CSEFRS). Cette stratégie prévoit d'accroître le nombre de stagiaires de la formation initiale de 60 % et ceux de la formation continue de 200 % d'ici 2021 (de 258 000 à 800 000 bénéficiaires). Cependant, les différentes dispositions prévues dans cette Stratégie n'ont pas été traduites en loi-cadre (MEN, 2015b).

L'élaboration de ce document cadre et le développement rapide de la formation professionnelle témoignent des efforts consentis par les pouvoirs publics pour doter le Maroc d'un fort dispositif de formation professionnelle. Les candidats sont de plus nombreux à rejoindre les cursus de formation professionnelle avec des taux d'affluence estimés en moyenne à 2.3 candidats par place pédagogique. Les entreprises recrutent également de plus en plus parmi les diplômés de la formation professionnelle, qui propose des enseignements plus orientés vers le monde professionnel. Les taux de chômage des diplômés de l'enseignement professionnel et technique sont en effet généralement inférieurs à ceux des diplômés de l'enseignement supérieur généraliste.

Cependant, compte tenu des forts taux d'affluence, les capacités d'accueil des établissements de formation professionnelle pourraient être augmentées (MEN, 2015b). Le système actuel, devenu relativement sélectif, peut engendrer certains effets pervers : afin de garantir leur accès dans un programme de formation professionnelle, des jeunes postulent

parfois à des programmes de formation pour lesquels ils sont surqualifiés. Ce phénomène peut empêcher une partie des jeunes de suivre une qualification professionnelle à laquelle ils seraient éligibles en les mettant en concurrence directe avec des candidats plus diplômés.

Le dispositif de formation professionnelle devrait être élargi et mieux valorisé. Actuellement, le dispositif d'EFP est principalement ouvert aux élèves du secondaire qualifiant, alors que les déperditions scolaires commencent dès le cycle de l'enseignement primaire. En effet, on estime à 3 millions le nombre d'enfants au Maroc ayant quitté prématurément le système d'enseignement général, et les flux annuels de déperditions, même s'ils sont en baisse, continuent d'alimenter ce stock. Les dispositifs de formation par apprentissage mis en place en 2000 et d'éducation non-formelle ne prennent en charge qu'une partie très limitée de cette catégorie d'enfants. Les propositions de la Stratégie 2021 de sensibiliser et d'orienter vers l'EFP les jeunes de 10 à 14 ans en situation de décrochage scolaire ou déscolarisés pourraient permettre de développer le dispositif tout en diminuant les déperditions scolaires (MEN, 2015b). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes de 14 à 16 ans peuvent s'inscrire dans des programmes d'EFP en ayant déjà choisi un métier cible (encadré 4.2). Plus généralement, l'EFP n'est pas encore suffisamment valorisé auprès des jeunes Marocains alors que les besoins des entreprises en expertises techniques sont importants. Ce décalage oblige le ministère de l'Emploi à créer des programmes incitatifs pour réorienter des diplômés-chômeurs vers des programmes de formation professionnelle (Programmes *Idmaj* et *Taehil*). Le financement de ces dispositifs entraîne des manques à gagner importants pour l'État.

Encadré 4.2. **Quand débiter la formation professionnelle et technique ?**

L'âge minimal d'accès à l'EFP diffère selon les pays de l'OCDE. En Autriche, les candidats à l'apprentissage choisissent leur futur métier au cours d'une année de préapprentissage alors qu'ils n'ont que 14 ans, et dans de nombreux autres pays, les jeunes de 14 à 16 ans s'inscrivent dans des programmes de formation professionnelle en ayant déjà choisi un métier cible. Les défenseurs de cette approche estiment qu'elle encourage les jeunes moins doués pour les études générales à apprendre des tâches pratiques et qu'elle favorise leur passage à la vie active. Leurs détracteurs jugent difficile pour des adolescents de faire des choix de carrière réfléchis et estiment que la formation pratique à ce stade risque de supplanter les compétences théoriques plus générales, lesquelles facilitent pourtant la formation tout au long de la vie. À l'opposé de l'Autriche, aux États-Unis, les lycéens sont nombreux à suivre des cours à visée professionnelle pour leur permettre d'explorer diverses carrières possibles. Les spécialisations professionnelles ne commencent généralement qu'au niveau post-secondaire (s'il y a lieu).

Quel que soit l'âge minimal pour accéder à l'EFP, les expériences réussies des pays de l'OCDE suggèrent que les programmes impliquant une spécialisation précoce accordent une place suffisante aux compétences élémentaires – lecture, écriture, calcul – et générales, ainsi qu'à d'autres aptitudes non techniques plus globales. Il s'agit donc de trouver le bon équilibre entre apprentissages professionnels et enseignements académiques.

Source : OCDE (2010), *Formation et emploi : Relever le défi de la réussite*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.

Le mode de formation en milieu professionnel doit être renforcé. En 2014, la part de la formation résidentielle est encore majoritaire (66 %), alors que la formation alternée et l'apprentissage concernent respectivement 24 % et 8 % des effectifs (MEN, 2015b). Plusieurs travaux de recherche ont mis en avant les avantages de l'EFP pour les étudiants, les employeurs et les pouvoirs publics, et de nombreux pays ont réussi à développer avec succès les formations

en milieu professionnel (encadré 4.3). Conscient de cette situation, le département de la formation professionnelle prévoit d'accroître la part des formations en apprentissage et en alternance pour qu'elles représentent respectivement 18 et 34 % de l'ensemble des offres de formation d'ici 2021. Cette approche pourrait être renforcée afin que les mises en situation professionnelle soit plus systématique dans les offres de formation (encadré 4.3). À partir de l'expérience internationale dans la conception de programmes de formation en alternance, une série de rapports de l'OCDE (Kuczera, 2017a et 2017b ; Kis, 2016) identifient des facteurs de succès. Il est souhaitable, par exemple, que tous les programmes de formation professionnelle supérieure comportent un volet consacré à la formation en entreprise. La mise en place de partenariats actifs entre les prestataires de formation et les employeurs, la définition d'un cadre réglementaire précis et valorisant l'apprentissage, le développement d'incitations financières ciblées et encadrées pour les PME, sont autant de conditions à considérer pour s'assurer de la réussite des programmes de formation professionnelle.

Encadré 4.3. La formation en milieu professionnel : avantages et expériences réussies

L'OCDE définit trois composantes essentielles à la qualité de la formation professionnelle : une intégration systématique de la formation en milieu professionnel, des enseignants compétents avec une expérience récente de l'entreprise et la maîtrise des compétences de base (OCDE, 2015).

La formation en milieu professionnel offre plusieurs avantages pour tous les participants. En effet, le lieu de travail offre un cadre d'apprentissage dynamique et facilite le recrutement, tandis que les stagiaires contribuent à la réalisation des objectifs des entreprises. Les possibilités de formation pratique sont également la traduction directe des besoins des employeurs. Pour les pouvoirs publics, promouvoir les formations pratiques permet d'optimiser les dépenses en profitant de certains équipements onéreux déjà existants dans les entreprises concernées (OCDE, 2015).

De nombreux pays ont mis en œuvre avec succès une approche de ce type. En Suède, une formation en entreprise de six mois est obligatoire dans les programmes d'enseignement professionnel en deux ans. Au Danemark, la formation en entreprise dure au minimum trois mois dans les programmes d'enseignement professionnel en deux ans (en établissement professionnel), et six mois minimum dans les programmes d'enseignement professionnel de niveau licence d'une durée de trois ans (elle peut se dérouler dans un ou plusieurs établissements). En Roumanie, tous les programmes postsecondaires prévoient des stages obligatoires, et en Espagne, tous les programmes de formation professionnelle postsecondaire (et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire) comportent un module obligatoire de 10-20 semaines de formation en entreprise. Enfin, en Turquie, près de 50 % des effectifs scolarisés dans le second cycle du secondaire le sont en filière professionnelle. Le mode de formation en milieu professionnel s'est bien développé ces dernières années, pour concerner aujourd'hui entre 50 et 75 % du temps de formation totale des programmes d'EFPP du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et cela a contribué à réduire l'inadéquation formation-emploi.

Ces expériences pratiques doivent s'inscrire dans un cadre légal pour garantir leur qualité. Par exemple, en Espagne, un plan de formation précise l'ensemble des activités de formation que l'étudiant pratiquera pendant son stage en entreprise. Le module de formation en entreprise est évalué par l'enseignant qui supervise le module pour le compte de l'école. L'enseignant doit se rendre dans l'entreprise au minimum toutes les deux semaines pour s'entretenir avec le responsable de stage de l'étudiant dans l'entreprise et observer les étudiants.

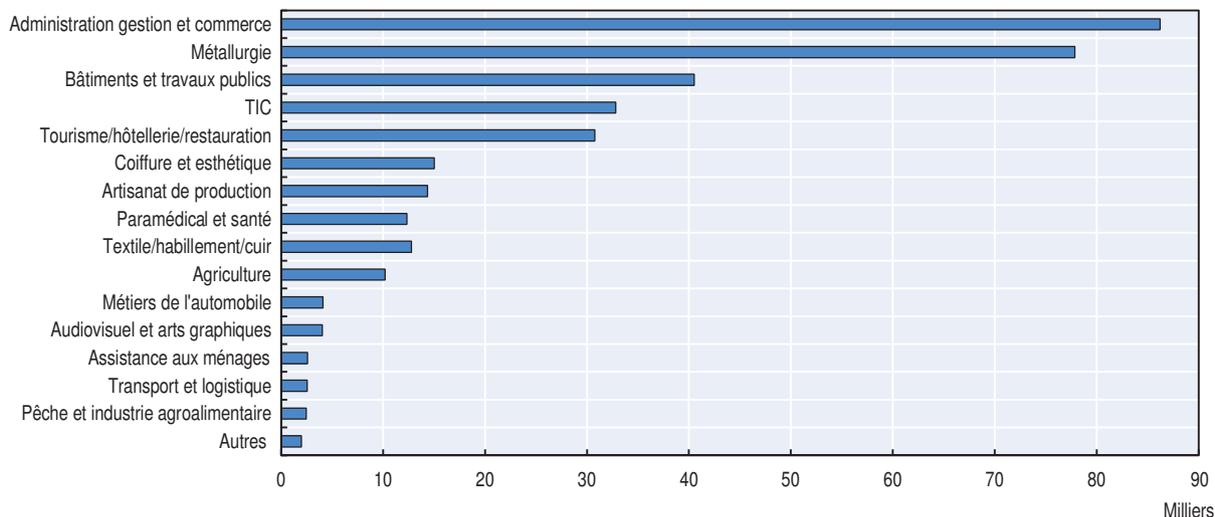
Source : OCDE (2015), *Apprendre au-delà de l'école : Rapport de synthèse*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230408-fr>.

Le système d'EFP apparaît comme relativement efficace pour les grands secteurs de l'économie. Généralement, les secteurs dans lesquels les offres de formation sont bien développées permettent de répondre de manière satisfaisante aux besoins du marché du travail. Par exemple, les entreprises du secteur de l'industrie métallurgique accueillent plus de 20 % des stagiaires de l'EFP et elles ne sont que 16 % à identifier l'inadéquation des compétences comme une contrainte majeure au développement (graphique 4.5). De plus, ce secteur compte plus de 50 % d'employés qualifiés (Banque mondiale, 2013). Selon l'OFPPT, le taux d'insertion des stagiaires de l'EFP de 2011 est de 54 % 9 mois ans après l'obtention de leur diplôme. Ce taux d'insertion est plus élevé dans les établissements privés que dans les établissements publics (MEN, 2015a).

Les centres de formation privés se sont multipliés ces dernières années, notamment dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), dans les secteurs les plus porteurs de l'économie et affichent de bonnes performances. Ces centres de formation ont l'avantage de former directement leurs étudiants sur leurs corps de métier et de leur offrir des possibilités d'embauche facilitée directement après l'obtention de leur diplôme. Par exemple, les quatre instituts de formation aux métiers de l'industrie automobile (Casablanca, Kenitra et deux à Tanger) sont le fruit d'un partenariat direct entre Renault Maroc, le MIICEN et le département de la formation professionnelle du MEN. Début 2017, PSA Peugeot Citroën s'est associé à des établissements d'enseignement supérieur pour la création de plusieurs laboratoires d'innovation et le développement de compétences plus adaptées aux besoins de l'industrie automobile. Dans le domaine de l'aéronautique, la mise en place de l'Institut des métiers de l'aéronautique permet de répondre aux besoins en compétences de ce secteur et d'accompagner en formations le développement des écosystèmes. Ces instituts sectoriels spécialisés dans les métiers émergents affichent des taux d'insertion proches de 100 % (MEN, 2015a). Il serait souhaitable pour le Maroc de poursuivre ce type de partenariat innovant dont les retombées sont jugées positives du côté des employeurs comme des étudiants.

Graphique 4.5. L'offre de formation professionnelle est variée au Maroc

Répartition des stagiaires en formation par secteur d'apprentissage, 2014



Source : MEN (2015a), « Rapport d'activités 2014 », <http://www.men.gov.ma>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709052>

La qualité des programmes pédagogiques, y compris leurs contenus, doit correspondre aux besoins en compétences

Outre les compétences théoriques générales, les programmes pédagogiques doivent inclure des modules d'apprentissage des savoirs comportementaux et des compétences managériales. Outre des compétences professionnelles immédiates, les élèves ont besoin de compétences plus générales pour soutenir leur avancement professionnel. Il est important d'accorder une place suffisante aux compétences théoriques générales, ainsi qu'à d'autres aptitudes non techniques plus globales, afin de transmettre aux jeunes les bases nécessaires pour se former tout au long de leur vie, occuper une place active dans la société et réussir leur carrière (OCDE, 2010). Parmi les compétences théoriques générales, les mathématiques, la lecture et l'écriture sont d'une importance grandissante sur le marché du travail. De manière plus spécifique au Maroc, l'apprentissage des savoirs comportementaux et des compétences managériales n'est pas toujours bien développé, ni dans les programmes pédagogiques universitaires, ni dans ceux de l'EFP. Les lacunes dans l'apprentissage de ces compétences humaines et comportementales peuvent freiner l'intégration des jeunes diplômés sur le marché du travail.

La question de la langue d'enseignement continue de faire débat. Dans les établissements de l'EFP, certains programmes pédagogiques peuvent être enseignés en arabe, alors que la maîtrise du français est nécessaire pour les métiers auxquels les jeunes sont formés. À l'université, la plupart des filières sont enseignées en français, alors que le niveau de français de la plupart des bacheliers est faible. Ce décalage contribue largement aux forts taux d'abandon et d'échec enregistrés les premiers mois de chaque année universitaire.

Pour s'assurer de la qualité des enseignements, la formation des enseignants, notamment dans l'EFP, est cruciale. Il est important que les formateurs justifient d'une solide expérience professionnelle et qu'ils aient reçu une préparation, notamment pédagogique. Pour ce faire, l'expérience réussie des pays de l'OCDE suggère d'adopter les pratiques suivantes (OCDE, 2010) :

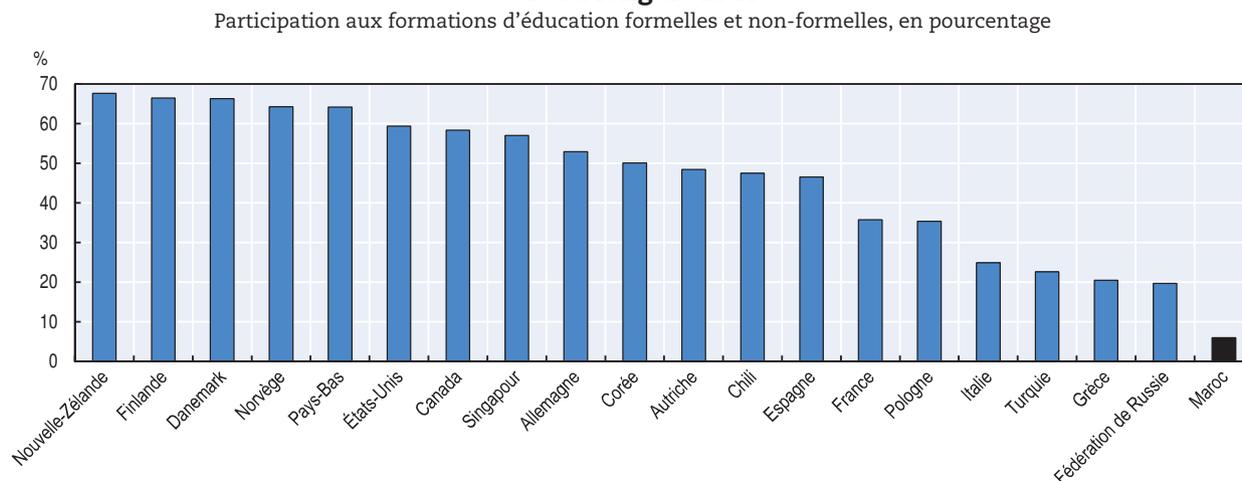
- Favoriser le travail à temps partiel en entreprise des formateurs des établissements d'EFP.
- Promouvoir des voies de recrutement souples pour favoriser l'embauche de personnes ayant des compétences professionnelles au sein du corps enseignant des établissements d'EFP.
- Fournir une préparation, notamment pédagogique, aux formateurs (y compris les superviseurs) des stagiaires et des apprentis en entreprise, en adaptant le niveau de préparation à la nature de la formation assurée en entreprise.
- Encourager les échanges et les partenariats entre les établissements de formation professionnelle et les entreprises, de sorte que les enseignants et les formateurs passent du temps en entreprise afin de mettre à jour leurs connaissances, et que les formateurs en entreprise passent du temps dans les établissements de formation professionnelle afin d'améliorer leurs compétences pédagogiques.

L'apprentissage tout au long de la vie n'est pas suffisamment développé pour remédier aux dysfonctionnements de la formation initiale

Au Maroc, le recours à la formation continue est rare et complexe pour les employés salariés. Même si le dispositif institutionnel est en place, les employés n'ont que rarement accès à la formation continue. En 2015, seuls 9 % des salariés affiliés à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ont bénéficié d'une formation continue, un chiffre loin derrière

les moyennes enregistrées dans les pays de l'OCDE, alors que le dispositif s'applique à l'ensemble des salariés marocains (graphique 4.6). Du côté des employeurs, les procédures de remboursement des formations continues sont longues et complexes, pouvant ainsi décourager les entreprises d'y avoir recours. Quant aux salariés, ils ne sont pas nécessairement au courant des possibilités de formation qui leurs sont offertes.

Graphique 4.6. **Les Marocains sont peu nombreux à bénéficier des programmes de formation tout au long de la vie**



Source : OCDE (2016a), *Regards sur l'éducation 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709071>

Le cadre réglementaire relatif au financement de la formation continue est bien défini, mais il bénéficie principalement au financement de la formation professionnelle. Les marges de manœuvre sont importantes pour développer la formation continue au Maroc. En effet, la totalité de la taxe de la formation professionnelle (TFP) devrait être affectée à la formation continue. Cette taxe prélevée sur la masse salariale et collectée par la CNSS est estimée à 1.4 milliard MAD en 2012 (CSEFRS, 2014c). Plus des deux tiers de la TFP sert à financer la formation professionnelle initiale. Les pouvoirs publics devraient donc chercher d'autres sources de financement pour la formation initiale et affecter l'ensemble de la TFP à la formation continue.

Le développement de la formation continue permettrait de favoriser l'employabilité tout au long de la vie. Le département de la formation professionnelle prévoit de développer la formation continue afin d'améliorer la compétitivité et la productivité de l'entreprise, mais également afin de promouvoir l'employabilité des travailleurs marocains. D'ici 2021, 20 % des salariés inscrits à la CNSS devraient bénéficier des dispositifs de formation continue (MEN, 2015b). La Stratégie prévoit de soutenir ce droit à la formation individuelle par l'intermédiaire du crédit temps formation qui permet au salarié de bénéficier d'une formation de deux jours par an, cumulable sur 5 ans, tout en gardant ses avantages salariaux, ou de bénéficier d'un bilan de compétences (MEN, 2015b). De plus, des campagnes d'information devraient être diffusées dans les entreprises, et les procédures de remboursement pour les entreprises devraient être simplifiées pour encourager l'utilisation par les salariés de leur droit individuel à la formation.

La qualité des dispositifs de formation continue devrait également être encadrée et évaluée. Le Maroc pourrait mettre en place un système d'assurance qualité permettant de valider la pertinence du contenu de formation par rapport à la demande des salariés et des employeurs. Chaque programme de formation continue devrait préciser les objectifs de la formation, son contenu détaillé et les résultats attendus pour l'amélioration des capacités des salariés concernés. Les formateurs devraient également justifier des compétences nécessaires et de l'expertise suffisante pour assurer les formations, et être régulièrement évalués par les salariés bénéficiaires et les organismes de formations.

L'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) a développé des programmes de formation pour améliorer l'employabilité des chercheurs d'emplois, mais ces mécanismes pourraient être renforcés. Sur la période 2007-16, l'Anapec a accordé des programmes de formations qualifiantes (programme *Taehil*) à près de 160 000 bénéficiaires (soit plus de 15 000 personnes en moyenne par an, selon les services du Chef du gouvernement). Ce dispositif de formation comprend trois composantes : la formation contractualisée pour l'emploi, la formation de qualification et de reconversion, et enfin la formation dans les secteurs émergents. Initialement, ces dispositifs de formation ne s'adressaient qu'aux diplômés, mais ils ont été élargis par la suite aux non-diplômés et aux immigrés régularisés. Jusqu'à présent, ces dispositifs de formation se sont généralement conclus par des taux d'insertion mitigés (entre 70 et 80 % pour les formations contractualisées pour l'emploi, mais entre 35 et 45 % pour les formations dites qualifiantes [Anapec, 2015]). L'Anapec, avec l'appui du ministère du Travail et de l'Insertion professionnelle (MTIP), de l'Agence française de développement (AFD) et de Pôle Emploi, réalise actuellement une étude d'évaluation pour préciser l'impact de ces programmes de formation auprès des chercheurs d'emplois et évaluer la pertinence d'un élargissement de cette offre.

Au-delà du cadre de l'entreprise, d'autres mécanismes de formation tout au long de la vie existent pour renforcer les compétences des adultes. Avec moins de 60 % de la population active occupée dans un emploi salarié au Maroc (HCP, 2015b), la formation continue en entreprise ne peut pas être le seul dispositif de renforcement des compétences des adultes. D'autres dispositifs, portés par les pouvoirs publics et menés à grande échelle, pourraient être mis en place, notamment pour réduire le taux d'analphabétisme qui touche encore 30 % de la population et 90 % pour les femmes de plus de 40 ans vivant en zones rurales. Même si les besoins en formation diffèrent, les pays nordiques ont largement développé les mécanismes de formation pour les adultes. En Suède, par exemple, près de 70 % des adultes bénéficient chaque année d'un programme de formation continue (encadré 4.4). Le programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes de l'OCDE, menée dans plus de 40 pays, mesure la maîtrise de certaines compétences clés chez les adultes, en matière de littératie, de numératie et de résolution de problèmes dans des environnements technologiques, et collecte des informations et des données sur l'utilisation qu'ils en font dans le cadre privé, professionnel et plus globalement, au sein de la société.

Encadré 4.4. L'apprentissage tout au long de la vie en Suède

Depuis plusieurs années, le principe de la formation tout au long de la vie est à la base de la politique suédoise en matière d'éducation et de formation. La formation continue en Suède est principalement financée par l'État et offre différents types de programmes de formation : les programmes dits d'éducation populaire, les enseignements municipaux, les formations destinées aux chômeurs et la formation en entreprise. Pour chacun de ces quatre cas de figure, l'État participe pleinement ou partiellement à la prestation de services.

Les programmes dits d'éducation populaire existent depuis le XIX^e siècle et sont proposés dans un cadre associatif souvent porté par les conseils généraux, les organisations syndicales, les communautés religieuses ou d'autres corps associatifs. Ces structures associatives constituées en « écoles populaires » proposent des cours du soir et des cours pendant les horaires de travail. Plus de 200 000 personnes bénéficient chaque année des formations dispensées dans les 150 écoles populaires du pays. Ces écoles populaires ont été mobilisées dans le cadre du programme national Initiative pour le savoir pour rehausser le niveau de compétences des chômeurs ou des Suédois ayant quitté l'école avant la fin de l'enseignement secondaire qualifiant.

Les autres types de formation bénéficient également du soutien actif de l'État. Les programmes de formation continue en entreprise peuvent se voir octroyer des subventions publiques allant jusqu'à 50 % de la somme totale engagée.

Les municipalités sont également engagées dans la formation tout au long de la vie. Les enseignements municipaux pour adultes sont organisés de manière à permettre aux adultes de bénéficier de ces services en dehors de leurs temps de travail. Les enseignements sont sanctionnés par des diplômes équivalents à ceux du cycle classique. Des cours par correspondance, reposant largement sur les nouvelles technologies de l'information, sont également à la disposition des adultes à la recherche de nouvelles compétences ou souhaitant se reconverter.

Pour les chômeurs, l'agence nationale de l'emploi propose des formations délivrées par des organismes de formation professionnelle privés ou publics. En moyenne, 90 % des chômeurs suivent gratuitement une formation et 70 % des personnes formées retrouvent un travail à l'issue de leur formation. Le contenu des formations est adapté en fonction des besoins exprimés par les partenaires sociaux pour s'assurer de leur adéquation avec le marché du travail.

Sources : OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2002*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2002-fr ; Tuijnman, A. et Schuller, T. (1999), *Lifelong Learning, Policy and Research*.

L'absence de dispositif cohérent capable d'anticiper les besoins du marché du travail accentue l'inadéquation formation-emploi

Le Maroc ne dispose pas d'un système d'information global et cohérent permettant de connaître les besoins du marché du travail

Le système d'information capable de faire le lien entre formation et marché de l'emploi est actuellement limité. Les informations disponibles sur le marché de l'emploi sont incomplètes et difficilement accessibles. Il existe certaines informations sur le portail de l'Anapec, d'autres sur le site du HCP (enquêtes emploi trimestrielles et annuelles), mais les informations sont clairsemées. La mise en place d'un système d'information formalisé cohérent et accessible apparaît indispensable pour relever le défi de l'inadéquation entre l'offre et la demande. Ce nouveau système d'information devrait être capable de surveiller activement l'environnement de la formation-emploi, de produire de l'information permettant d'anticiper les évolutions démographiques et de faire correspondre les offres de formation

aux besoins du marché (MAAG, 2015). Il devrait accéder, entre autres, aux données de l'ensemble des institutions et centres de formation (capacités d'accueil, formation et filières disponibles, répartition géographique), ainsi qu'à celles du marché de l'emploi en tant que tel (statistiques plus complètes et plus accessibles sur les caractéristiques du marché de l'emploi). Pour remédier à cette défaillance, un projet de système intégré d'observation du marché du travail est actuellement en cours dans le cadre du Compact 2 du Millenium Challenge Corporation (MCC ; encadré 4.5).

Encadré 4.5. L'opérationnalisation d'un dispositif intégré d'observation du marché du travail est en cours

Le projet Éducation et formation pour l'employabilité du second compact du MCC comprend des activités directement liées aux domaines de l'éducation secondaire, de la formation professionnelle et de l'emploi. Ce projet vise l'amélioration de la qualité, la pertinence et l'accès équitable à l'éducation secondaire et à la formation professionnelle, la promotion de l'emploi inclusif par des financements innovants pour favoriser l'insertion des jeunes chômeurs et des femmes sur le marché du travail, l'amélioration du dispositif d'observation et l'appui à la décision en matière de politiques de l'emploi et du marché du travail.

L'opérationnalisation du dispositif d'observation sur le marché du travail consiste à améliorer les mécanismes existants (les structures, les supports de collecte de données, les études, les outils, etc.), tout en proposant des études complémentaires ou nouvelles pour combler les lacunes d'informations sur les aspects peu ou mal appréhendés du marché du travail. L'objectif est ici d'améliorer la visibilité du marché du travail et d'appuyer la prise de décision, par les pouvoirs publics et les partenaires socio-économiques, en matière de politiques de l'emploi, de la formation et du marché du travail.

Cette activité est menée en partenariat avec les différentes parties prenantes du marché du travail, telles que les producteurs d'informations sur l'offre et la demande de travail, les organisations socioprofessionnelles, les opérateurs publics et privés d'éducation, de formation professionnelle et d'enseignement supérieur, les organismes d'intermédiation, les entreprises, les chercheurs d'emploi, etc.

Source : Services du Chef du gouvernement.

Les mécanismes capables d'anticiper les besoins en formation n'apparaissent pas suffisamment structurés

L'adéquation entre les besoins du marché du travail et les compétences disponibles nécessite un travail d'anticipation et de coordination avec les institutions concernées. D'une part, il est nécessaire de connaître les projections à moyen et long terme de la demande de compétences nécessaires sur le marché du travail en réalisant des études qualitatives et quantitatives sur les compétences requises par secteur et par bassin d'emploi. D'autre part, il s'agit de décliner ces besoins en compétences en plans de formation détaillés au niveau de la formation initiale et continue. Ce travail de projection requiert la mise en place d'un dispositif institutionnel cohérent et coordonné, capable d'anticiper les besoins du marché du travail par secteur d'activité, par profil de compétences et par zone géographique (voir section précédente). Ce travail exige également la coordination entre tous les acteurs du marché du travail (Observatoire national du marché du travail, Groupements interprofessionnels d'aide au conseil pour les observatoires de branches, acteurs de la formation, etc.) pour la production des données nécessaires.

Au Maroc, l'anticipation des besoins en formation n'apparaît pas suffisamment structurée. Plusieurs mécanismes institutionnels ont été mis en place pour mieux identifier les besoins du marché du travail. Au niveau industriel, chaque écosystème industriel identifie ses besoins en ressources humaines chaque année et pour chaque région du royaume. Dans le domaine agricole, les besoins en compétences sont définis dans le cadre de schémas directeurs régionaux de la formation professionnelle agricole. De plus, en collaboration avec le Secrétaire d'État à la formation professionnelle, les 33 fédérations professionnelles sont impliquées dans la définition de leurs besoins en compétences et dans l'élaboration de la carte nationale de la formation professionnelle. Le Secrétaire d'État à la formation professionnelle et l'OFPPT ont également orchestré la création de 11 centres de développement des compétences qui travaillent comme pôles d'ingénierie, de veille technologique et de perfectionnement des ressources humaines. L'Anapec réalise également, chaque année, une étude de veille prospective sur l'emploi basée sur une enquête sur les intentions de recrutements des entreprises. La coordination entre ces différents mécanismes d'anticipation des besoins en compétences gagnerait à être clarifiée pour s'assurer que les besoins en compétences dans chaque secteur et dans chaque région soient correctement anticipés.

Les Groupements interprofessionnels d'aide au conseil (GIAC) contribuent également à la définition de besoins en formation. En 2003, le gouvernement, en collaboration avec la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), a créé neuf GIAC afin d'aider les entreprises à faire émerger leurs demandes de formation et identifier leurs besoins en compétences. Ainsi, outre leur mission d'apporter une assistance technique et financière aux entreprises dans le cadre de leur plan de formation, les GIAC peuvent conduire des études sectorielles pour mieux comprendre, anticiper et planifier les besoins en formation, mais le financement de ces études est limité et leur conduite se fait de manière ad hoc. Il pourrait être judicieux de développer la mission des GIAC en tant qu'outils de veille pour identifier les besoins des secteurs/ branches en compétences (observatoires de branches).

Cependant, les GIAC ne concernent pas tous les secteurs de l'économie. Ils ne couvrent qu'une partie des secteurs de l'économie (industries mécaniques et métallurgiques, textile et cuir, technologies de l'information et de la communication, bâtiments et travaux publics, pêche maritime, tourisme et hôtellerie, agro-alimentaire, transport/logistique et secteur tertiaire). Par exemple, il n'existe pas de GIAC sur les métiers de l'artisanat, de l'agriculture, du paramédical ou de l'esthétique, alors que ces secteurs représentent une part non négligeable des offres de formation (graphique 4.5). Certaines expériences internationales sur la remontée des besoins de formation pourraient être utiles au Maroc (encadré 4.6).

Le système de mise en adéquation entre les demandes d'emplois et les besoins de compétence gagnerait à se renforcer dans les secteurs de l'économie les moins structurés. Les secteurs qui ne sont pas structurés autour de GIAC rencontrent plus de difficultés à anticiper leurs besoins en compétences et, par conséquent, à trouver des travailleurs qualifiés. Le graphique 4.7 montre que les secteurs « autres services » et « autres secteurs manufacturiers » sont ceux où l'inadéquation de la main-d'œuvre est la plus élevée. Par exemple, il n'existe pas ou peu de formations institutionnelles aux métiers de l'emballage, ce qui oblige les entreprises à former leurs employés en interne. À l'opposé, certaines formations accueillent des effectifs trop importants par rapport aux capacités d'absorption du marché de l'emploi, gonflant les rangs des diplômés de la formation professionnelle chômeurs (Maurin, 2011).

Encadré 4.6. Les mécanismes de remontée des besoins en formation : le cas de la Lettonie

En Lettonie, l'offre d'éducation professionnelle est définie par le ministère de l'Éducation, en coopération étroite avec d'autres ministères. Le ministère de l'Économie, chargé de réaliser les prévisions à moyen et long terme relatives aux compétences sur le marché du travail, joue un rôle clé dans ce domaine. L'Agence nationale pour l'emploi, principal acteur pour soutenir l'intermédiation sur le marché de l'emploi, veille à l'élaboration des programmes d'éducation et de formation pour les chômeurs.

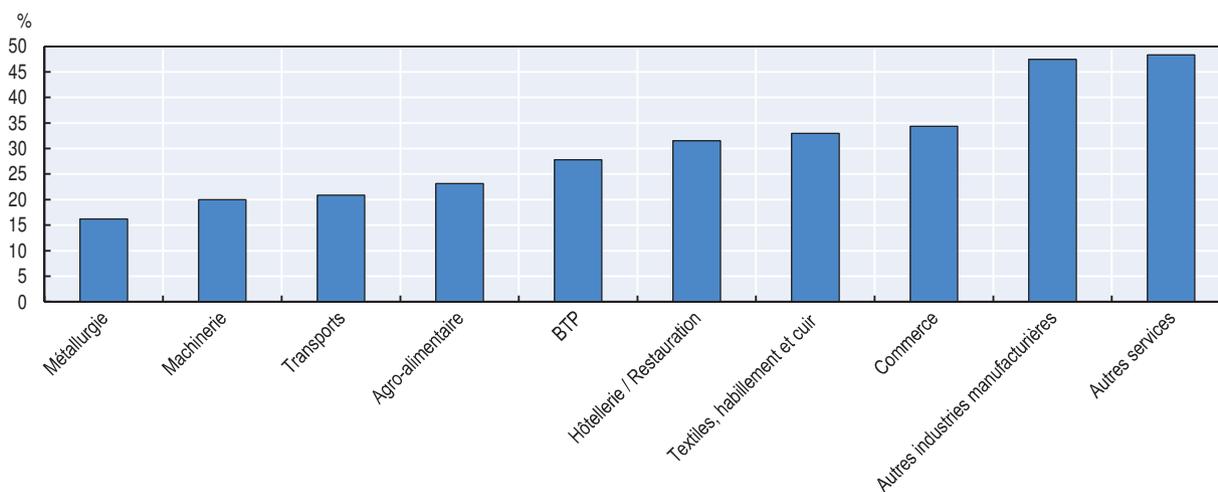
Depuis 2011, les Conseils sectoriels d'experts (CSE) participent également à ce processus afin de renforcer la qualité et la pertinence des contenus d'enseignement professionnel. Ces organismes nouvellement créés regroupent des représentants d'employeurs (Associations industrielles et fédérations d'entreprises), des représentants de l'État (ministère de l'Éducation et autres ministères concernés) et des représentants des travailleurs (la Confédération des syndicats libres en Lettonie) sur la base d'un modèle de partenariat social. Des groupes de travail, composés d'enseignants, de spécialistes de l'industrie et des CSE, ont également été mis en place afin d'évaluer la pertinence des nouveaux programmes de formation sur le marché du travail.

Grâce à cette composition multipartite, les CSE jouent un rôle central dans le développement des nouveaux modules d'EFPP et dans l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés aux nouveaux programmes de formation. Plus généralement, la participation des employeurs et des syndicats à l'élaboration des programmes scolaires contribue à assurer que les compétences enseignées correspondent aux besoins des entreprises modernes.

Source : OCDE (2016b), *Education in Latvia, Reviews of National Policies for Education*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250628-en>.

Graphique 4.7. L'inadéquation de la main-d'œuvre est plus élevée dans les secteurs peu structurés

En pourcentage des entreprises interrogées qui estiment que l'inadéquation de la main-d'œuvre est une contrainte majeure ou sévère



Source : Banque mondiale (2013), *Enquête entreprises* (base de données), www.enterprisesurveys.org/data/.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709090>

La participation des employeurs (par l'intermédiaire de la CGEM et des fédérations) et des syndicats à l'élaboration des programmes pédagogiques pourrait permettre une meilleure adéquation entre les compétences enseignées et les besoins des entreprises. L'efficacité des programmes de formation dépend de leurs liens avec le marché du travail. Il paraît judicieux de créer des instances capables d'associer les employeurs et les syndicats dans l'élaboration de l'offre de formation afin de s'assurer que cette dernière réponde aux besoins des employeurs, des élèves et de la société au sens large. Les collectivités locales et les centres de recherche compétents pourraient également être associés. Ces instances peuvent exister aux niveaux national, régional et sectoriel en définissant clairement les

compétences attendues de chaque composante des programmes de formation (OCDE, 2010). L'initiative conduite par le MIICEN, l'OFPPPT et les associations/fédération professionnelles concernées va dans le bon sens pour élaborer une offre de formation concertée impliquant les différents acteurs concernés (encadré 4.7).

Encadré 4.7. Vers l'élaboration d'un plan d'action de formations concertées au Maroc

Dans le cadre du Plan d'accélération industrielle 2014-20, le MIICEN a conclu en 2014 avec l'OFPPPT et la CGEM une convention de partenariat pour le renforcement des compétences dans l'industrie, afin d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande en compétences et d'élaborer conjointement les offres de formation dans le secteur industriel. Ces offres de formation sont axées essentiellement sur :

- le rapprochement quantitatif et qualitatif entre les besoins en profils des écosystèmes et l'offre de formation, notamment de l'OFPPPT
- le développement de la formation par alternance
- la co-animation de modules de formation par les professionnels
- le développement de la formation continue
- la co-gestion des établissements sectoriels dédiés de l'OFPPPT
- le rapprochement entre les besoins en profils identifiés par les écosystèmes à l'horizon 2020 et l'offre de formation de l'OFPPPT pour répondre adéquatement aux besoins en compétences de ces écosystèmes.

Dans ce cadre, les offres de formation relatives aux écosystèmes automobiles, poids lourds et carrosseries industrielles, textile, cuir, et industries métallurgiques et mécaniques sont aujourd'hui élaborées et en cours d'exécution.

Source : MIICEN, <http://www.mcinet.gov.ma/f>.

De plus, l'identification des besoins en main-d'œuvre ne définit pas nécessairement les besoins en compétences. À l'heure actuelle, il n'existe pas au Maroc de répertoire national des emplois-métiers qui référence les compétences associées à chaque métier. Il existe des répertoires sectoriels, comme le répertoire des emplois-métiers et le référentiel emplois-compétences pour les différents métiers mondiaux, le secteur des services et le secteur des bâtiments et travaux publics, mais cette initiative n'est pas encore généralisée à l'ensemble des métiers de l'économie marocaine. La stratégie nationale de la formation professionnelle 2021 prévoit d'élargir ce référentiel des emplois/métiers/compétences. Ce dernier sera piloté par le MEN et l'Anapec, en partenariat avec le MEAS, la CGEM et la Fédération des chambres et organisations professionnelles.

La création récente de l'Observatoire du marché du travail (OMT) pourrait permettre une meilleure anticipation des demandes du marché du travail. Rattaché au MEAS, l'OMT a été créé en 2015 pour effectuer une veille stratégique sur le marché du travail. Selon la SNFP 2021, l'Observatoire produira des données sur le marché du travail et identifiera les besoins en compétences au niveau des différentes branches sectorielles et pour chaque région. La mise en place de l'OMT est également soutenue par la SNE 2015-25 et par le Projet gouvernemental 2015-25. La mise en place d'observatoires régionaux (encadré 4.8), tels qu'ils existent en France, pourrait faciliter le travail de l'OMT. Pour jouer pleinement son rôle, l'OMT devra clarifier les relations institutionnelles avec les structures existantes et s'assurer de sa complémentarité avec ces dernières. Certaines structures existent, comme les

GIAC, les cellules de développement des compétences de l'OFPPT ou les comités régionaux d'amélioration de l'employabilité de l'Anapec, mais elles ont des ressources limitées et une vision parcellaire des besoins en compétences du marché du travail.

Encadré 4.8. **Les observatoires régionaux de l'emploi en France**

Créées à la fin des années 90 dans chaque région française, les observatoires régionaux de l'emploi réalisent une veille stratégique sur le marché de l'emploi à l'échelon territorial et permettent d'ajuster l'offre de formation aux besoins en compétences par secteur. Directement rattachés à Pôle emploi (l'organisme d'intermédiation du marché du travail en France), ces organismes produisent des notes conjoncturelles et recensent des données statistiques sur le marché du travail au niveau régional. Les études de ces observatoires permettent notamment d'alimenter l'enquête « Besoin en main-d'œuvre », qui identifie les besoins en recrutement par secteur d'activité et par bassin d'emploi. Cette enquête annuelle, menée à grande échelle, porte sur l'ensemble des employeurs hors administrations de l'État et entreprises publiques ; 436 152 établissements y ont participé en 2016. Elle permet notamment d'anticiper les difficultés de recrutement, d'améliorer l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations ou des métiers en adéquation avec les besoins du marché du travail, et d'informer les demandeurs d'emploi sur l'évolution de leur marché du travail et les métiers porteurs.

Source : Auteurs.

Les politiques actives du marché du travail restent pour l'instant insuffisantes

L'absence de système d'information cohérent sur le marché de l'emploi pénalise l'efficacité des mécanismes d'intermédiation

L'absence de système d'information cohérent sur le marché de l'emploi pénalise le rôle d'intermédiation de l'Anapec dans la mise en relation entre l'offre et la demande de compétences. En raison du déficit d'information existant sur le marché de l'emploi, l'Anapec ne joue pour l'instant qu'un rôle modeste dans la mise en relation entre offres de compétences et demandes d'emplois. En novembre 2017, seulement 4 000 emplois étaient postés sur le site de l'Anapec, alors que le nombre de chômeurs s'élevait à 1.123 million au second trimestre 2017 (HCP, 2017b). En effet, les actions de l'Anapec en tant qu'intermédiaire sur le marché de l'emploi sont actuellement principalement réservées aux diplômés vivant dans les grandes villes. Le renforcement du rôle de l'Anapec, qui nécessitera des ressources humaines supplémentaires, permettrait d'élargir sa présence territoriale et étoffer son offre de services d'intermédiation. Le plan Anapec 2020 prévoit de renforcer ce rôle d'intermédiation avec une gestion des offres d'emploi qualifiées, des recrutements massifs et la mise en place d'un dispositif en ligne sur le site web de l'Anapec qui offre un accès autonome à toutes les personnes en recherche d'emploi. Néanmoins, ce dispositif d'information ne concernera que les entreprises formalisées disposant d'un numéro d'immatriculation, et il peut être difficile à généraliser sur l'ensemble du territoire compte tenu de la faiblesse des capacités financières et humaines des antennes régionales.

Le Maroc souffre également de l'absence de portail d'information dédié à l'orientation professionnelle des jeunes. Plusieurs pays ont mis en place des portails d'information en ligne qui pourraient inspirer les pouvoirs publics marocains. Le portail *Skills Competences* (<http://skillscompetencescanada.com/fr/>) au Canada pourrait servir d'expérience internationale réussie pour orienter et sensibiliser les jeunes vers l'EFP. Ce portail présente les fonctions principales de chaque métier que l'on peut apprendre par l'EFP, les compétences associées et les formations

qui conduisent à ces métiers. Il organise également des « olympiades » pour sensibiliser les jeunes aux métiers techniques et valoriser ces professions. Au Pérou, le site d'information *Ponte en Carrera* (<http://www.ponteencarrera.pe/>) est plus complet. Il est géré par le ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi, le ministère de l'Éducation et la Confédération des entreprises pour un Pérou développé (*Empresarios por un Peru desarrollado*). En fonction du type de formation souhaitée et du lieu d'étude, les Péruviens peuvent accéder aux informations de l'ensemble des institutions de formations, y compris le type d'institution, la durée, le coût et le niveau de sélection à l'entrée de la formation, et le niveau de salaire attendu. Compte tenu des spécificités du Maroc, le développement d'un tel portail pourrait être très utile et devrait inclure, dans la mesure du possible, les taux d'insertion sur le marché de l'emploi.

Le Maroc pourrait aussi développer les mécanismes d'appui à l'orientation professionnelle. Les services d'orientation professionnelle sont généralement dotés de personnels qui connaissent bien les problèmes du marché du travail et qui disposent de données et d'informations fiables sur les carrières et les cursus pour renseigner les élèves. En France, par exemple, il existe des Centres d'information et d'orientation où des conseillers d'orientations accueillent les élèves pour les guider dans leurs choix de carrière. Les conseillers peuvent également travailler directement dans les collèges ou lycées pour favoriser les interactions avec les élèves. Pour pouvoir jouer pleinement leur rôle, les services d'orientation professionnelle devaient pouvoir s'appuyer sur un système d'information cohérent et complet de façon à sensibiliser et orienter les jeunes vers les filières les plus demandées.

Les politiques actives du marché de l'emploi, relativement efficaces, devraient être menées à plus grande échelle

Afin de résoudre ponctuellement les problèmes d'inadéquation, les pouvoirs publics ont mis en œuvre des politiques actives de promotion de l'emploi. Le MTIP a développé des politiques actives du marché de l'emploi mises en œuvre par l'Anapec. Ainsi, depuis 2005 et en plus de son mandat d'intermédiaire, l'Anapec propose aux chercheurs d'emploi trois types de programmes actifs d'emploi : le programme *Idmaj* pour favoriser l'emploi salarié dans le cadre de contrats de stage ou de travail exonérés et/ou aidés, le programme *Taehil* pour améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi, et le programme *Moukawalati* pour développer l'auto-emploi. Le bilan de ces programmes de promotion de l'emploi est globalement positif, et leur impact est important sur le processus d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires dans le secteur privé (tableau 4.2). Cette seconde génération de programmes a obtenu des résultats plus probants que la première génération de programme lancée dans les années 90.

Tableau 4.2. **Le bilan des programmes marocains de promotion de l'emploi est globalement positif**

	Réalisations en 2016	Réalisations (2006-17)	Taux d'insertion (2001-14)
Programme <i>Idmaj</i>	75 600 bénéficiaires	608 000 bénéficiaires	75 % des chercheurs d'emploi bénéficiaires de contrats exonérés ou aidés ont réussi une insertion durable (63 % sur un contrat à durée indéterminée [CDI]).
Programme <i>Taehil</i>	16 500 bénéficiaires	160 000 bénéficiaires	Faible taux d'insertion pour la formation qualifiante (35 % - 45 %).
Programme <i>Moukawalati</i>	Création de 848 entreprises (très petites entreprises, coopératives et activités individuelles) ayant généré 1 800 emplois directs	8 000 créations d'entreprise générant la création de 20 000 emplois directs	Pas applicable

Source : Données recueillies auprès du MTIP ; Anapec (2015), « Anapec 2016-2020 ; plan de développement de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences ».

Ces programmes actifs doivent capitaliser sur leurs réussites et remédier à leurs faiblesses. Dans sa stratégie 2020, l'Anapec dresse un bilan des politiques actives d'emploi conduites entre 2001 et 2014, même si les évaluations de ce type de contrat sont rendues difficiles en raison des effets d'aubaine, inévitables avec ce type de mécanisme (Maurin, 2011 ; Anapec, 2015). Si le bilan des réalisations est globalement positif, les pouvoirs publics pourraient remédier à certaines défaillances de ces programmes. Par exemple, les périodes de stage des contrats d'insertion peuvent être jugées trop longues et certaines entreprises ont utilisé ces contrats exonérés en lieu et place de contrats de travail standards. De plus, ces programmes se sont essentiellement développés dans les grandes villes marocaines. Sur la base des études d'évaluation existantes (MEAS, 2014), les pouvoirs publics ont déjà modifié une partie de leurs dispositions pour éviter ces écueils (limitation de la période d'exonération de l'impôt sur le revenu, obligation de recrutement d'au moins 60 % des stagiaires, mise en place de la couverture médicale des stagiaires et exonération de certaines contributions patronales en cas de recrutement). Le MTIP étudie également la faisabilité de l'extension des offres de services de l'Anapec à d'autres catégories de chercheurs d'emploi, en l'occurrence les non-diplômés.

Les autorités marocaines pourraient soutenir plus efficacement le développement de l'auto-emploi. Le programme *Moukawalati* a certes permis la création de TPE mais les résultats sont inférieurs aux ambitions et butte sur certaines difficultés. Les lourdeurs dans les procédures de création, la complexité et la lenteur du processus de sélection et de déblocage des fonds, la contrainte foncière, la frilosité des banques pour accompagner le financement et le manqué d'expérience des jeunes entrepreneurs sont souvent avancées pour argumenter de la faiblesse de l'entrepreneuriat au Maroc (Elouarat et Arouch, n.d). Le manque de culture entrepreneuriale représente un handicap majeur pour permettre un financement bancaire et garantir une réussite pérenne des programmes actifs de promotion de l'auto-emploi. Dans cette perspective, il serait utile d'accroître les contenus pédagogiques permettant de soutenir l'auto-emploi, dans les formations d'EFP et dans les formations universitaires professionnalisantes.

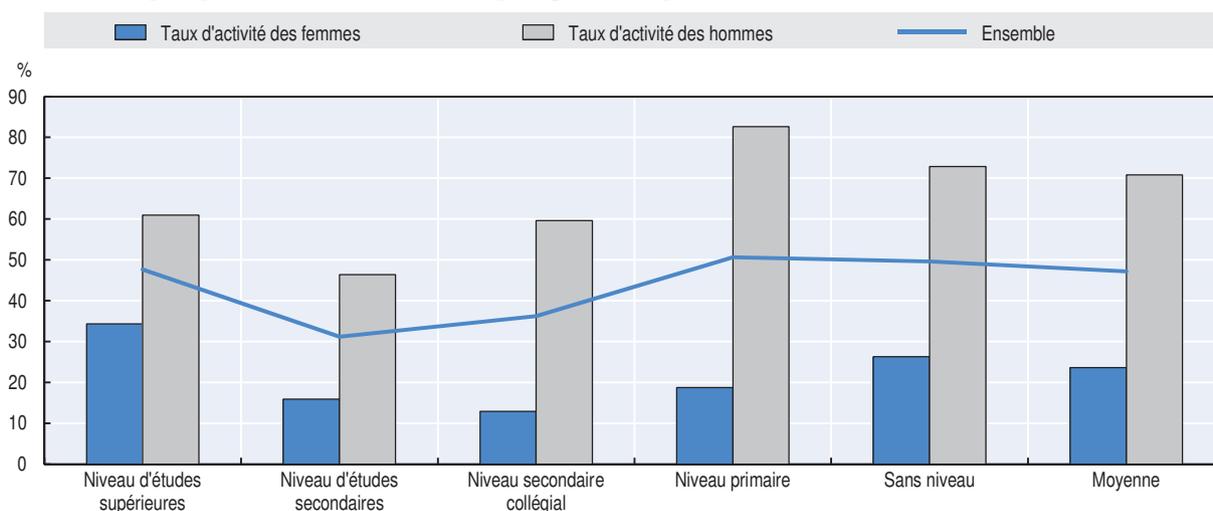
La portée des politiques actives de promotion de l'emploi est relativement modeste. En 2016, l'ensemble des politiques actives de promotion de l'emploi a permis de créer près de 95 000 emplois (tableau 4.2). Cette performance doit être saluée, elle reste toutefois modeste en comparaison du nombre de chômeurs (1.236 million au 3^e trimestre 2017 selon le HCP [2017b]).

Enfin, les prochaines politiques actives pour l'emploi pourraient devenir coûteuses pour l'État. Par exemple, le programme de requalification de 25 000 licenciés-chômeurs lancé en 2016 coûtera 500 millions MAD à l'État, répartis sur 3 ans, dont 200 millions MAD pour l'équipement et 300 millions MAD pour les indemnités versées aux étudiants. La durée de formation varie entre 9 et 12 mois selon le type de formation proposée. Mis en perspective avec les coûts unitaires par élève dans le tertiaire, ces programmes de promotion de l'emploi permettraient de financer, pendant 3 années, la formation de 1 800 étudiants supplémentaires en filière régulée, ou de 5 500 étudiants supplémentaires en filière ouverte.

Ces politiques d'activation des compétences n'ont pas permis d'accroître les taux d'activité des femmes, qui sont significativement plus faibles que ceux des hommes, et ce, quel que soit leur niveau de qualification. Les femmes constituent un important réservoir de compétences à mobiliser. Même si les programmes actifs pour la promotion de l'emploi ont globalement bénéficié autant aux hommes qu'aux femmes, à l'exception du programme pour l'auto-emploi. Le taux d'activité des femmes au Maroc est l'un des plus faibles au monde à

21.3 %, contre 70.5 % pour les hommes en 2017 (OCP Policy Centre/DEPF, 2017 ; HCP, 2017b). Près de 44 % des femmes âgées de 15 à 24 ans ne sont ni en emploi, ni en éducation, ni en formation professionnelle. Pourtant, le niveau d'études des femmes se rapproche de celui des hommes (14.3 % des Marocaines justifient d'un diplôme d'enseignement supérieur ou égal au secondaire qualifiant, contre 17.8 % pour les hommes [HCP, 2015a]), mais avec un impact relativement faible sur leur participation au marché du travail. Par exemple, seulement 34 % des femmes justifiant d'un niveau d'enseignement supérieur travaillent, contre 61 % des hommes en 2012 (graphique 4.8). Elles sont également généralement plus nombreuses à être au chômage que les hommes (11 % contre 9 % en 2016).

Graphique 4.8. **Taux d'activité par genre et par niveau d'études au Maroc, 2012**



Source : HCP (2013), « Femmes marocaines et marché du travail : caractéristiques et évolution » <https://www.hcp.ma>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709109>

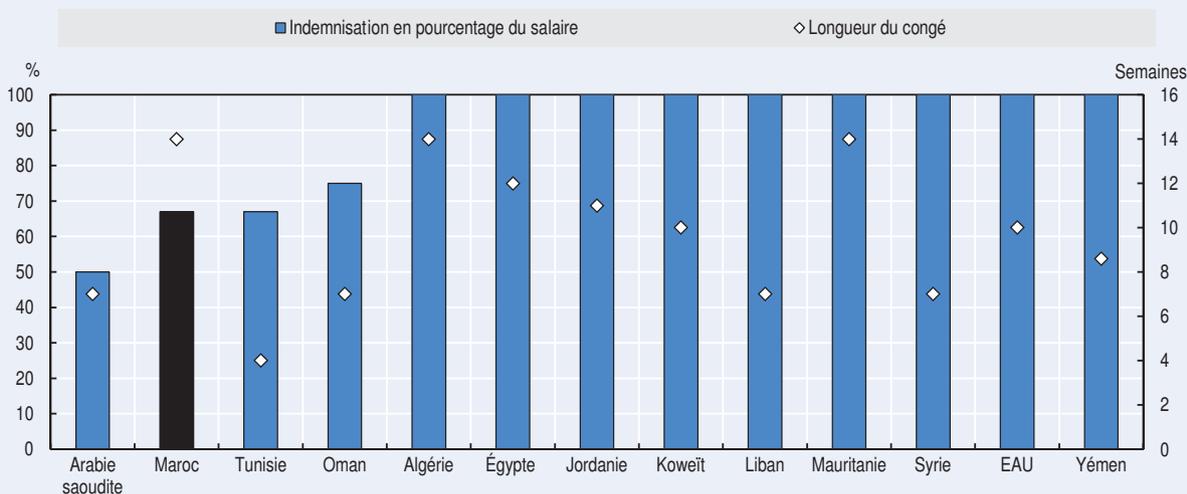
Certains éléments de politiques publiques pourraient être envisagés pour encourager la participation des femmes sur le marché du travail. Le Maroc pourrait considérer les recommandations du Conseil de l'OCDE sur l'égalité des genres dans l'éducation, l'emploi et l'entrepreneuriat pour favoriser la participation des femmes sur le marché du travail (OCDE, 2017b). Parmi celles-ci, la hausse des taux de scolarisation dans le préscolaire, le développement des possibilités de modes de garde à un coût accessible pour les familles et la mise en place de dispositifs réglementaires pour développer les possibilités de temps partiel sont autant de mesures qui pourraient encourager la participation des femmes à l'emploi (encadré 4.9). En effet, à l'heure actuelle, les inégalités sont fortes en termes de temps journalier consacré aux tâches domestiques: 4h18 pour les femmes actives occupées contre 42 minutes pour les hommes actifs occupés (OCP Policy Centre/DEPF, 2017). Ces propositions pourraient permettre de répondre aux attentes des femmes de favoriser leur insertion sur le marché du travail. La Turquie a réussi à relever le niveau de participation des femmes au marché du travail de 20 % à 30.5 % entre 2005 et 2016 suite aux améliorations en matière de scolarisation des femmes et aux efforts des pouvoirs publics pour promouvoir les modes de garde des enfants. Le développement de politiques actives d'emploi à destination des femmes pourrait également être envisagé pour accroître leur participation sur le marché du travail et contribuer à réduire les déséquilibres de genre.

Encadré 4.9. Regards sur certaines initiatives de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN) pour favoriser la participation des femmes au marché du travail

Par rapport aux autres pays de la région MOAN, la participation des femmes marocaines au marché du travail est légèrement plus faible (29 % en moyenne, contre 24 % pour le Maroc) et n'a guère progressé depuis les années 90. Après leur scolarité, les femmes marocaines entrent sur le marché du travail, mais leur taux d'activité commence à décliner à partir de 25 ans, âge moyen du mariage (Verme, Barry et Guennouni, 2014).

Le gouvernement a mis en place des réformes pour encourager les femmes à s'intégrer sur le marché du travail. Par exemple, les femmes marocaines disposent d'un droit à 14 semaines de congé maternité, conforme aux standards internationaux du Bureau international du travail (BIT) et largement supérieur à la durée réglementaire prévue dans les autres pays de la zone MOAN (graphique 4.9). Cependant, les indemnités salariales perçues pendant cette période ne représentent que 67 % du salaire net au Maroc, la valeur la plus basse au sein de la région après l'Arabie saoudite. De plus, il n'existe ni congé de paternité, ni congé parental au Maroc, contrairement à la Jordanie et au Yémen. Pour les femmes travaillant dans le secteur public la législation ne prévoit pas de faciliter le passage au temps partiel ou à des horaires de travail flexibles après la naissance de l'enfant, comme par exemple aux Émirats arabes unis (EAU), en Égypte ou à Bahreïn. Cet aspect peut être très contraignant dans les pays comme le Maroc, où les modes de garde des jeunes enfants ne sont pas bien développés.

Graphique 4.9. Congé maternité et indemnités salariales dans les pays MOAN



Source : OCDE/CAWTAR (2014), *Women in Public Life: Gender, Law and Policy in the Middle East and North Africa*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224636-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709128>

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'égalité des genres dans l'éducation, l'emploi et l'entrepreneuriat pour favoriser la participation des femmes sur le marché du travail (OCDE, 2017b) contient entre autres, les propositions suivantes qui pourraient être particulièrement appropriées dans le contexte marocain :

- Concevoir des systèmes fiscaux qui donnent des incitations à travailler similaires aux deux parents.
- Garantir la disponibilité et l'accès à des systèmes éducatifs et de garde des jeunes enfants de bonne qualité et d'un coût abordable, ainsi qu'à des soins de longue durée d'un coût abordable également pour les autres personnes dépendantes, telles que les enfants handicapés ou les parents âgés.

Encadré 4.9. Regards sur certaines initiatives de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN) pour favoriser la participation des femmes au marché du travail (suite)

- Offrir aux mères et aux pères qui travaillent des droits à des congés de maternité et de paternité rémunérés qui préservent l'emploi.
- Améliorer les conditions de travail et l'accès aux mécanismes de soutien social pour les travailleurs informels, en particulier ceux des catégories les plus vulnérables, tels que les travailleurs à domicile et les employés de maison.

Sources : OCDE (2017b), *Recommandations de 2013 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat*, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279407-fr> ; OCDE/CAWTAR (2014), *Women in Public Life: Gender, Law and Policy in the Middle East and North Africa*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224636-en> ; Verme, Barry et Guennouni (2014), « Female Labor Participation in the Arab World : Some Evidence from Panel Data in Morocco », <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20328>.

Tableau de recommandations

Objectifs à atteindre	Recommandations de l' <i>Examen multidimensionnel du Maroc</i>
1. S'assurer de l'adéquation de l'offre de formation technique et universitaire avec les besoins du marché du travail	
1.1. Aligner l'offre de formation universitaire avec les besoins du marché du travail	<p>1.1.1. Développer les licences professionnelles, tant en termes de filières que de bénéficiaires. Elles devraient être proposées avant la troisième année d'enseignement universitaire aux étudiants qui souhaitent s'orienter directement vers le marché du travail.</p> <p>1.1.2. Soutenir la création de masters spécialisés et multiplier les partenariats avec les entreprises marocaines afin de favoriser les programmes de stages au niveau de chaque cycle d'enseignement. Afin de mieux faire connaître ces formations, le département de l'enseignement supérieur du MENFPERS pourrait développer une carte intégrée des offres de formations professionnalisantes proposées par les universités.</p> <p>1.1.3. Encourager la multiplication des passerelles entre les différents modules d'enseignement universitaires et les cycles de l'EFP pour faciliter la réorientation des étudiants.</p> <p>1.1.4. Renforcer le suivi des diplômés universitaires avec une évaluation des taux d'insertion sur le marché de l'emploi par université et par filière d'enseignement pour chaque niveau d'étude.</p>
1.2. Améliorer l'accès à l'enseignement supérieur (financement, frais de scolarité et taux d'encadrement)	<p>1.2.1. Veiller à former et recruter le nombre de professeurs universitaires qualifiés nécessaire pour enrayer la dégradation des taux d'encadrement.</p> <p>1.2.2. Envisager de moduler les frais de scolarité, notamment sur la base des ressources disponibles, et de développer les prêts publics.</p> <p>1.2.3. Poursuivre le développement de l'enseignement supérieur privé et des contrats de PPP pour désengorger l'université publique, comme prévu dans le Programme gouvernemental de 2017. Celui-ci devrait s'accompagner de la mise en place de mécanismes réglementaires capables d'évaluer la qualité de l'enseignement proposé dans les établissements privés. Cette recommandation est conforme aux propositions du Programme gouvernemental de 2017.</p>
1.3. Aligner l'offre d'EFP avec les demandes de l'économie marocaine	<p>1.3.1. Accroître le nombre de places disponibles dans les programmes d'EFP, tel que prévu dans la SNFP 2021 et dans le Programme gouvernemental de 2017 (ouverture de 123 nouveaux établissements de formation).</p> <p>1.3.2. Sensibiliser les jeunes de 10 à 14 ans aux dispositifs d'EFP existants.</p> <p>1.3.3. Faciliter les passerelles entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel, notamment entre l'EFP et le cycle du secondaire qualifiant.</p> <p>1.3.4. Renforcer la formation en milieu professionnel ; intégrer un module de formation en milieu professionnel à tous les programmes de formation professionnelle supérieure. La SNFP 2021 et le Programme gouvernemental de 2017 prévoient le renforcement de la formation en milieu professionnel à hauteur de 50 % d'ici 2021.</p> <p>1.3.5. Promouvoir le développement des PPP dans l'EFP initiale au regard des premières expériences réussies.</p>
2. Renforcer l'adéquation qualitative des programmes pédagogiques avec les besoins en compétences du marché du travail	
2.1. S'assurer que la qualité des enseignements réponde aux exigences du marché du travail	<p>2.1.1. Développer l'apprentissage des savoirs comportementaux (ouverture d'esprit, capacité d'adaptation, communication...) et des compétences managériales (TIC, travail en équipe, esprit d'initiative...) dans les programmes pédagogiques universitaires et dans ceux de l'EFP.</p> <p>2.1.2. Intensifier l'apprentissage des langues étrangères, anglais et français, dans les programmes d'enseignement universitaire (1^{ère} année de licence) et d'EFP.</p> <p>2.1.3. Procéder à une évaluation régulière de la pertinence des programmes de formation et les adapter si nécessaire, y compris en termes de matériel pédagogique.</p>

Objectifs à atteindre	Recommandations de l'Examen multidimensionnel du Maroc
2.2. S'assurer que les formateurs justifient d'une solide expérience professionnelle et d'une préparation pédagogique suffisante	<p>2.2.1. Favoriser le travail à temps partiel en entreprise des formateurs des établissements d'EFP.</p> <p>2.2.2. Promouvoir des voies de recrutement souples pour favoriser l'embauche de personnes ayant des compétences professionnelles au sein du corps enseignant des établissements d'EFP.</p> <p>2.2.3. Fournir une préparation, notamment pédagogique, aux formateurs (y compris les superviseurs) des stagiaires et des apprentis en entreprise en adaptant le niveau de préparation à la nature de la formation assurée en entreprise.</p> <p>2.2.4. Encourager les échanges et les partenariats entre les établissements d'EFP et les entreprises, de sorte que les enseignants et les formateurs passent du temps en entreprise afin de mettre à jour leurs connaissances, et que les formateurs en entreprise passent du temps dans les établissements d'EFP afin d'améliorer leurs compétences pédagogiques.</p>
3. Soutenir le développement de l'apprentissage tout au long de la vie	
3.1. Encourager la formation tout au long de la vie compte tenu des sommes réservées à ce dispositif dans le cadre de la TFP et tel que prévu dans la SNFP 2021 :	<ul style="list-style-type: none"> ● S'assurer que 20 % des salariés inscrits à la CNSS bénéficient des dispositifs de formation continue d'ici 2021. ● Promouvoir des actions de sensibilisation dans les entreprises pour informer les salariés de leur droit individuel à la formation. ● Raccourcir les procédures de remboursement pour les entreprises, notamment les TPE et les PME, et simplifier les procédures de gestion. ● Encadrer et évaluer la qualité des dispositifs de formation continue.
3.2. Ajuster les programmes de formation de l'Anapec afin de renforcer les taux d'insertion sur le marché de l'emploi.	
4. Mettre en place un véritable dispositif cohérent et global capable d'anticiper les besoins du marché du travail	
4.1. Poursuivre la mise en place d'un système d'information global et cohérent pour favoriser la mise en relation entre l'offre et la demande de compétences	<p>4.1.1. Sur la base des évaluations de suivi de chaque institution et centre de formation, et conformément au projet en cours dans le cadre du second compact du MCC, poursuivre la mise en place d'un système d'information global qui consolide les informations :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● sur toutes les institutions du système de formation (taux d'insertion sur le marché de l'emploi, mais également caractéristiques, capacités d'accueil, filières, répartition géographique et sectorielle) ● sur le marché de l'emploi en tant que tel (statistiques plus complètes et plus accessibles sur les caractéristiques du marché de l'emploi).
4.2. Développer les mécanismes capables d'anticiper les besoins du marché du travail	<p>4.2.1. Opérationnaliser l'OMT comme principal mécanisme de veille et d'anticipation des besoins du marché du travail. Pour réaliser sa mission, l'OMT devrait disposer de l'ensemble des données quantitatives disponibles sur le marché du travail (données du HCP, CNSS, autres) avec une désagrégation régionale et sectorielle. Dans la foulée de la création de l'OMT, le Maroc pourrait envisager la mise en place d'observatoires régionaux ou de branche avec l'implication de la CGEM et des fédérations professionnelles.</p> <p>4.2.2. Envisager la mise en place des GIAC pour d'autres secteurs de l'économie (exemple : métiers de l'artisanat, de l'agriculture, du paramédical). Outre leur mission d'apporter une assistance technique et financière aux entreprises dans le cadre de leur plan de formation, ils pourraient également développer leur mission en tant qu'outils de veille pour identifier les besoins des secteurs/ branches en compétences (observatoires de branches).</p> <p>4.2.3. Encourager la participation des employeurs et des syndicats dans le processus d'élaboration des programmes pédagogiques afin de garantir une meilleure adéquation entre les compétences enseignées et les besoins des entreprises.</p> <p>4.2.4. Étendre la production d'un répertoire national des emplois-métiers qui référence les compétences associées à chaque métier en étroite collaboration avec tous les acteurs du marché du travail, notamment l'Observatoire du marché du travail et les GIAC.</p>
5. Poursuivre les réformes relatives aux politiques actives de promotion de l'emploi	
5.1. Renforcer la mise en relation entre l'offre et la demande de compétences	<p>5.1.1. Renforcer le rôle de l'Anapec en tant qu'intermédiaire sur le marché de l'emploi. Cela pourrait passer par le renforcement de la plateforme de bourse à l'emploi pour mettre en contact les chercheurs d'emploi et les entreprises à la recherche de nouvelles compétences.</p> <p>5.1.2. Développer les mécanismes d'orientation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Développer des services d'orientation professionnelle dotés de personnels qui connaissent bien les problèmes du marché du travail et qui disposent de données et d'informations fiables sur les carrières et les cursus pour renseigner les élèves. ● Les services d'orientation professionnels devraient pouvoir s'appuyer sur le système d'information existant pour sensibiliser et orienter les jeunes vers les filières les plus demandées. ● Ces services d'orientation doivent pouvoir être correctement évalués.
5.2. Continuer la réforme des programmes actifs de l'emploi	<p>5.2.1. Évaluer régulièrement les politiques actives de l'emploi afin d'identifier les facteurs clés de succès et rendre accessibles les résultats (la dernière évaluation date de fin 2014). Le Programme gouvernemental de 2017, la SNE 2015-25 et le Plan national de promotion de l'emploi du MTIP prévoient la conduite d'une étude sur la consolidation des réformes relatives aux programmes actifs de l'emploi, ainsi qu'une proposition de nouveaux programmes.</p> <p>5.2.2. Favoriser la participation des femmes sur le marché du travail à l'aide des mesures proposées dans la recommandation du Conseil de l'OCDE.</p> <p>5.2.3. Après étude, envisager la définition d'une politique active de l'emploi en faveur de la participation des femmes.</p>

Références

- Anapec (2015), « Anapec 2016-2020 ; plan de développement de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences », Rabat.
- Banque mondiale (2017), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), Washington, DC, <http://data.banquemondiale.org>.
- Banque mondiale (2013), *Enquête entreprises* (base de données), Washington, DC, www.enterprisesurveys.org/data/.
- CSEFRS (2014), « Rapport analytique sur la mise en œuvre de la Charte nationale d'éducation et de formation 2000-13 : Acquis, déficits et défis », Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Rabat, <http://www.csefrs.ma/pdf/R%C3%A9sum%C3%A9%20du%20rapport%20analytique.pdf>.
- Elouarat L. et Arouch M. (non daté), *Revue des principaux programmes publics d'appui à la création d'entreprises par les jeunes au Maroc*, http://www.cidegef.refer.org/prochaines/kenitra/communications/ELOuarat_Arouch_Univ%20Hassan%201_Maroc.pdf.
- HCP (2017a), « Situation, évolution et principales caractéristiques du chômage et du sous-emploi en 2016 », Haut-commissariat au plan, Rabat, www.hcp.ma.
- HCP (2017b), « Note d'information du HCP relative aux principaux indicateurs du marché du travail au troisième trimestre 2017 », Haut-commissariat au plan, Rabat, www.hcp.ma.
- HCP (2015a), « Recensement général de la population et de l'habitat 2014 - Présentation des principaux résultats », Haut-commissariat au plan, Rabat, http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html.
- HCP (2015b), « Synthèse de la mesure du capital humain du Maroc », Haut-commissariat au plan, Rabat http://www.hcp.ma/region-drda/Synthese-de-la-mesure-du-capital-humain-du-Maroc_a112.html.
- HCP (2013), « Femmes marocaines et marché du travail : caractéristiques et évolution », décembre 2013, Haut-commissariat au plan, Rabat, <https://www.hcp.ma>.
- HCP (2008), « Les rendements du capital humain : cas des salariés en milieu urbain », *Les Cahiers du Plan*, n° 18, avril-mai 2018, pp. 4-30, Haut-commissariat au plan, Rabat, https://www.hcp.ma/Les-Cahiers-du-Plan-N-18-Avril-Mai-2008_a1217.html.
- International Finance Corporation et Banque mondiale (2007), *Doing Business 2008: Comparing Regulation in 178 Economies*, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6869>, License: CC BY 3.0 IGO.
- Kis, V. (2016), « Work-based Learning for Youth at Risk: Getting Employers on Board », *OECD Education Working Papers*, n° 150, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5e122a91-en>.
- Kuczera, M. (2017a), « Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeship », *OECD Education Working Papers*, n° 153, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/995fff01-en>.
- Kuczera, M. (2017b), « Incentives for apprenticeship », *OECD Education Working Papers*, n° 152, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/55bb556d-en>.
- Maurin et al., (2011), « Formation et emploi au Maroc : état des lieux et recommandations », document de travail de l'Agence française de développement, n°116, septembre 2011, <http://www.afd.fr/fr/formation-et-emploi-au-maroc-etat-des-lieux-et-recommandations>.
- MEAS (2014), « Étude de diagnostic sur la situation de l'emploi préalable à la formation de la Stratégie Nationale de l'Emploi – Rapport thématique 2 : Bilan de la politique active de l'emploi au Maroc », janvier, Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, Rabat, <http://www.emploi.gov.ma/>.
- MEN (2015a), « Rapport d'activités 2014 », Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Rabat, <http://www.men.gov.ma>.
- MEN (2015b), « Stratégie nationale de formation professionnelle 2021 (SNFP 2021) », Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Rabat, <http://www.men.gov.ma>.
- MESRSFC (2016a), « Données de 2016 », Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des Cadres, Rabat, www.enssup.gov.ma/fr.
- MESRSFC (2016b), « Statistiques universitaires 2015-16 », Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des Cadres, Rabat, www.enssup.gov.ma/fr.
- MESRSFC (2015), « Projet de performance », Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des Cadres, Rabat, novembre, www.enssup.gov.ma/fr.

- MESRSFC (2010), « Effectifs des étudiants selon le domaine d'étude et l'établissement universitaire 2009-2010 », Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des Cadres, Rabat, www.enssup.gov.ma/sites/default/files/STATISTIQUES/2167/Fr.pdf.
- Psacharapulos et al. (2004), "Returns to Investment in Education : a further update", *Education Economics*, vol. 12, n° 2, août 2004, <http://dx.doi.org/10.1080/0964529042000239140>.
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>.
- OCDE (2017b), *Recommandation de 2013 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279407-fr>.
- OCDE (2016a), *Regards sur l'éducation 2016 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>.
- OCDE (2016b), *Education in Latvia, Reviews of National Policies for Education (Examens des politiques nationales d'éducation)*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250628-en>.
- OCDE (2015), *Apprendre au-delà de l'école : Rapport de synthèse*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelle, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230408-fr>.
- OCDE (2010), *Formation et emploi : Relever le défi de la réussite*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2002*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eo_surveys-swe-2002-fr.
- OCDE/CAWTAR (2014), *Women in Public Life: Gender, Law and Policy in the Middle East and North Africa*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224636-en>.
- OCP Policy Centre/DEPF (2017), *Égalité de genre, politiques publiques et croissance économique au Maroc*, OCP Policy Centre et Direction des Études et des Prévisions financières, Ministère de l'Économie et des Finances, Rabat.
- Tuijnman, A. et T. Schuller (1999), *Lifelong Learning, Policy and Research*, Portland Press, London.
- Unesco (2017), *UIS.Stat* (base de données), Paris, <http://data.uis.unesco.org/?lang=fr>.
- Verme, P., Barry, A. G et Guennouni, J. (2014), "Female Labor Participation in the Arab World : Some Evidence from Panel Data in Morocco", *Policy Research Working Paper*, n° 7031, Banque mondiale, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20328> License: CC BY 3.0 IGO.

Chapitre 5

Le rôle des stratégies sectorielles dans la cohérence des politiques publiques au Maroc

Ce chapitre s'intéresse à la cohérence des politiques publiques, et en particulier au rôle des stratégies sectorielles. Il part d'un cadre d'analyse pour appréhender la cohérence des politiques publiques et tirer des leçons des stratégies de compétitivité, d'éducation et d'emploi en analysant les complémentarités entre elles, ainsi que les mécanismes de coordination des politiques dans ces domaines transverses. La cohérence des stratégies sectorielles est à rechercher à chaque étape de leur cycle de vie – élaboration, mise en œuvre et évaluation. Ce chapitre formule des recommandations pour appuyer la cohérence à chacun de ces stades. Il est capital d'aligner les objectifs des stratégies sectorielles avec la vision de développement du pays, d'avancer dans la mise en place de mécanismes de coordination efficaces pour leur mise en œuvre et de renforcer le suivi et l'évaluation des politiques publiques, en particulier des stratégies sectorielles. En outre, le chapitre analyse en détail la contribution du processus budgétaire et des réformes en cours à la cohérence entre les stratégies.

Le succès des réformes publiques dépend de la combinaison de plusieurs facteurs. Plusieurs travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se sont intéressés aux instruments nécessaires pour concrétiser et réussir les réformes publiques (OCDE, 2010). La réussite des réformes publiques peut être favorisée, par exemple, par la présence d'institutions qui permettent d'aller de la décision à la mise en œuvre ; des finances publiques saines ; une communication efficace ; une véritable volonté politique ; ainsi que des analyses et recherches solides (OCDE, 2010). Pour atteindre pleinement leurs objectifs, ces différents éléments doivent s'accompagner nécessairement d'une cohérence des politiques. Cela signifie que les mesures prises dans différents domaines ne doivent pas être contradictoires. Des complémentarités entre les réformes peuvent être identifiées, avec pour objectif une mise en œuvre coordonnée de multiples réformes qui se consolident mutuellement, amplifiant ainsi les effets positifs de chacune d'elles prise isolément.

Au Maroc, les défaillances dans la cohérence des politiques publiques affectent directement l'efficacité de l'action publique et les performances économiques et sociales. Le premier volume de l'examen multidimensionnel a constaté que la mise en cohérence des différentes politiques publiques permettrait de lever une contrainte majeure au développement du pays (OCDE, 2017a). En effet, l'action publique peut apparaître en cohérence insuffisante avec les objectifs de transformation structurelle. Par exemple, le secteur de l'immobilier bénéficie en premier lieu des dépenses fiscales et accapare une grande partie des investissements privés, alors que ce secteur n'est ni le plus porteur, ni le plus productif. Pour être efficace, cet effort de mise en cohérence doit porter sur l'ensemble des politiques publiques y compris celles régissant le cadre macroéconomique (politique fiscale, monétaire, de taux de change) et social (OCDE, 2017a).

La cohérence des politiques publiques est au cœur des préoccupations nationales au Maroc. Le Roi l'a réaffirmé à l'occasion de la fête du Trône en 2012, et les assises nationales de la gouvernance ont été organisées en 2013. L'efficacité des politiques publiques, la durabilité des stratégies sectorielles et la cohérence de l'action publique ont été inscrites dans le programme du gouvernement précédent (2012-16). Le renforcement de la convergence et de l'efficacité des politiques publiques, et la réforme des finances publiques, sont également des objectifs de l'actuel programme gouvernemental (Royaume du Maroc, 2017). Le programme d'appui à l'harmonisation et l'évaluation des politiques publiques a été lancé. Le ministère des Affaires générales et de la Gouvernance (MAGG) a réalisé un état des lieux de la convergence des politiques publiques et des pistes d'action, pris en compte dans ce rapport (MAGG, 2015a et 2015b).

Les stratégies sectorielles occupent une place importante dans l'articulation de l'action publique au Maroc. En effet, les stratégies sectorielles ont pour objectif de structurer l'action publique dans la durée en proposant une vision du futur et des actions à entreprendre pour réaliser cette vision. Bien que portées par un département ministériel, ces stratégies dépassent souvent son champ d'action. Les différentes stratégies ont d'ailleurs des objectifs

qui se recoupent largement, que ce soit en termes d'effets sur la balance commerciale, de création de valeur ou de création d'emploi. Certaines stratégies sectorielles correspondent aux grandes orientations royales, comme le Plan d'accélération industrielle (PAI), le Plan logistique ou le Plan Maroc vert (PMV), et sont déclinées dans l'action gouvernementale. D'autres traduisent des visions sectorielles en plans d'actions avec pour but d'articuler l'action publique sur un horizon de moyen à long terme. Par exemple, dans le secteur éducatif, la Vision stratégique de la réforme 2015-30 propose les grandes orientations pour réformer le système, dont la mise en œuvre est tributaire des ministères concernés.

Compte tenu de leur importance, ce chapitre, dédié à l'examen de la cohérence des politiques publiques, met l'accent sur les stratégies sectorielles et les grands programmes au Maroc. Les stratégies sectorielles de première importance dans les domaines étudiés dans le reste du volume – la consolidation d'une offre industrielle compétitive (chapitre 2) et le système éducatif et l'adéquation formations-emplois au Maroc (chapitres 3 et 4) – font office d'études de cas. Ce chapitre aborde également certains programmes, tels que l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), composante majeure de la politique sociale marocaine.

Renforcer la cohérence entre les stratégies sectorielles à chaque étape de leur cycle de vie - élaboration, mise en œuvre et évaluation - permettrait d'améliorer l'efficacité globale des politiques publiques au Maroc. Le Maroc devrait s'assurer que sa vision du développement soit déclinée en objectifs prioritaires clairs et partagés dans la conception des différentes stratégies sectorielles. Le pays ambitionne de rejoindre le rang des pays émergents, mais les grandes orientations stratégiques gagneraient à être traduites de façon détaillée en termes d'objectifs et de priorités. De plus, les mécanismes institutionnels de coordination de la mise en œuvre des stratégies sectorielles devraient être renforcés. À l'heure actuelle, il existe plusieurs mécanismes de mise en coordination au Maroc, dont les résultats sont variables et dans lesquels l'implication des parties prenantes n'est pas systématique. Par ailleurs, développer une culture d'évaluation, et les outils associés à sa mise en œuvre, est essentiel pour soutenir un meilleur suivi et une évaluation régulière des stratégies sectorielles. Tout au long du cycle de vie de la politique publique, les réformes en cours dans le processus budgétaire représentent un instrument important pour assurer une meilleure coordination des stratégies sectorielles et, plus globalement, des politiques publiques.

Ce chapitre propose ainsi une analyse approfondie des principales stratégies sectorielles à partir du cadre d'analyse des politiques publiques de l'OCDE (2012). La définition et les objectifs des stratégies sectorielles sont analysés, dans un premier temps, au regard de leur articulation avec la vision de développement du pays. La mise en œuvre, et le suivi-évaluation des stratégies sectorielles sont ensuite étudiés à tour de rôle. Enfin, le chapitre s'attarde sur la gouvernance budgétaire comme un instrument important de mise en cohérence de l'action de l'État. Des recommandations sont proposées à chaque étape du cycle d'analyse.

Pour améliorer la cohérence des stratégies sectorielles et accompagner le changement de cap du modèle de développement, plusieurs recommandations sont avancées pour chaque étape du cycle d'analyse. Il s'agit : i) d'assurer que la vision du développement du Maroc soit déclinée en objectifs prioritaires clairs et partagés ; ii) d'améliorer la planification et l'élaboration des stratégies sectorielles ; iii) de renforcer la coordination des politiques publiques ; iv) d'informer la prise de décision par un système intégré de suivi de la réalisation des stratégies ; v) de développer une culture de l'évaluation au sein de l'administration ; et vi) d'améliorer la gouvernance budgétaire en adoptant une vision consolidée des comptes

publics s'inscrivant dans une perspective budgétaire interministérielle et pluriannuelle pour assurer une meilleure coordination et une soutenabilité des politiques publiques à court et moyen terme.

Un cadre d'analyse pour la cohérence des stratégies au Maroc en trois étapes

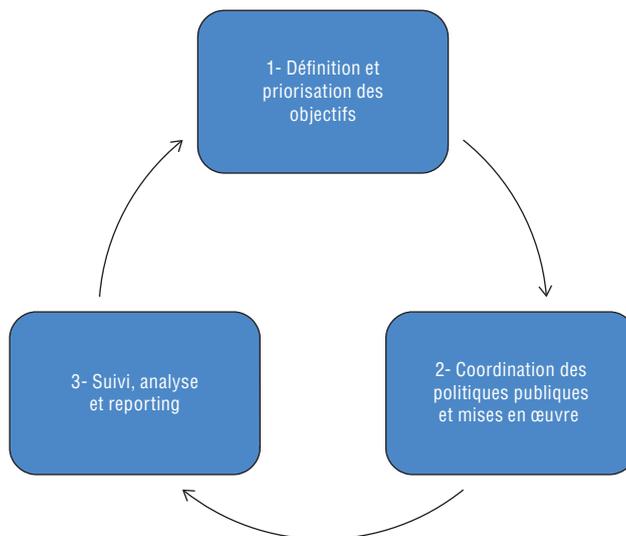
Qu'est-ce que la mise en cohérence des politiques publiques ? Ce chapitre se fonde sur la définition de la cohérence des politiques publiques utilisée dans les travaux de l'OCDE (2009, 2012, 2015a et 2017b). Les objectifs de développement d'un pays sont multiples. La mise en cohérence des politiques publiques pour le développement suppose la prise en compte du développement durable dans l'ensemble de ses dimensions (économiques, sociales, environnementales et de gouvernance) à chaque stade de la conception et de la mise en œuvre des politiques (OCDE, 2015a). Cet effort doit accroître la capacité des gouvernements à identifier et tirer parti des synergies, et à envisager les arbitrages éventuels entre objectifs. Ce concept visait à l'origine à analyser la cohérence des politiques d'aide des pays développés vis-à-vis d'autres politiques, fiscales ou commerciales par exemple, pour des pays récipiendaires de l'aide (OCDE, 2012). Cependant, sa définition reste pertinente pour l'analyse de la cohérence des politiques publiques à l'échelle d'un pays. La cohérence des politiques publiques englobe le renforcement mutuel qui peut s'opérer entre les politiques dans l'atteinte d'objectifs de développement, et ne se résume pas à la minimisation des impacts négatifs de politiques envers d'autres politiques (OCDE, 2012).

La mise en cohérence des stratégies est analysée du point de vue de leurs objectifs, de la cohérence interne de chaque stratégie, ainsi que des mécanismes de coordination dans la mise en œuvre. Les stratégies sectorielles sont au service d'objectifs de développement spécifiques, souvent transversaux, clairement définis et partagés par tous. Dans cette perspective, la cohérence correspond à l'effort commun d'atteinte de ces objectifs. Elle doit permettre de minimiser les contradictions entre stratégies et de renforcer les synergies. Autrement dit, un besoin de mise en cohérence est identifié si une première stratégie minimise l'action d'une autre dans l'atteinte d'un objectif commun, voire d'un objectif spécifique de la deuxième. Les stades d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de réajustement des stratégies doivent aussi être cohérents : il s'agit de la cohérence interne de chaque stratégie au cours de son cycle de vie, et de la cohérence entre stratégies à travers l'alignement de leurs objectifs, mesures et mise en œuvre. La cohérence des indicateurs de suivi constitue aussi un angle d'analyse pour définir s'ils sont complémentaires, ou si leurs performances peuvent être imputables à une ou plusieurs stratégies. Enfin, la cohérence peut également être analysée au travers de la structuration de l'action publique et les différents niveaux de gouvernance (central, régional, local). L'approche retenue dans cet examen multidimensionnel prend en compte l'absence de document d'évaluation à mi-parcours ou final, et d'informations suffisantes sur les liens entre actions au niveau central et régional, ce qui a conduit à écarter ces deux perspectives de l'analyse de la cohérence des stratégies.

Le cadre d'analyse est conceptualisé autour de trois grandes étapes (graphique 5.1). L'étape 1 vise à la définition et la priorisation, si nécessaire, d'objectifs de développement. L'étape 2 vise à réduire les incohérences pouvant survenir lors de la mise en œuvre et à maximiser les synergies grâce à des mécanismes de coordination efficaces. Ces mécanismes, formels ou informels, existent au niveau de l'administration centrale (Centre de gouvernement, coordination interministérielle), des ministères (comités, groupes de travail) et infranational. L'étape 3 correspond au suivi et à l'analyse des impacts et résultats

des politiques publiques, basé sur la collecte précise et systématique de données, et permettant de mener une politique de reddition de comptes auprès du pouvoir législatif et des populations.

Graphique 5.1. **Les trois étapes du cycle de mise en cohérence des politiques publiques permettent d'identifier les forces et faiblesses d'un pays**



Source : OCDE (2012), « Policy coherence for development, Policy framework for policy coherence for development », <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf>.

Des définitions précises et une priorisation des objectifs de développement liés à sa vision de futur permettraient au Maroc d'avancer dans l'harmonisation de ses stratégies

La vision du développement du Maroc ne se décline pas aujourd'hui en objectifs prioritaires clairs et partagés

Le Maroc affiche une volonté d'accélérer son développement mais sa vision de futur n'est pas établie dans un document consolidé. Le pays cherche à atteindre le niveau de développement des pays émergents. Cet engagement politique fort est inscrit au plus haut niveau de l'État, comme en témoigne le discours du Roi à l'occasion du 61^e anniversaire de la révolution du Roi et du peuple du 20 août 2014 : « Gagner le pari de rattraper les pays émergents n'est pas impossible, quand bien même cette entreprise recèle de nombreuses difficultés et de multiples défis ».

Les grandes orientations stratégiques du Maroc fixées par le Roi se traduisent en stratégies sectorielles. Leur traduction en termes d'objectifs et priorités clairement définies et partagées permettrait de renforcer la cohérence des politiques. Les discours du Roi abordent des thèmes de façon récurrente, comme la jeunesse, l'environnement, la justice, la gouvernance, les inégalités de richesses ou encore la régionalisation, et s'inscrivent dans l'actualité nationale et internationale (flux migratoire, question sécuritaire, etc.). Ils orientent l'action publique sur des priorités données, comme le développement des infrastructures, de l'énergie, du monde agricole, ou encore de l'éducation. Les stratégies sectorielles sont souvent une déclinaison d'orientations stratégiques données par le Roi dans ses différents

discours. Cette déclinaison gagnerait à être précédée par une traduction des orientations générales en termes d'objectifs et priorités, clairement définis et partagés au niveau national. Ceci faciliterait la priorisation des actions et les arbitrages entre politiques, notamment au travers de la prévision et de l'exécution budgétaire (voir la section dédiée à la gouvernance budgétaire). Certains pays ont des séries d'objectifs à atteindre qui constituent la grille d'évaluation des impacts de politiques publiques. Ainsi par exemple, la France dispose de dix indicateurs objectifs phares en lien avec le développement économique (taux d'emploi, dépenses en recherche et développement, dette publique et privée), social (années de vie passées en bonne santé, satisfaction à l'égard de la vie, inégalités de revenus, pauvreté, abandon scolaire) et environnemental (empreinte carbone, artificialisation des sols ; ministère des Finances et des Comptes publics, 2016).

L'expérience internationale montre que les Centres de gouvernement (CDG) peuvent appuyer la réflexion stratégique d'un pays sur sa vision. Il existe différents modèles de CDG au niveau international : i) un cercle réduit de haut niveau situé à proximité du Chef du gouvernement et lui étant directement rattaché ; ii) un système de réunions stratégiques impliquant plusieurs départements, intégrant souvent des idées développées au niveau du département par le biais de séminaires, de *brainstormings* intra-départemental, etc., et coordonné par le CDG ; et iii) une unité spécifique dédiée à l'analyse prospective (OCDE, 2015b). Ces unités spécifiques sont généralement assez petites, allant de plus de 40 employés en Australie à moins de 10 professionnels dans la plupart des autres pays de l'OCDE, y compris en Suède et au Canada. Dans certains cas, la réflexion stratégique est très proche du Chef du gouvernement et dirigée par une ou deux personnalités de haut niveau plutôt que par une équipe de la fonction publique. Dans la majorité des cas, lorsque la planification stratégique n'est pas une activité clairement distincte au sein du Centre, il existe un risque que la réflexion à long terme soit évincée par les questions de politique quotidiennes (OCDE, 2015b).

Au Maroc, les stratégies sectorielles sont des outils de planification stratégique, mais demeurent insuffisants du fait de leur mode d'élaboration en silo. Le manque de politique générale n'est pas entièrement compensé par des stratégies sectorielles concertées entre ministères (Union européenne, 2014). Par exemple, le Maroc multiplie les initiatives, les programmes et les acteurs impliqués dans la promotion des exportations, ce qui pose la question de leur complémentarité et leur synergie. Or le Maroc n'a pas de politique globale, ni de document unique de cohérence globale du commerce extérieur définissant les lignes directrices de la promotion des exportations et les priorités, et rassemblant les différentes actions menées (MAGG, 2015). L'absence d'échelon stratégique entraîne ainsi une faible lisibilité des différentes actions menées : certains programmes ne sont pas des stratégies sectorielles, tandis que les stratégies ne couvrent pas toutes les réformes entreprises par le Maroc. Cela peut rendre plus difficile l'harmonisation de l'action des partenaires techniques et financiers (Union européenne, 2014).

Un document d'orientation de politique générale à long terme pourrait déterminer et prioriser les objectifs à atteindre, et ainsi fédérer et arbitrer entre les différentes stratégies sectorielles et appuyer la planification stratégique. Les discours du Roi montrent l'importance d'une vision nationale claire, partagée par tous, et permettant d'établir les priorités nationales (encadré 5.1). Le MAGG a identifié l'absence de document d'orientation générale servant de référentiel comme un des chaînons manquants au soutien d'une meilleure cohérence des politiques publiques au Maroc (MAGG, 2015). En effet, contrairement à d'autres pays, le Maroc ne dispose pas d'un document général de développement de long terme

permettant d'inscrire et de coordonner les actions publiques en fixant les objectifs, moyens et séquences de politiques publiques (OCDE, 2017a). Les discours du Roi ou les programmes de gouvernement en sont proches, mais ne forment pas de cadre suffisamment concerté et participatif pour identifier les priorités nationales.

Encadré 5.1. **Discours du Roi sur la vision, les priorités et l'engagement des acteurs**

L'importance d'une vision nationale claire et partagée est au centre des discours du Roi. « Nous avons engrangé de nombreux acquis, en réalisant les projets prévus dans les secteurs où le gouvernement dispose d'une vision claire et précise. Tant et si bien que le Maroc est devenu un immense chantier foisonnant de projets structurants, tant au niveau local que régional et national » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2007). « C'est pourquoi Nous avons fait de la préservation de la dignité du citoyen la finalité de toutes les réformes politiques et sociales et de toutes les initiatives vouées au développement » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2015). Cette vision doit s'accompagner :

- **De priorités clairement établies.** « La nécessité de veiller à ce que l'État, sous Notre conduite, assume le rôle stratégique qui lui revient dans la détermination des options fondamentales de la nation, la réalisation des grands chantiers structurants, l'impulsion, l'organisation et l'encouragement de l'initiative privée et de l'ouverture économique maîtrisée » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2010). « Le gouvernement est une structuration efficace et harmonieuse qui s'adapte au Programme et aux priorités » (Discours du Roi à l'occasion de l'anniversaire de la Marche Verte, 2016).
- **D'un engagement de toutes les parties prenantes (administration publique, secteur privé et société civile).** « Mais, nous n'aurions pu parvenir à ce résultat sans la confiance des citoyens et des investisseurs, et sans la crédibilité dont le Maroc jouit auprès de ses partenaires étrangers grâce à son attachement aux règles de bonne gouvernance » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2007). « À cet égard, il faudrait susciter une forte adhésion en faveur de la mise en œuvre de la stratégie d'efficacité énergétique (...) » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2010). « Afin d'assurer le succès de la réforme dans sa portée stratégique, chacun doit se l'approprier et s'impliquer sérieusement dans sa mise en œuvre. En outre, Nous appelons à l'élaboration de cette réforme dans le cadre d'un contrat national contraignant, et ce, à travers l'adoption d'une loi-cadre cernant la vision à long terme et mettant fin à l'interminable cercle vicieux de la réforme de la réforme » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2015).

Sources : Royaume du Maroc (2015, 2010 et 2007), « Discours de SM le Roi à l'occasion de la fête du Trône », 2015, 2010, 2007 ; <http://www.maroc.ma> ; Royaume du Maroc (2016), « Discours de SM le Roi à l'occasion de l'anniversaire de la Marche Verte », <http://www.maroc.ma>.

Une meilleure élaboration des stratégies sectorielles est nécessaire

Deux études de cas ont été sélectionnées pour illustrer le besoin d'une meilleure élaboration des stratégies sectorielles : la compétitivité de l'économie marocaine d'une part, et le système éducatif et l'adéquation formations-emplois, d'autre part. Pour ces deux sujets, les objectifs sont transversaux, touchant un large spectre de secteurs et d'acteurs de l'économie marocaine, et rendant l'action de plusieurs ministères nécessaire. Plusieurs stratégies sectorielles sont donc analysées dans chacune des études de cas.

Étude de cas : le développement d'une offre exportable compétitive

L'équilibre commercial est un objectif impératif pour le Maroc afin d'assurer une stabilité macroéconomique dans le temps (voir chapitre 2). Pour atteindre cet objectif et assurer un développement pérenne du Maroc, la cohérence des stratégies est indispensable. Comme indiqué dans le discours du Roi : « Aussi faudrait-il œuvrer pour susciter une interaction féconde entre les différents plans, si l'on veut que le produit marocain gagne en qualité et en compétitivité, de manière à redynamiser les exportations et à préserver les équilibres financiers extérieurs. La situation exige également de faire fructifier, de façon optimale, les acquis que nous avons engrangés dans le domaine des échanges commerciaux » (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2009). Les stratégies sectorielles retenues dans l'étude de cas se rapportent toutes directement ou indirectement au développement d'une offre exportable compétitive (secteurs primaire et secondaire, énergie, logistique, commerce, technologies de l'information et de la communication [TIC], emploi et tourisme – voir la liste détaillée en annexe 5.A1).

Les ambitions et les visions des stratégies sont dans l'ensemble bien établies. Dans le cas de la stratégie industrielle, l'ambition est de créer les conditions pour diversifier et élargir le tissu industriel, ce qui permettra de garder le cap des métiers mondiaux tout en changeant la dimension industrielle. Le leadership du ministre, la vision du développement industriel et les objectifs à atteindre sont clairs (tableau 5.1). Le plan Maroc Export + a pour vision d'assurer que les exportations constituent un levier de croissance à l'offre existante et un débouché pour les offres prévues par les plans sectoriels en cours. Le Plan logistique a pour ambition une mise à niveau pour parachever le processus de renforcement de la compétitivité de l'économie et moderniser l'offre. La stratégie des énergies renouvelables vise à ce que le Maroc devienne un champion dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Enfin, Maroc digital 2020, cherche à positionner le Maroc parmi les pays émergents dynamiques dans les TIC et à renforcer la digitalisation de l'administration marocaine. Toutefois, certaines stratégies n'affichent pas de vision, comme le Plan national de développement des échanges commerciaux, qui ne dispose que d'un objectif de réduction du déficit commercial, la Stratégie énergétique nationale ou le Plan Halieutis. Assurer que toutes les stratégies aient une vision serait bénéfique pour faciliter le pilotage de la réforme.

Les objectifs des stratégies sont clairs. Les objectifs sont alignés avec les visions, et souvent chiffrés. Quasiment toutes les stratégies convergent, de façon plus ou moins marquée, vers la réduction du déficit commercial, qui apparaît comme l'objectif transversal, et la création d'emplois. Le pan social des stratégies est souvent réduit, à l'exception des politiques de l'emploi et de l'éducation, les objectifs recherchés étant souvent de nature purement économique (création d'emploi, accroissement des exportations et de la valeur ajoutée, etc.). Seul Maroc Numeric faisait référence au bien-être des citoyens, et la Stratégie logistique aux aspects de nuisances sonores et de pollution liés au trafic routier.

Les stratégies manquent d'indications budgétaires, temporelles et liées à la gouvernance. Les stratégies ne donnent aucune indication de coûts et de budgétisation des actions, à l'exception de la Stratégie nationale d'efficacité énergétique et du PMV. Elles ne disposent pas non plus de calendrier clair à court, moyen et long terme, à l'exception de la Stratégie nationale d'efficacité énergétique et, dans une moindre mesure, du PAI (le document public ne faisant mention que de 2014 uniquement). Par ailleurs, pour de nombreuses stratégies, la période de mise en œuvre est révolue, sans que des suites claires aient été données. Enfin, les responsabilités des acteurs devant prendre part à la mise en œuvre de la stratégie ne sont

souvent pas clairement définies (sauf pour le PAI). Budgétiser chaque stratégie faciliterait la priorisation au sein et entre les stratégies, permettrait de disposer d’horizons temporels précis (notamment pour communiquer auprès des acteurs non gouvernementaux, tels que le secteur privé et les bailleurs de fonds) et de définir au préalable les acteurs impliqués et leurs responsabilités dans la mise en œuvre des stratégies.

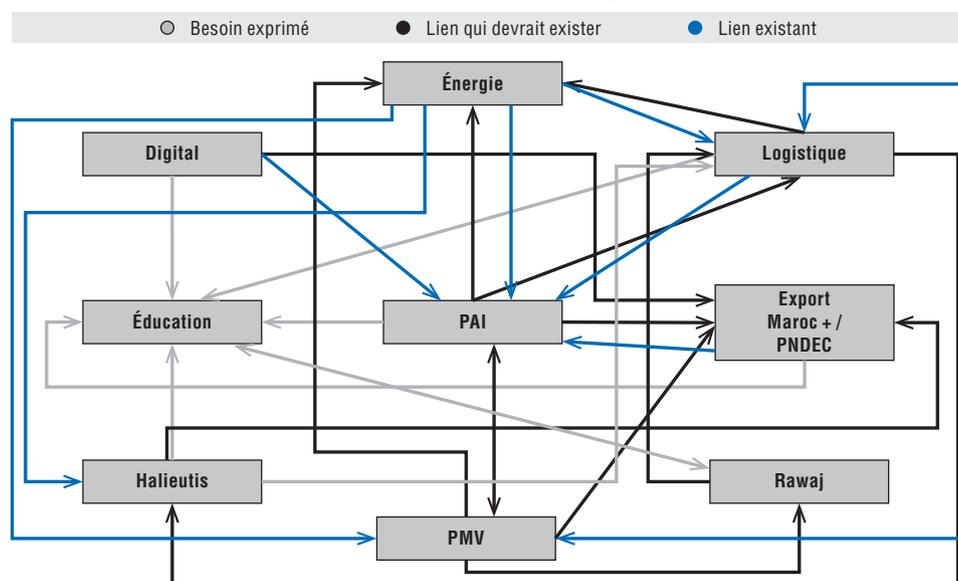
L’exemple de la politique industrielle marocaine, qui a connu un certain succès, montre l’importance de poursuivre les efforts en matière de conception et d’élaboration de politique. Le Maroc a réussi à développer de nouvelles filières d’activité (OCDE, 2017a) et les efforts de communication ont permis de développer rapidement le concept d’écosystème, aujourd’hui largement reconnu parmi les acteurs présents au Maroc. Toutefois, la politique industrielle affiche certaines faiblesses qui contribuent à réduire l’efficacité de son pilotage :

- Les objectifs fixés sont très ambitieux. Alors que seulement 75 000 emplois industriels ont été créés sur 10 ans, le PAI ambitionne d’en créer 71 000 par an (MIICEN, 2014). La création d’emploi prévue s’élève à 500 000 sur la période 2014-20 dans le cadre du PAI, 173 000 emplois ont été contractualisés en 2014-16 (MIICEN, 2014). Si ces résultats sont positifs, il s’agira de pérenniser ces bonnes performances dans le temps. Par ailleurs, certains objectifs ne pourront être atteints par le PAI seul, comme l’objectif de rétablissement de l’équilibre commercial.
- La définition des filières d’activités apparaît relativement floue. Le document de politique industrielle ne précise pas si tous les métiers mondiaux restent prioritaires dans l’orientation « garder le cap », et ne fournit pas d’éléments sur les nouvelles filières (« changer la dimension industrielle »). Cela peut nuire à la clarté du message auprès d’investisseurs, notamment étrangers. De plus, l’arbitrage entre les filières sera d’autant plus difficile à lire, voire à faire, que la vision et les objectifs de la stratégie sont relativement génériques par rapport à ces aspects de spécialisation de filières. Les contrats-programmes et la Charte d’investissement donnent davantage d’indications quant aux orientations et aux choix de spécialisation des filières (incitations fiscales pour certains secteurs, etc.). Ainsi le projet de nouveau dispositif législatif de la Charte d’investissement, de par son recours à une loi-cadre, un décret d’application transverse et des décrets sectoriels, vise à donner à l’investisseur une clarté et une lisibilité accrues sur l’arsenal des mesures d’appui prévues par l’État.

Tableau 5.1. **Le Plan d’accélération industriel du Maroc : de la vision aux défis à relever**

Vision et ambition	Garder le cap Changer la dimension industrielle (diversifier et élargir le tissu industriel)
Objectifs	Emplois +500 000 dans l’industrie (dont 50 % issus des investissements directs étrangers [IDE]) PIB industriel = 23 % du PIB Rééquilibrage des comptes extérieurs par la promotion de l’export et la substitution aux importations : priorité stratégique incontournable
Mesures	Écosystèmes et mesures sectorielles Outils de soutien Développement international et inclusif
Défis à relever pour rattraper les émergents	Emplois industriels : croissance x2 à x5 en 10 ans PIB industriel : 23 % Croissance des exportations : x5 en 10 ans Croissance des IDE : x10 à x30 en 10 ans Croissance de la productivité : x3.5

Le faible ancrage du PAI avec les autres stratégies sectorielles reflète plus largement le peu de liens d'interdépendance entre les stratégies. Au-delà de l'ancrage avec le Programme gouvernemental, les stratégies sectorielles n'affichent pas de cohérence d'ensemble. Les liens qui existent entre elles sont très peu nombreux (graphique 5.2). Ainsi, le PAI apparaît isolé des autres stratégies sectorielles (énergétique, logistique, commerciale, numérique, etc.). Alors que le PAI vise à faire des énergies renouvelables une nouvelle filière, et que la Stratégie énergétique a également pour objectif de créer une filière de l'efficacité énergétique structurée et professionnelle, aucun lien n'est fait entre ces deux stratégies. Plus largement, aucune référence n'est faite aux problématiques transversales de l'environnement ou de l'accès aux services pour les activités de production (notamment les TIC). À terme, cela peut nuire à la capacité des écosystèmes de mobiliser des acteurs autour de projets collectifs jugés trop partiels, pour lesquels la vision commune est faible. Les liens avec la stratégie logistique, notamment en matière de foncier, de parcs industriels locatifs et de zones industrielles font défaut. Or ce manque de cohérence des politiques publiques a déjà des répercussions sur les activités industrielles : par exemple, les zones industrielles ne sont pas coordonnées avec des capacités logistiques comme les services de ramassage des ordures industrielles, le transport intérieur (accès aux routes, système de bus publics), ou les bassins d'emplois locaux.

Graphique 5.2. **Les liens entre les stratégies sont insuffisants**

Note : Les textes des différentes stratégies présentées dans ce graphique ont été analysés pour établir la cohérence entre les différentes visions et objectifs, notamment en matière d'emploi, de balance commerciale et de compétitivité. Il apparaît ainsi que certains liens existent (ligne bleue), d'autres devraient exister compte tenu des objectifs fixés (ligne noire), tandis que certains sont absents malgré les besoins exprimés de liens avec d'autres stratégies (ligne grise).

Source : La liste des stratégies mentionnées dans ce graphique sont listées en annexe 5.A1.

Lorsque les liens existent entre les stratégies, ils sont unidirectionnels. La stratégie Halieutis, par exemple, exprime le besoin d'une meilleure structuration et dynamisme du marché intérieur autour de marchés de gros et de détail, et d'espaces portuaires dédiés à la pêche, mais ces éléments ne sont pas repris dans la stratégie logistique. Dans la filière du bâtiment, la stratégie énergétique vise à réduire la consommation de 20 % d'ici 2030, or

cet objectif ne semble pas pris en considération dans la politique industrielle en tant que telle, sauf dans les écosystèmes de la chimie organique et des matériaux de construction.

Dans certains cas, les stratégies sont totalement déconnectées les unes des autres. Toutes les stratégies sectorielles ont des besoins importants en matière d'éducation et de formation professionnelle. Pourtant, aucune d'elles n'est alignée avec la politique de l'éducation, et toutes développent leurs propres initiatives en la matière. De même, alors que la très grande majorité des stratégies pointe un besoin logistique important, la stratégie logistique ne fait référence à aucune autre stratégie dans ses textes. Enfin, les stratégies mettent peu d'accent sur le secteur tertiaire (à l'exception du PMV) et la recherche et développement (R&D) est un sujet quasiment absent de toutes les stratégies.

La formalisation des déclinaisons territoriales des stratégies sectorielles varie. La plupart des grandes stratégies sectorielles incluent des déclinaisons régionales. Les seize plans agricoles régionaux ont été adoptés en concertation avec les partenaires locaux, les régions étant représentées par les walis et les présidents des chambres d'agriculture. Le Plan Halieutis prévoit la création de pôles de compétitivité sur certaines régions du Royaume. Maroc Numeric prévoit le désenclavement des territoires ruraux à travers l'e-gouvernement. À l'inverse, d'autres stratégies, telles que Maroc Export +, sont moins détaillées sur les stratégies ou les modalités de développement de l'ensemble des territoires.

Les défaillances dans l'élaboration des stratégies résultent en des décalages, voire des situations non réalistes. La stratégie Maroc Export + propose des mesures sectorielles pour les secteurs à fort potentiels (les métiers mondiaux) et des mesures transversales pour les entreprises, quels que soient leur secteur, leur taille, ou leur marché (exportateurs émergents, irréguliers ou confirmés). Si à première vue, cela peut sembler bénéfique pour le développement d'entreprises exportatrices, ce dispositif laisse également percevoir que les secteurs des métiers mondiaux bénéficieront d'aides de l'État provenant de deux stratégies différentes (PAI et Stratégie commerciale). Enfin, les stratégies industrielles, de l'agriculture et de la pêche visent toutes à faire de leur secteur le principal moteur de l'économie marocaine (OCDE, 2017a). Ainsi, il apparaît urgent que le Maroc élabore des stratégies sectorielles en lien avec celles déjà existantes pour mettre en commun les synergies et réduire les risques de doublon.

Étude de cas : l'amélioration de l'adéquation entre formation et besoins du marché du travail

L'amélioration de l'adéquation entre la formation et les besoins du marché du travail est une nécessité pour accroître la compétitivité du pays. Le stock de capital humain est actuellement trop faible pour soutenir une croissance économique forte : le niveau de scolarité moyen des travailleurs reste en deçà de la norme pour le niveau de développement du pays, et 32 % des Marocains sont considérés comme analphabètes. De plus, les compétences disponibles sont mal ou sous-utilisées sur le marché de l'emploi, comme en témoignent le taux de chômage élevé des jeunes diplômés du supérieur et le faible taux d'activité des femmes marocaines.

La Vision stratégique de la réforme 2015-30, la Stratégie nationale pour l'emploi (SNE) 2015-25 et la Stratégie nationale pour la formation professionnelle (SNFP) 2021 guident l'élaboration des politiques publiques dans ce domaine, sans que les liens entre les différentes stratégies ne soient toujours explicites. La réforme du système d'éducation et de formation marocain repose sur la Vision stratégique de la réforme 2015-30 élaborée par le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CSEFRS). Ancré sur les grandes orientations de cette vision, le Département de la Formation professionnelle du

ministère de l'Éducation nationale a élaboré la SNFP 2021. Cette dernière établit une liste de 103 mesures prioritaires pour la période 2015-21 autour de six axes stratégiques. Pilotée par le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (MEAS), la SNE 2015-25 ambitionne de promouvoir l'emploi productif et décent autour de quatre axes stratégiques (promouvoir la création d'emploi ; valoriser le capital humain ; améliorer l'efficacité des programmes actifs de l'emploi et renforcer l'intermédiation sur le marché de l'emploi ; développer le cadre de gouvernance du marché du travail). Les champs d'actions de l'emploi et de la formation professionnelle sont intimement liées, mais la SNE ne fait pas explicitement référence à la SNFP 2021, et inversement.

Chacune de ces stratégies définit des orientations stratégiques claires. Les orientations de la Vision stratégique de la réforme 2015-30 s'inscrivent dans le sillage des documents antérieurs, faisant état du même constat sur les déficits du système éducatif. La Vision ambitionne de mettre en place une École nouvelle fondée sur l'égalité et l'équité des chances, la qualité pour tous et la promotion de l'individu et de la société. La vision stratégique de la SNFP 2021 est également clairement établie. Elle vise « le développement d'une formation professionnelle de qualité partout, pour tous et tout au long de la vie, au service du développement et de la valorisation du capital humain, et pour une meilleure compétitivité de l'entreprise ». En matière d'emploi, l'ambition de la SNE est de concrétiser le droit au travail en conformité avec la Constitution (art. 31).

Les trois stratégies évoquées s'inscrivent dans des horizons temporels longs. Les politiques publiques doivent généralement être poursuivies sur plusieurs années pour permettre des réformes structurelles qui ne soient pas soumises aux aléas politiques. C'est le cas de la Vision de l'éducation et de la SNE, qui s'inscrivent dans des horizons temporels supérieurs ou égaux à 15 ans. Cependant, une révision des orientations stratégiques peut être utile pour s'assurer qu'elles restent réalistes et réalisables. C'est le cas de la SNFP 2021, qui présente les réformes opérationnelles de court et moyen terme à mettre en œuvre dans le cadre de la Vision à l'horizon 2030. Une nouvelle stratégie sera élaborée pour la période 2021-30.

La déclinaison de la Vision de l'éducation au niveau de chaque département ministériel peut être source de lenteur et d'imprécisions. La Vision de l'éducation n'est pas opérationnelle en tant que telle. Ce document d'orientation générale ne présente pas d'objectifs chiffrés cibles et ne définit pas non plus les programmes d'actions prioritaires. Le département de l'Éducation nationale du MENFPESRS a décliné les grandes orientations de la Vision en 16 projets d'actions stratégiques. Cependant, la définition de ces projets d'actions stratégiques, validée en juin 2016, arrive longtemps après l'adoption de la Vision (2014). De plus, ces 16 projets ne s'inscrivent pas dans un horizon temporel défini et ne font l'objet, ni d'un séquençage prioritaire, ni d'une estimation budgétaire pour leur mise en œuvre. Par ailleurs, et bien qu'arrimée à la Vision stratégique, la structure de la SNFP se distingue largement de celle de la Vision et de la liste des projets intégrés du ministère. Par exemple, et contrairement aux autres documents stratégiques, la SNFP 2021 propose des indicateurs chiffrés annuels pour chaque objectif de la Stratégie. Il serait utile d'harmoniser la cohérence entre ces deux documents et de s'assurer que les projets d'action stratégiques du MEN soient budgétisés et ancrés dans le temps.

La SNE 2015-25 n'est pas alignée avec les stratégies sectorielles des secteurs productifs. Cette stratégie, qui propose de mettre l'emploi au centre de l'action publique, ne se réfère pas explicitement aux stratégies sectorielles en vigueur dans ses prévisions de création d'emplois. De plus, elle présente le nombre de créations d'emplois attendu pour chaque

grand secteur économique (primaire, secondaire et tertiaire), un découpage qui rend difficile les comparaisons avec les prévisions de création d'emplois avancées dans les différentes stratégies sectorielles. Par exemple, la SNE prévoit une perte d'emplois dans le secteur primaire d'ici 2025, alors que la Stratégie Halieutis prévoit une forte hausse des emplois dans le secteur de la pêche et que le PMV ne propose pas d'objectifs chiffrés en matière de création d'emplois. De plus, la SNE avance une forte création d'emplois (1 442 000 créations d'emplois sur la période 2013-25 dans le scénario volontariste), une hypothèse supérieure à la somme des projections d'emploi évoquées dans chacune des stratégies sectorielles : moins de 800 000 créations d'emplois sur la base des projections avancées dans les domaines du tourisme, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie et du numérique). De plus, les différences d'horizons temporels rendent difficiles la compréhension de la méthodologie adoptée.

Ce décalage entre la SNE 2015-25 et les stratégies sectorielles se répercute directement sur l'anticipation des besoins en compétences. Remédier à l'inadéquation entre l'offre de formation et les demandes du marché de l'emploi nécessite un fort niveau de coordination entre le MENFPESRS, notamment le département de la formation professionnelle, les différents ministères sectoriels et le MEAS. Il existe des liens entre les différentes stratégies sectorielles, la SNFP et la SNE, mais ceux-ci pourraient être plus explicites. Ainsi, la plupart des stratégies sectorielles évoquent les nombreuses créations d'emplois qui devraient découler de leur mise en œuvre, sans pour autant les relier systématiquement aux besoins en compétences. Par exemple, la Stratégie tourisme table sur une création de 470 000 emplois directs d'ici 2020 sans faire référence aux programmes pédagogiques à développer, ni aux compétences nécessaires pour pourvoir ces nouveaux emplois. Le PMV met en avant le rôle crucial de la formation, mais ne se réfère pas aux acteurs de la formation. D'autres stratégies sont plus explicites sur leurs besoins en compétences. Par exemple, la Stratégie numérique précise les compétences nécessaires pour les 58 000 emplois concernés et évoque des objectifs chiffrés relatifs aux conventions de partenariat avec les universités et les grandes écoles. Elle se réfère également à certaines mesures du Pacte national pour l'émergence industrielle (PNEI) pour intégrer les TIC dans les plans de formation initiaux. Ainsi, à l'exception de quelques stratégies sectorielles, l'articulation entre formation et emploi pourrait être plus explicite entre les différents documents de politiques publiques.

Le manque de décentralisation des capacités au niveau régional accentue le défaut de coordination des politiques publiques. Cela est particulièrement vrai pour les politiques publiques impliquant une multitude d'acteurs et ayant des répercussions sur chaque citoyen, comme l'emploi et l'éducation. Au niveau de l'école, les acteurs locaux sont faiblement impliqués dans la définition et la planification de la politique éducative, notamment dans la définition des besoins de nouvelles infrastructures éducatives. Ce manque de connaissance des besoins sur le terrain, que partagent les acteurs associatifs porteurs de projets de l'INDH et les acteurs locaux du système éducatif, a pu conduire à des doublons dans la réalisation d'infrastructures scolaires. En ce qui concerne le marché de l'emploi, les élus locaux, les petites et moyennes entreprises (PME) locales ou les groupements locaux ne bénéficient pas non plus toujours de la connaissance des besoins en compétences dans leurs bassins d'emplois respectifs afin de faire remonter au niveau central l'inadéquation locale entre l'offre et le besoin de compétences, d'autant qu'il peut s'agir de niches d'emplois très spécifiques. L'absence ou la défaillance des capacités des relais régionaux ne permettent pas toujours une mise en cohérence efficace des politiques publiques à l'échelle locale. Les pistes d'actions proposées dans le chapitre 4 pourraient permettre d'améliorer la remontée d'information de l'échelon local à l'échelon central.

La mise en œuvre des politiques publiques du Maroc doit être mieux coordonnée

Le besoin de mécanismes de coordination efficace pour assurer la bonne mise en œuvre des stratégies est reconnu au plus haut niveau de l'État (Discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône, 2009 et 2010). La cohérence lors de l'élaboration des textes est certes importante, mais elle ne suffit pas. En effet, des stratégies sectorielles cohérentes dans leur phase d'élaboration peuvent ne pas fournir les résultats escomptés faute de mécanismes institutionnels adéquats.

Les mécanismes de mise en cohérence au Maroc présentent des résultats variés. La mise en cohérence des stratégies et la coordination des actions spécifiques au Maroc se fait par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes (comités interministériels, structures de pilotage, contractualisation, etc.). Certains de ces mécanismes sont ad hoc, comme les contrats-programmes qui engagent sur des bases très précises l'État, le secteur privé et éventuellement les collectivités, ou le recours à des circulaires internes à l'administration sur des sujets spécifiques (par exemple pour la clarification des objectifs ou des responsabilités). Ces mécanismes ad hoc présentent de meilleurs résultats que des mécanismes plus institutionnalisés avec l'ambition d'assurer une coordination stratégique sur des pans entiers de l'action publique. Le recours à des mécanismes ad hoc de coordination, qui n'est pas systématique, n'est pas négatif en soi. Toutefois, ces mécanismes ne peuvent remplacer intégralement une coordination plus stratégique encore souvent absente. Les failles de coordination au niveau de l'exécution des stratégies mènent en effet à des doublons et des déperditions.

Ainsi, le Maroc pourrait, d'une part, évaluer l'expérience de contrat-programme pour en tirer des enseignements pour l'élaboration d'un cadre global de contractualisation. D'autre part, le Maroc devrait davantage institutionnaliser l'approche interministérielle en : i) réactivant les comités interministériels peu (ou pas) dynamiques et en veillant à la tenue régulière des sessions de façon à développer une culture du travail collectif sur des sujets transversaux ; et ii) en évaluant leur pertinence en fonction de leurs objectifs, de leurs représentants et de leurs modes de fonctionnement. Par ailleurs, les capacités d'impulsion du CDG (cabinet du Chef du gouvernement et autres instances au Maroc) pourraient être renforcées afin de garantir une approche commune, orientée par politique plutôt que par ministères. Enfin, l'implication plus régulière des différentes parties prenantes lors de l'élaboration des stratégies et dans leur mode de gouvernance permettrait de renforcer leur appropriation par les acteurs.

Dans la pratique, la contractualisation est un mécanisme de coordination entre ministères efficace

La pratique contractuelle a pour effet de réduire la verticalité de l'action publique. La démarche contractuelle se définit par : i) l'existence d'un accord négocié sur la base d'objectifs définis conjointement ; ii) un engagement sur un calendrier de réalisation ; iii) des contributions conjointes des parties pour la réalisation des objectifs en termes de financement ou de compétences humaines (MAGG, 2015). Elle permet de substituer les rapports de subordination et les logiques décisionnelles unilatérales à des rapports fondés sur la négociation, la consultation et la concertation. Le Maroc recourt désormais fréquemment à des contrats-programmes autour d'un axe stratégique (encadré 5.2). Ceux-ci peuvent être signés entre le secteur public et le secteur privé (comme dans le cas de la politique industrielle), entre différentes parties de l'administration publique (mise en

place de la stratégie énergétique via des contrats-programmes avec chacun des ministères concernés), ou entre l'État, des entreprises et des établissements publics (Régie autonome de distribution d'eau et d'électricité de Marrakech, Compagnie nationale Royal Air Maroc, Caisse marocaine de retraites, Office national des chemins de fer, Société nationale des autoroutes du Maroc, etc.). Les contrats-programmes sont même proposés à l'échelle des territoires, « Il est prévu de mettre au point des contrats-programmes entre l'État et les Régions, où seront définies les obligations de chaque partie pour la réalisation des projets de développement » (Discours de SM le Roi à l'occasion de l'anniversaire de la Marche Verte de 2015). Cette généralisation des rapports contractuels entre l'État et les établissements publics a fait partie du programme du gouvernement 2012-16 et a notamment visé à assurer que les établissements publics soient des acteurs essentiels de la mise en œuvre des stratégies, et à améliorer leurs prestations (Royaume du Maroc, 2012).

Encadré 5.2. **La contractualisation, un mécanisme de mise en cohérence ad hoc fréquent au Maroc**

Plusieurs départements ministériels ou agences travaillent ensemble pour mettre en cohérence leurs actions découlant de stratégies sectorielles.

Le département de l'industrie, le département de l'énergie et l'Agence marocaine pour l'efficacité énergétique ont contribué à l'élaboration du contrat-programme pour la mise en œuvre de la feuille de route de l'efficacité énergétique concernant les secteurs du bâtiment, transport, industrie, éclairage public et agriculture. Il a été convenu que l'Agence serait un partenaire dans la sélection et la validation des projets portant sur des actions liées à l'efficacité énergétique dans le cadre des contrats performance des écosystèmes prévoyant un appui financier, à travers le Fonds de développement industriel et des investissements. Il a été également convenu que les PME industrielles seraient accompagnées par Maroc PME pour la réalisation de leurs projets d'efficacité énergétique.

Dans l'industrie navale, le contrat de performance pour le développement de l'écosystème a été élaboré et signé en collaboration avec le département de l'équipement. Ce contrat de performance prend en compte la stratégie de développement des infrastructures portuaires menée par ce département.

De même, le contrat-programme relatif au développement du secteur des industries agro-alimentaires a été élaboré et signé en avril 2017 par les ministères de l'Industrie et de l'Agriculture et les opérateurs privés. Il a pour objectif d'assurer une meilleure convergence de la stratégie industrielle avec le PMV à travers le renforcement de l'intégration entre l'amont productif et l'aval de transformation dans le cadre d'une synergie entre les départements de l'industrie et de l'agriculture. La mise en œuvre de ce contrat-programme sera financée conjointement par le Fonds de développement industriel (fonds prévu par le PAI) et le Fonds de développement agricole (principal outil de financement des subventions accordées dans le cadre du PMV).

La mise en œuvre de la stratégie du PMV a été largement portée par la contractualisation. Tout d'abord, le PMV s'est décliné au niveau territorial avec l'adoption de 16 plans agricoles régionaux (PAR) en concertation avec les partenaires locaux (collectivités locales, chambres d'agriculture et départements ministériels concernés). Ces PAR constituent la feuille de route en matière de développement agricole (indicateurs quantitatifs de projets, d'investissements, d'emplois et d'exportations) pour chaque région du Royaume. D'autre part, 19 contrats-programmes ont été signés depuis 2008 entre le département ministériel concerné et les professionnels chargés de développer les chaînes de valeur des principales filières de production agricole à l'horizon 2020.

Évaluer l'expérience marocaine de contrat-programme pourrait être utile pour en tirer des enseignements pour l'élaboration d'un cadre global de contractualisation. Le Programme de travail 2012-16 visait à dynamiser le suivi et l'évaluation des conventions d'investissement et des engagements des investisseurs dans les projets ayant bénéficié de mesures incitatives de l'État. Chaque contrat-programme étant signé et négocié par les interprofessions de façon ad hoc, la lisibilité globale de l'action de l'État a pu en être affectée. Ce fut par exemple le cas lors du choix des opérateurs dans le cadre de la construction de logements sociaux ou de la mise en œuvre du PMV, où les opérateurs historiques ont pu bénéficier d'un effet d'aubaine. À l'inverse, les contrats-programme ont permis de donner une forte solidité au système : le cadre réglementaire et les objectifs à atteindre sont fixés, et donc clairs pour les investisseurs, ce qui crée une dynamique favorable pour le développement des secteurs.

Les instances interministérielles ont des résultats contrastés et moins probants que la contractualisation

Le travail d'articulation des réformes pour l'amélioration de l'environnement des affaires offre un exemple d'instance de planification stratégique et de coordination efficace. Le Comité national de l'environnement des affaires (CNEA) mis en place en 2009 a permis des avancées significatives en matière de mise en œuvre des réformes du climat des affaires. Pour ce faire, il a établi des priorités sur la base de critères objectifs (doléances des opérateurs économiques, recommandations des rapports internationaux, degré de l'impact sur la qualité de l'environnement des affaires) et il a élaboré et mis en œuvre des plans d'action en lien étroit avec ces priorités et en concertation avec les acteurs publics et privés concernés (MAGG, 2015a et 2015b). Ce comité se réunit régulièrement, sous la présidence du Chef du gouvernement, pour faire le bilan des actions réalisées et adopter le plan annuel des réformes.

En revanche, les comités interministériels mis en place dans le domaine de l'emploi et de l'éducation pour renforcer la convergence des politiques publiques transversales ne se réunissent que très peu. Des réunions auxquelles participent des représentants des secteurs public et privé sont souvent conçues comme des organes de coordination utiles, mais peuvent s'avérer insuffisants pour assurer la bonne mise en œuvre des stratégies (MAGG, 2015). Par exemple, le gouvernement a mis en place une Commission interministérielle permanente de l'éducation et de la formation, co-présidée par le ministre des Affaires islamiques et le MENFPESRS. L'un des objectifs de cette commission composée de 16 départements ministériels est de suivre la mise en œuvre de la réforme de l'éducation et de favoriser la coordination ministérielle. Toutefois, depuis le décret d'application d'avril 2016, il semblerait que cette commission ne se soit réunie qu'une seule fois. De même, conformément aux dispositions de la SNE, un Comité interministériel de l'emploi, présidé par le Chef du gouvernement et coordonné par le ministère de l'Emploi et de l'Insertion professionnelle (MEIP), a récemment vu le jour. Composé de 13 départements ministériels, il a pour mission d'élaborer un plan d'action à court, moyen et long terme pour opérationnaliser la SNE. Depuis l'adoption du décret en septembre 2015, ce comité s'est réuni une seule fois, en août 2017, sous la présidence du Chef du gouvernement. Au cours de cette réunion, la composition du comité technique de suivi, présidée par le ministre du MEIP, a notamment été validée.

D'autres secteurs sont concernés par ces défaillances dans le fonctionnement des instances interministérielles. Par exemple, le Conseil supérieur de la normalisation, de la certification, de l'accréditation et de la promotion de la qualité, rattaché au Chef du gouvernement, auquel prend part le secteur privé, ne s'est pas réuni depuis quatre ans. De même, le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, créé en 2001, ne s'est réuni

que deux fois (en 2004 et 2016). Enfin un Comité interministériel de convergence a été mis en place pour favoriser la convergence entre la planification des programmes de l'INDH et les engagements ministériels, mais ce dernier n'a pas fonctionné conformément aux engagements contractuels et s'est rapidement auto-dissous (CESE, 2013).

Le fonctionnement des cabinets interministériels à vocation sociale ou économique, tels qu'ils existent dans certains pays d'Amérique latine, pourrait apporter des pistes de réflexion utiles pour renforcer la coordination ministérielle au Maroc. Beaucoup de pays d'Amérique latine ont mis en place des organes de coopération interministérielle, appelés cabinets interministériels, pour gérer au plus haut niveau la cohérence de la politique publique et assurer la mise en œuvre des politiques publiques transversales. La constitution de ces cabinets interministériels, généralement à vocation sociale ou économique, est très répandue en Amérique latine et dans les Caraïbes. En 2016, des cabinets sociaux étaient présents dans plus de 22 pays de la région¹ (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2016). Ces structures collégiales intersectorielles sont généralement composées des ministres à la tête de ministères sociaux et présidées par le président de la République, le vice-président ou un ministre spécifique nommé comme coordinateur spécial. Ces cabinets sociaux travaillent généralement en étroite collaboration avec une équipe technique chargée du suivi de la mise en œuvre des politiques sociales. Ces dernières années, de nouveaux cabinets interministériels ont été établis dans la région concernant des populations ou des thématiques plus ciblées (lutte contre la pauvreté, protection sociale, sécurité alimentaire et nutritionnelle, etc.). La mise en place de ces cabinets interministériels offre une structure de gouvernance originale qui permet, en quelque sorte, de mutualiser la responsabilité de la politique sociale entre les différents ministères concernés. Pour fonctionner efficacement et se réunir régulièrement, ces cabinets ministériels doivent disposer d'un mandat clairement défini, d'une stabilité établie dans le temps, de ressources propres et d'un engagement fort exprimé au plus haut niveau. C'est le cas du Conseil national de politique économique et sociale (Conpes) qui existe en Colombie (encadré 5.3).

Le Centre de gouvernement du Maroc n'impulse pas suffisamment l'action gouvernementale

Au Maroc, les relations verticales ont tendance à prendre le pas sur les relations horizontales. Au sein de la structure gouvernementale, il n'existe pas de dispositif institutionnel spécifique de veille de la mise en cohérence des stratégies sectorielles (MAGG, 2015). La nouvelle constitution a renforcé les attributions du Chef du gouvernement et, par conséquent, son leadership au sein du gouvernement. En vue de permettre au Chef du gouvernement d'assumer pleinement son rôle, les capacités d'impulsion du centre de gouvernement (CDG) au Maroc pourraient être renforcées afin de garantir une approche commune, orientée par politique plutôt que par ministères (encadré 5.4). Au-delà de l'analyse contenue dans ce chapitre, qui se construit sur les études de cas de stratégies sectorielles, une exploitation de l'expérience internationale en matière de renforcement du rôle du CDG dans le pilotage stratégique des politiques publiques pourrait contribuer à identifier des réformes institutionnelles pertinentes pour le Maroc.

Dans ses travaux, l'OCDE recommande de renforcer les liens entre la gestion des risques (évaluation, prévention, gestion de la crise, reconstruction) et les différentes politiques sectorielles, notamment relatives à l'eau, l'aménagement du territoire, l'urbanisation, la lutte contre le changement climatique (OCDE 2016a). L'OCDE propose également d'établir

une structure de coopération et de coordination qui pourrait s'appuyer sur les compétences de chacun des départements, afin de mieux assurer la résilience du pays face aux risques majeurs. L'OCDE accompagne aujourd'hui le Maroc dans la mise en place d'une structure institutionnelle de type « *Chief Risk Officer* » dédiée à la gouvernance des risques permettant ainsi le renforcement de la coopération interministérielle sur cette politique transversale. Cette initiative pilote pourra servir d'exemple pour d'autres champs de politiques publiques au Maroc.

Encadré 5.3. Regards sur le fonctionnement du Conpes en Colombie

La Colombie fut l'un des pays pionniers dans la mise en place de cabinets interministériels. Créée par la Loi n° 19 de 1958, le Conseil national de politique économique et social (*Consejo Nacional de Política Económica y Social* [Conpes]) est l'organe de coordination des politiques publiques de plus haut-niveau du gouvernement en Colombie. Il présente les caractéristiques institutionnelles suivantes :

- Autorité de supervision - Le Conpes est directement placé sous la responsabilité du président de la République.
- Missions - le Conpes coordonne et guide les agences et départements ministériels chargés de la politique économique et sociale du gouvernement (OCDE, 2013).
 - ❖ Il supervise l'élaboration du Plan national de développement du pays (*Plan Nacional de Desarrollo*) avant que ce dernier ne soit approuvé par le Congrès et transcrit par le ministère des Finances dans la Loi de finances.
 - ❖ Il examine et approuve les documents officiels relatifs au développement de la politique économique et sociale du gouvernement. Même si ces documents ne prévoient pas l'obligation d'exécuter les politiques publiques, ils permettent la bonne coordination entre les différents acteurs du gouvernement central, mais également avec les acteurs locaux. De plus, ces documents incluent une composante technique pour appuyer les recommandations de politiques dans les domaines concernés.
 - ❖ Le Conseil n'a aucun pouvoir législatif mais il trace la feuille de route annuelle du gouvernement en matière de politique économique et sociale.
- Composition - La composition du Conpes varie en fonction des sujets abordés. Les membres permanents qui ont le droit de s'exprimer et de voter sont le président de la République, tous les ministres, le directeur du département administratif de la présidence de la République, le directeur du département national de la planification (*Departamento Nacional de Planeación*) et le directeur du département administratif de la science, de la technologie et de l'innovation (*COLCIENCIAS*).
- Relations avec le département national de la planification - Ce dernier prépare tous les 4 ans le Plan national de développement qui est révisé par le Conpes. Une fois ce plan approuvé par le Congrès, le département national de la planification coordonne la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du contenu du plan. Il assume également les fonctions de secrétariat exécutif du Conpes : il coordonne et présente tous les documents qui seront discutés en session.
- Fréquence des réunions - Une fois par semaine et en session extraordinaire sur demande du président de la République.

Sources : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2016), *Panorama Social de América Latina*, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf ; OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Encadré 5.4. Les fonctions des CDG (Bureau du gouvernement et Cabinet du Premier ministre)

L'expérience internationale montre que les CDG peuvent endosser six fonctions différentes et non exclusives dans leurs interactions avec leurs ministres de tutelle et les agences gouvernementales :

- La fonction de leadership, qui permet au CDG de parler au nom du Chef du gouvernement lorsqu'il travaille avec les ministres qui souhaitent contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement. Cette fonction peut autant concerner la définition des priorités du gouvernement que le séquençage des initiatives afin d'obtenir un bénéfice maximal pour le pays.
- Les fonctions de coordination a priori et a posteriori du CDG, qui lui permettent d'exploiter les ressources de l'ensemble du gouvernement pour assurer la cohérence gouvernementale dans la définition et la mise en œuvre des politiques. L'évaluation des performances a posteriori tient compte de façon efficace de la nature concertée de la conception et de la mise en œuvre de politiques gouvernementales.
- La fonction de contestation, qui permet au CDG de questionner l'approche d'un ministre sectoriel dans la résolution de problèmes pour évaluer si sa proposition prend en compte toutes les considérations internes et externes à court, moyen et long terme (risque, coûts, etc.).
- La fonction consultative, qui permet au CDG de conseiller le ministre, le comité du cabinet et le chef d'État/de gouvernement sur la pertinence d'une proposition soumise pour examen (Cette proposition est-elle prête à être examinée ? Est-elle opportune ? S'inscrit-elle dans la stratégie globale du gouvernement ? Des consultations appropriées et significatives ont-elles été menées avec les parties prenantes ? Les résultats sont-ils reflétés dans la proposition soumise pour examen ?...).
- La fonction « feux de circulation », qui permet au CDG d'informer un ministre sectoriel que son initiative n'est pas encore prête à être examinée par le Cabinet.
- La fonction de communication, qui permet au gouvernement, à travers les activités de l'institution du CDG dans ce domaine, de rendre compte en interne et en externe de ses objectifs stratégiques à l'échelle du gouvernement et des progrès réalisés pour les atteindre, renforçant ainsi la responsabilité du gouvernement envers les citoyens.

Source : OCDE (2014), Kazakhstan: Review of the Central Administration, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>.

Un bon pilotage des stratégies sectorielles nécessite l'implication de toutes les parties prenantes ayant des rôles définis

L'implication régulière des parties prenantes dans l'élaboration de stratégies apporte des résultats positifs. L'implication des parties prenantes n'est pas systématique. Par exemple, le Programme d'urgence 2009-12 pour une éducation inclusive a été développé par un bureau d'étude sans réelle implication des syndicats, voire des directions du ministère (Union européenne, 2014). En revanche, tous les dispositifs institutionnels de pilotage qui ont porté leurs fruits ont en commun d'impliquer plusieurs parties prenantes et d'avoir une définition claire des rôles des acteurs :

- Le PNEI a mis en place un dispositif de gouvernance et de coordination global, décliné en échelons et niveaux de pilotage et de coordination, avec des objectifs bien définis et des rôles bien formulés (MAGG, 2015a). Le PNEI disposait d'un comité de pilotage composé du cabinet du Premier ministre, de neuf ministères et deux représentants du secteur privé. Les missions étaient bien établies (fixer les priorités, lancer les travaux des chantiers, résoudre les points d'arbitrage, valider et communiquer sur l'avancement des chantiers), et le comité devait se

réunir au moins une fois par an. Le PNEI disposait également de quatre comités de suivi chargés de la mise en œuvre des mesures par thématique, au sein desquels des représentants de plusieurs ministères et du secteur privé se rencontraient. Les missions de ces comités étaient de suivre l'avancement des travaux, débattre des problèmes rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre et proposer des solutions, et de communiquer l'avancement des travaux aux différents intervenants en vue de maintenir une forte mobilisation.

- Le Comité national de l'environnement des affaires (CNEA), qui a réalisé de solides avancées, est présidé par le Chef du gouvernement et composé de représentants de l'administration, du secteur privé et d'institutions indépendantes. Le dispositif de gouvernance est multisectoriel et multi-acteurs, avec une répartition claire des rôles et des responsabilités, et organisé autour de plans d'actions communs adoptés annuellement.
- L'implication et la participation d'acteurs dans la mise en œuvre du programme de l'INDH a été soutenue. L'INDH fait participer les associations à travers des contributions aux commissions et comités locaux, et instaure ainsi une culture de travail collaboratif entre l'administration et la société civile (encadré 5.5). Ce retour des acteurs de terrain permet également de renforcer la convergence des projets et programmes, mais nécessite une forte implication des décideurs locaux, notamment des gouverneurs. Ainsi, le Maroc devrait veiller à l'implication régulière des différentes parties prenantes lors de l'élaboration des stratégies afin de renforcer leur appropriation par les acteurs.

Encadré 5.5. Une gouvernance participative : le cas de l'INDH

L'INDH constitue une première expérience d'approche ascendante, participative et inclusive associée à une démarche déconcentrée et décentralisée des politiques sociales locales. Malgré certains dysfonctionnements, cette approche originale constitue un exemple de modèle de gouvernance dans lequel l'ensemble des parties prenantes sont associées.

L'INDH s'est caractérisée par la participation de nombreux acteurs : associations et coopératives, élus locaux, services extérieurs, autorités locales, universités, secteur privé, partenaires techniques et financiers. Parmi tous les acteurs cités, les associations et les coopératives occupent une place centrale car les financements des projets INDH passent obligatoirement par elles. Sur la première phase de l'INDH, la contribution des associations dans la maîtrise d'ouvrage des projets a représenté 29 % de l'enveloppe globale des projets en milieu urbain et 19.3 % en milieu rural (ONDH, 2013).

La dynamique participative de l'INDH a permis de dynamiser le tissu associatif marocain et de favoriser l'émergence de nouvelles élites locales décidées à joindre leurs efforts aux pouvoirs publics dans la conduite des projets de développement. La communication de proximité avec l'ensemble des acteurs locaux a été un élément essentiel pour rendre cette gouvernance participative opérationnelle.

Toutefois, au regard de l'évaluation de la première phase de l'INDH, les associations ne disposent pas toujours des compétences nécessaires à la gestion et la pérennisation des projets. De plus, leur position dans l'INDH fait d'elles un concurrent potentiel des élus en matière d'influence sur les politiques locales. Cette situation a pu conduire, soit à la création de nombreuses associations par opportunisme et à leur instrumentalisation à des fins politiques, soit à une faible implication des élus et donc un faible engagement des collectivités territoriales dans la gouvernance locale de l'INDH.

Source : CESE (2013), « Initiative nationale pour le développement humain : analyse et recommandations », www.cese.ma/Documents/PDF/Rapport-INDH-VF.pdf ; ONDH (2013), « Évaluation des réalisations de la première phase de l'INDH (2005-2010) et de leurs effets sur les populations cibles – Synthèse », www.ondh.ma/sites/default/files/documents/synthese_du_rapport_ondh_2013.pdf.

La clarté des responsabilités est nécessaire pour éviter le chevauchement des prérogatives. Dans le cas du programme de l'INDH, les acteurs locaux ne connaissaient pas

suffisamment les plans ministériels, ce qui a conduit à des doublons dans la réalisation des projets, à des opportunités de planification de développement local intégré manquées, et à une déconnexion entre les investissements et le fonctionnement (CESE, 2013). De plus, les évaluations montrent que le programme de l'INDH a fonctionné en parallèle des autres programmes sociaux (Plans communaux de développement, programmes des Agences de développement, PMV, *Tayssir*, Régime d'assistance médicale [Ramed]) sans rechercher les possibilités de convergence, ces différents programmes répondant à différentes logiques d'intervention (CESE, 2013). En effet, les mécanismes de coordination définissent souvent insuffisamment les missions, règles de fonctionnement, statuts ou mandats, aboutissant à des situations de cloisonnement entre les différentes parties de l'administration (MAGG, 2015a et 2015b). Si les attributions et l'organisation des départements ministériels étaient plus complémentaires et cohérentes, les mécanismes de coordination pourraient être plus efficaces, comme par exemple dans le cas de l'investissement ou de la promotion du commerce, qui concentrent l'intervention de multiples organismes (MAGG, 2015a et 2015b). À ce titre, la mise en place de l'Agence marocaine pour le développement des investissements et des exportations (AMDIE), fruit de la fusion de trois entités (AMDIE, Maroc export et Office des foires et expositions de Casablanca [OFEC]), créée en vertu de la Loi n° 60-16 est positive.

Le suivi des politiques publiques marocaines et l'analyse de leurs impacts sont insuffisants

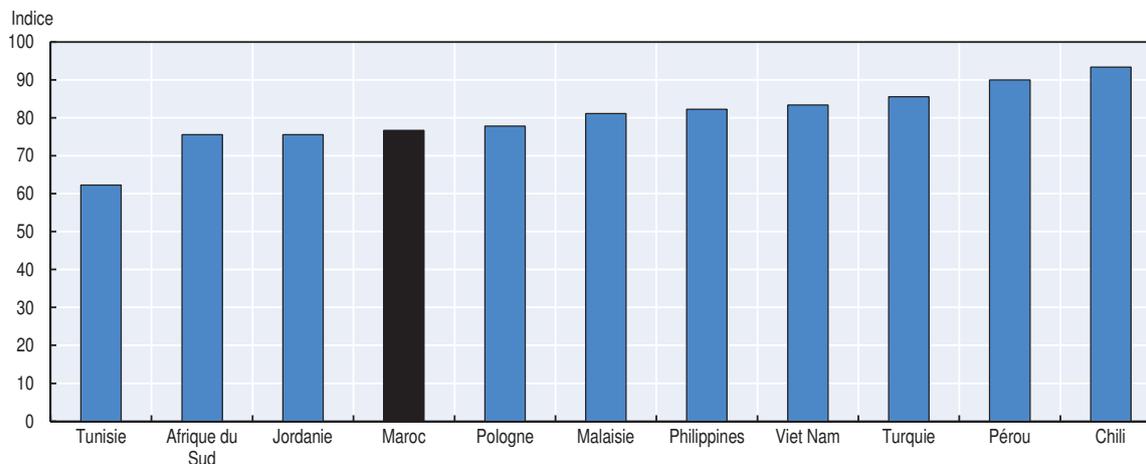
Le suivi et l'analyse des impacts et résultats des politiques publiques, basé sur la collecte précise et systématique de données, permet de mener une politique de reddition de comptes auprès du pouvoir législatif et des populations. Toutefois, au Maroc, tant le suivi des politiques publiques (analysé dans une première partie de cette section) que l'évaluation de leurs impacts (analysée dans un second temps) sont limités.

La prise de décision n'est pas soutenue par un suivi régulier des stratégies

Le système statistique marocain a une capacité reconnue, mais sa gouvernance présente des difficultés. L'indicateur synthétique de capacité statistique de la Banque mondiale place le Maroc au milieu des pays de comparaison (graphique 5.3), soulignant les capacités de production de données. Cependant, la dispersion de la production statistique et les limites du cadre de partage de l'information réduisent son efficacité pour la prise de décision. En l'absence d'entité de coordination du système statistique dans son ensemble, la production statistique émane de plusieurs agences (Haut-commissariat au plan [HCP], Observatoire national du développement humain [ONDH], Observatoire marocain de l'industrie, etc.), qui ont des méthodologies différentes. La multitude de sources de production des statistiques complexifie le partage et l'accès à l'information, qui circule difficilement au sein de l'administration publique, pénalisant l'analyse du suivi de la mise en œuvre des stratégies. Par exemple, les données de l'enquête nationale sur la consommation et les dépenses des ménages réalisée en 2013-14 n'ont été publiées qu'en fin 2016. Ce besoin a été pris en compte dans le Programme du gouvernement 2012-16, qui prévoyait la mise en place d'une agence nationale des statistiques dotée de prérogatives organisationnelles et fonctionnelles, et disposant de moyens à même de lui permettre d'émettre des données statistiques globales, précises, crédibles, répondant aux besoins des décideurs et permettant aux citoyens d'évaluer les politiques publiques. Ce projet n'a cependant pas été repris dans le projet du gouvernement de 2017. Ainsi, le Maroc devrait mieux encadrer le partage et l'accès aux informations pour accroître son utilisation au sein et à l'extérieur de l'administration. Les Philippines offrent un exemple d'organisation institutionnelle efficace pour la production et le partage de statistiques (encadré 5.6).

Graphique 5.3. **Le système statistique marocain est d'une qualité similaire à ceux de l'Afrique du Sud, de la Jordanie ou de la Pologne**

Indice global de la capacité statistique, échelle de 0-100 (maximum), 2017



Source : Banque mondiale (2017), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.banquemondiale.org>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709147>

Encadré 5.6. **Le système de production statistique aux Philippines**

Aux Philippines, l'Autorité des statistiques (*Philippine Statistics Authority*) est chargée de la collecte, de l'analyse et de la dissémination des statistiques nationales. Le mode de gouvernance de l'Autorité des statistiques implique des mécanismes de collaboration étroits avec les différents départements ministériels du gouvernement, ces derniers étant chargés de la collecte, de l'analyse et de la dissémination des statistiques nationales sectorielles.

Cette coordination est assurée au plus haut niveau de l'Autorité des statistiques, par le comité directeur. Celui-ci est présidé par le secrétariat à la planification socio-économique, composé de 15 représentants de haut niveau de chaque département ministériel du gouvernement. Dans le cadre de son mandat, ce comité directeur définit les grandes orientations stratégiques en matière de collecte de statistiques, d'adoption des systèmes de classification, de définition des normes statistiques nationales et de dissémination. Il se réunit au moins quatre fois par an et à la demande expresse du président ou de l'un de ses 15 membres.

Dans le cadre de ses prérogatives, le comité directeur a mis en place un système de statistiques nationales (*System of designated statistics*) nécessaires à la planification et à l'analyse socio-économique du pays. La mise en place d'un tel système permet de prioriser la production statistique, de rationaliser les activités statistiques du gouvernement et de responsabiliser l'agence chargée de la production statistique (types de statistiques collectées, niveaux de désagrégation requis, fréquence et calendrier de dissémination). Les statistiques et les rapports associés sont directement accessibles sur le site internet de l'Autorité des statistiques des Philippines.

Source : Site internet de l'Autorité des statistiques, <http://www.psa.gov.ph/philippine-statistical-system/sds>

Au niveau spécifique des stratégies, le suivi des indicateurs de performance est difficile. Les stratégies sectorielles se fixent des cibles ambitieuses, notamment en matière de création d'emplois ou de valeur ajoutée. Leur réalisme apparaît limité du fait que les cibles ne prennent pas en compte l'existence d'autres stratégies et de leurs impacts potentiels. Par conséquent, l'addition cumulée des cibles des stratégies n'est pas exploitable (tableau 5.2). Par exemple, il n'est pas clair si les créations d'emplois industriels dans la filière de la conserverie de produits de la mer sont comptabilisées dans les chiffres du PAI ou du Plan Halieutis, ou si elles sont doublement comptabilisées. De même, il n'est pas évident de déterminer si les chiffres d'export de la stratégie commerciale Maroc Export + prennent en compte les montants d'exportation

de la stratégie Halieutis. Ces zones d'incertitude, combinées à la difficile réalisation des objectifs à court terme, contribuent à la faible utilité de ces indicateurs pour le pilotage des stratégies. Les stratégies devraient être accompagnées d'indicateurs plus spécifiques à des filières prioritaires, et d'indicateurs de résultat intermédiaires (nombre d'entreprises créées, taux de survie des entreprises, rythme de croissance des entreprises). À titre d'exemple, Maroc Digital 2020 dispose d'indicateurs relatifs à l'usage des TIC (part des PME équipées et connectées à internet, etc.). Certaines stratégies ne font mention d'aucun indicateur (Plan national de développement des échanges commerciaux ; Stratégie de développement et de compétitivité du secteur halieutique), ce qui rend l'intérêt de leur suivi limité. Pour réaliser un suivi des stratégies sectorielles plus fin que les indicateurs macroéconomiques, le Maroc devrait choisir un nombre limité d'indicateurs de performance issus d'un processus de sélection rigoureux et qui serviront de base pour mettre en place la culture de l'évaluation de la performance dans l'administration marocaine. La sélection de ces indicateurs pour l'atteinte des résultats suppose une construction cohérente, avec de réels liens entre indicateurs agrégés liés aux objectifs stratégiques et leur déclinaison en indicateurs spécifiques mesurables.

Tableau 5.2. **Les objectifs de PIB, emploi et échanges commerciaux entre les différentes stratégies sectorielles du Maroc ne sont pas cohérents**

Stratégies sectorielles	PIB	Emploi	Exportation	Importations
PAI : de l'émergence aux écosystèmes performants 2014-20	Part de l'industrie : +9 points à 23 % PIB	Emplois industriels : x2 à x5 en 10 ans. Création de 500 000 emplois dans l'industrie dont : <ul style="list-style-type: none"> ● la moitié par IDE ● 100 000 dans la branche textile d'ici 2020 ● 90 000 dans la branche automobile. 	x5 en 10 ans	Export = Import
Stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique 2010-15	Pas d'information	<ul style="list-style-type: none"> ● 36 000 emplois directs d'ici 2015 ● 96 000 emplois directs d'ici 2030 	Pas d'information	Pas d'information
Stratégie de développement et de compétitivité du secteur halieutique marocain à l'horizon 2020	De 8.3 milliards MAD (dirhams marocains) à 21.9 milliards MAD entre 2007 et 2020	Emploi direct : de 61 650 à 105 000 (ou 115 000) entre 2007 et 2020. Emploi indirect : de 488 500 à 510 200 entre 2007 et 2020. La stratégie indique également une contribution à l'emploi de 170 000 emplois directs et 490 000 emplois indirects.	De 1.2 milliards USD (dollars américains) à 3.1 entre 2007 et 2020	Matières premières : de 30 000 tonnes à 130 000 tonnes entre 2007 et 2020
Maroc Export + 2008-18	+45 milliards MAD d'ici 2015	+200 000 d'ici 2015 +380 000 d'ici 2018	De 114 milliards MAD en 2008 à 229 milliards MAD en 2015, à 327 milliards MAD en 2018	
Plan national de développement des échanges commerciaux 2014-16	Pas d'information	Pas d'information	Pas d'information	Pas d'information
Stratégie des énergies renouvelables & Plan d'efficacité énergétique	+30 points de base de croissance annuelle du PIB entre 2014 et 2030	520 000 emplois créés de 2014 à 2030 <ul style="list-style-type: none"> ● 149 000 induits ● 142 000 indirects ● 230 000 directs 		500 milliards MAD de réduction de la facture énergétique nationale, soit 15 % de la facture énergétique sur la période
PMV 2008	Accroissement du PIB agricole (+60 à 90 milliards MAD entre 2008 et 2020).	+1 à 1.5 millions d'emplois	Doublement à long terme des exportations	
Plan Rawaj 2010-20 (plan de développement du commerce intérieur)	Tripler le PIB du commerce. Porter la contribution du commerce au PIB national à 15 % (contre 11 % en 2006).	+450 000 emplois d'ici 2020.		

Source : Auteurs.

La culture de l'évaluation, pourtant indispensable pour assurer un bon pilotage de la mise en œuvre des politiques, est faible au Maroc

Le système d'évaluation des politiques publiques n'est pas développé, ne permettant pas de tirer des bilans des actions et réformes menées. Très peu de stratégies sectorielles bénéficient d'évaluations à mi-parcours et finales, et d'évaluations externes indépendantes. Seuls les secteurs de l'éducation, et dans une moindre mesure de l'emploi et de l'agriculture, font figure d'exception (encadré 5.7), même si leurs pratiques de l'évaluation pourraient être renforcées, plus régulières et indépendantes. La systématisation des évaluations des politiques publiques permettrait le réajustement des réformes existantes, l'élaboration des réformes à venir et leur meilleure mise en synergie, comme en témoigne le discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône en 2016 : « Ceci requiert un travail sérieux pour relever la compétitivité de l'économie nationale, et assurer l'évaluation objective des politiques publiques et la mise à jour continue des stratégies sectorielles et sociales ». Par exemple, une évaluation du bilan du PNEI 2009-15 aurait très certainement bénéficié à l'élaboration du PAI.

Encadré 5.7. Dans le domaine de l'évaluation, l'éducation, et dans une moindre mesure l'emploi, font figure d'exception

L'Instance nationale de l'évaluation (INE), créée en 2006 au sein du CSEFRS, a présidé la conduite du rapport d'évaluation de 2008, qui a posé les jalons du Programme d'urgence de 2009. La création de cette institution a contribué à la diffusion d'une culture d'évaluation dans le secteur de l'éducation. L'INE a supervisé le Programme national d'évaluation des acquis des élèves (PNEA) de 2008. Plus récemment, l'INE a piloté l'évaluation de la mise en œuvre de la Charte de l'éducation (CSEFRS, 2014) à partir de laquelle la nouvelle Vision de l'éducation a été élaborée. Les travaux d'évaluation de l'INE ont été conduits à l'issue des différents programmes de politiques publiques dans l'éducation.

À l'instar du Maroc, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des structures indépendantes chargées de suivre la mise en œuvre des réformes du secteur de l'éducation sans être sujettes aux changements de majorité politique. Certaines de ces instances ont un poids important dans le suivi des réformes et l'évaluation des politiques publiques. Par exemple, au Mexique, l'Institut national pour l'évaluation de l'enseignement est devenu autonome en 2013, lui permettant d'élaborer une approche stratégique uniforme de l'évaluation. En tant qu'instance autonome, il lui incombe de définir la procédure d'évaluation des enseignants et des élèves, et il doit coopérer avec le ministère de l'Éducation publique et les organes décentralisés pour consolider l'évaluation. Au Chili, l'Agence d'assurance qualité de l'enseignement peut effectuer des inspections sur site pour évaluer la performance des établissements et aide les établissements les moins performants.

Dans le domaine de l'emploi, le ministère du Travail et de l'Insertion professionnelle (MTIP) a procédé à l'évaluation des politiques actives de l'emploi. Début 2000, le MTIP a développé des programmes actifs de l'emploi mis en œuvre par l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) pour résoudre l'inadéquation emploi-formation (voir chapitre 4). Ces programmes ont fait l'objet d'un suivi-évaluation par une unité de l'Observatoire du marché du travail. Cette unité a pour mission le suivi et l'évaluation des programmes de l'emploi sur le plan national, régional et sectoriel, ainsi que le pilotage et l'analyse des données quantitatives sur les caractéristiques des trajectoires d'insertion professionnelle dans le marché du travail. Ces études de suivi-évaluation ont permis de corriger certaines dispositions des programmes actifs de l'emploi pour renforcer leur efficacité.

Source : CSEFRS (2014), « Vision stratégique de la réforme 2015-30, pour une école de l'équité, de la qualité et de la formation », www.csefrs.ma/pdf/Vision_VF_Fr.pdf.

Les capacités de l'administration marocaine pour l'évaluation sont confrontées à des défaillances en matière de pratiques et de méthodologie. L'évaluation est reconnue comme une des faiblesses de l'administration marocaine. Certaines structures ont désormais une mission d'évaluation, comme l'Observatoire national du développement humain (ONDH). L'Inspection générale des finances a également procédé à l'évaluation de certaines stratégies sectorielles, mais ces travaux d'évaluation ne sont pas systématiques, ne sont pas librement accessibles et ne génèrent pas des retombées directes en termes de politiques publiques. De même, la Cour des comptes a introduit des pratiques d'évaluation dans ses missions de contrôle. Enfin, le CSEFRS ou le Haut-commissariat au plan (HCP) ont des structures dédiées à l'évaluation. Toutefois, l'absence d'une politique générale et d'un cadre institutionnel d'évaluation des stratégies conduit à une pratique non homogène et des méthodologies faiblement uniformisées (MAGG, 2015). Le Maroc devrait ainsi systématiser l'évaluation à mi-parcours et finale des stratégies en ayant d'abord homogénéisé les pratiques et uniformisé les méthodologies sous-tendant les évaluations. Dans ce cadre, la mise en place d'un organe indépendant des départements ministériels et agences d'exécution chargées de l'évaluation des stratégies et programmes sectoriels pourrait être envisagée.

L'évaluation devrait conduire à une meilleure élaboration des stratégies. En effet, l'évaluation programmatique dans les règles de l'art suppose la formulation d'une « théorie du changement ». Celle-ci propose un cadre logique détaillant le processus par lequel les actions proposées mèneront à l'objectif annoncé. La formulation d'un cadre d'évaluation contribue de cette façon à la formulation de stratégies et actions cohérentes par rapport à l'ensemble de la stratégie, et évaluables à leur tour par rapport aux objectifs intermédiaires de la stratégie, ou à leur contribution aux objectifs finaux. Le souci d'évaluation mène aussi à la formulation de meilleures politiques. En matière de réglementation, l'OCDE a montré que le développement des analyses préalables d'impact est essentiel pour aider les gouvernements à évaluer leurs effets, bénéfiques et impacts (OCDE, 2013).

Les unités de mises en œuvre, comme elles existent dans certains pays, peuvent favoriser le suivi de la mise en œuvre des politiques et des programmes. Le Royaume-Uni et la Malaisie, par exemple, ont mis en place dans leurs agences centrales des unités de mise en œuvre des politiques et des programmes (encadré 5.8 ; OCDE, 2015c). Ces unités peuvent avoir un rôle d'examen préalable afin de déterminer si les programmes sont prêts à être mis en œuvre, ou un rôle de surveillance pour assurer une mise en œuvre efficace. Ces unités de mise en œuvre utilisent une combinaison de leviers techniques (par exemple, une analyse formelle de la mise en œuvre) et de leviers plus opérationnels (tels que la formation et l'échange des meilleures pratiques) afin d'améliorer les performances de mise en œuvre.

Le suivi-évaluation est une composante intégrante d'une politique du rendre compte, nécessaire pour restaurer la confiance entre l'administration et les citoyens, mais qui fait encore défaut au Maroc. La participation électorale, la confiance dans le gouvernement et les contacts avec les représentants politiques sont faibles ou en baisse au cours des dernières années (graphique 5.4). La nécessité de rapprocher les citoyens de l'administration est mise en avant dans les travaux de l'OCDE sur le Maroc à travers des recommandations en matière d'engagement civique, de transparence et de redevabilité (OCDE, 2015d) ; et sur la possibilité de création d'un système d'intégrité plus cohérent et mieux coordonné en mobilisant les

pouvoirs publics et la société civile (OCDE, 2016b). Ce sujet est au cœur des discours du Roi et a fait partie du programme du gouvernement 2012-16. Cet engagement se poursuit sur la période 2017-22 avec le second axe du Programme du gouvernement entièrement dédié au renforcement des valeurs d'intégrité, de la réforme de l'administration et à l'ancrage de la bonne gouvernance.

Encadré 5.8. Unités de mise en œuvre au Royaume-Uni et en Malaisie

L'Unité de mise en œuvre du Premier ministre du Royaume-Uni, dirigée par le Premier ministre Tony Blair, utilisait des indicateurs quantitatifs pour mesurer la performance des ministères selon les priorités du Premier ministre et pouvait intervenir avec une action ciblée au cas où des ajustements étaient nécessaires. Le rôle de cette Unité était de fournir des services publics meilleurs et plus efficaces en : surveillant et rendant compte des mesures et réformes prioritaires du Premier ministre ; identifiant les principaux obstacles à l'amélioration et les actions nécessaires au renforcement de la provision de services publics ; renforçant la capacité des ministères dans la provision de services ; favorisant le partage des connaissances sur les meilleures pratiques en matière de provision de services ; et soutenant le développement d'objectifs pour un service public de grande qualité (Bureau du Cabinet, Royaume-Uni, 2006).

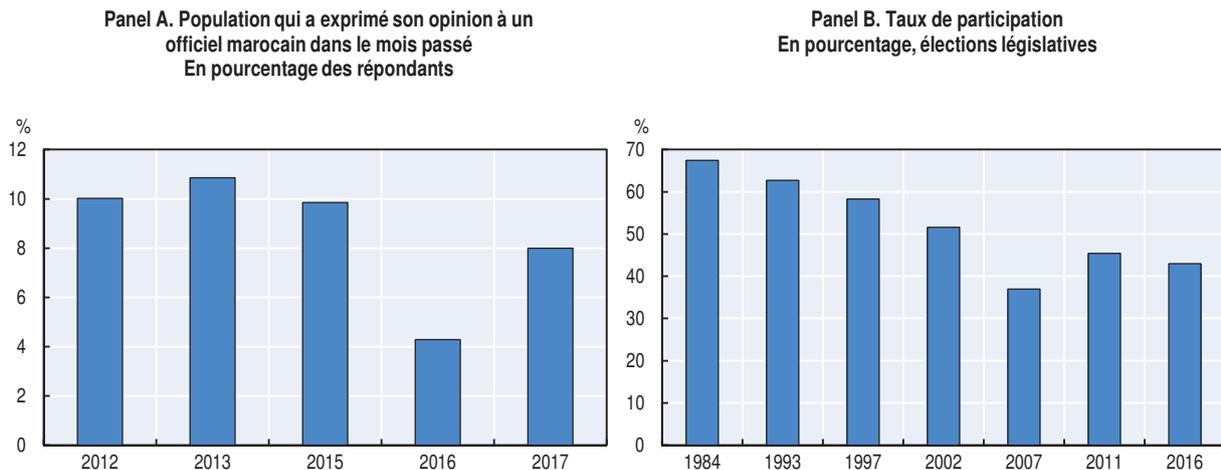
En 2009, le Premier ministre malaisien a créé l'Unité de mise en œuvre et de gestion des performances (*The Performance Management and Delivery Unit [PEMANDU]*) au sein du Département du Premier ministre. Cette unité composée de responsables des secteurs public et privé pilote le programme de transformation du gouvernement et le programme de transformation économique du pays. Plus précisément, elle est chargée de « catalyser les changements dans la provision de services publics et privés, de soutenir les ministères dans le processus de planification de provision de services et de fournir une vision indépendante de leurs performances au Premier ministre et aux ministres » (PEMANDU, sans date). À noter que la responsabilité de la performance du gouvernement incombe en dernier ressort aux ministères compétents, et que le succès des secteurs économiques nationaux repose sur le secteur privé. Grâce à l'unité PEMANDU, le gouvernement assure une mise en œuvre efficace de ses initiatives de transformation par rapport aux indicateurs clés de performance, tout en s'appuyant sur l'expertise du secteur privé pour aider au processus de transformation gouvernementale et économique.

Source : OCDE (2015c), Costa Rica: *Good Governance, from Process to Results*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.

Le développement des différentes formes de participation citoyenne, et notamment la participation à l'action publique, pourrait favoriser la confiance dans les institutions. La participation citoyenne dans diverses activités civiques et politiques permettrait aux citoyens d'influencer les décisions de politique publique. Les mécanismes favorisant cette participation peuvent inclure la création d'enveloppes budgétaires participatives, la mise en place d'ateliers citoyens ou encore la participation des citoyens à la formulation de la législation et de la réglementation. La participation des parties prenantes à l'élaboration de l'action publique favorise généralement l'adoption de textes plus fédérateurs et de meilleure qualité, du fait que les personnes concernées par les propositions apportent ainsi leur contribution et que le public peut exercer un droit de regard. La participation des parties prenantes est également un rempart contre la corruption et favorise la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics. Dans près des deux tiers des pays de l'OCDE, les parties

prenantes doivent être systématiquement impliquées dans la formulation de la législation primaire et dans un peu plus de la moitié des pays, elles doivent être impliquées dans la formulation des textes d'application (OCDE, 2016c). La réforme de la gouvernance locale à travers le processus de régionalisation avancée constitue une opportunité de rapprocher les citoyens de leurs administrations à travers les responsabilités confiées aux collectivités territoriales pour fournir des services de proximité de qualité et soutenir la participation des citoyens au cycle des politiques publiques. Les principes d'actions de l'OCDE et l'analyse comparative en matière de gouvernement ouvert au niveau local peuvent s'inscrire dans cette démarche (OCDE, à paraître).

Graphique 5.4. **La politique du rendre compte est nécessaire pour rapprocher les citoyens de l'administration au Maroc**



Source : Gallup Organization, Gallup World Poll (base de données), <http://www.gallup.com/services/207413/gallup-world-poll.aspx> ; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Voter Turnout Database (base de données), <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709166>

Une meilleure gouvernance budgétaire contribuerait au renforcement de la cohérence des politiques publiques au Maroc

Le budget de l'État permet de porter un regard sur la pertinence des choix et arbitrages présentés par le gouvernement et adoptés par le Parlement en matière budgétaire et fiscale à court terme². Il offre un moment privilégié pour s'interroger sur la cohérence de ces choix avec la stratégie de développement suivie à moyen et long terme. Il permet aussi d'examiner la convergence entre les diverses composantes financières d'une structure publique, et l'articulation entre les budgets des structures publiques chargées de la mise en œuvre des politiques publiques. Garantir la cohérence de la décision et de l'action publique, tout en donnant sa pleine portée au vote démocratique, nécessite une connaissance complète des ressources et des charges donnant en une seule lecture une vision complète de tous les flux financiers.

Depuis quelques années, le Maroc s'est engagé dans une dynamique de réformes des processus budgétaires. Ces réformes concernent le renforcement de la gouvernance des finances publiques, notamment à travers la consécration des principes de transparence et de responsabilité, la mise en œuvre de la régionalisation avancée et le lancement de la

gestion budgétaire axée sur les résultats. Ces réformes peuvent être, si elles sont bien mises en œuvre, un levier pour améliorer la cohérence des politiques publiques.

La nécessité d'établir une situation consolidée des comptes du secteur public

La vision consolidée des comptes du secteur public constitue une nécessité pour le renforcement de la cohérence financière entre les différents acteurs économiques publics. Elle permet d'appréhender la réalité économique de l'État, ainsi que sa situation financière et patrimoniale intégrée. Elle contribue à l'optimisation financière et fonctionnelle de l'action publique à travers une plus grande articulation des stratégies publiques, une meilleure hiérarchisation des priorités et une amélioration du cadre de performance des politiques publiques. En effet, certaines décisions stratégiques nécessitent que l'ensemble du secteur public dispose d'une vision globale et exhaustive des politiques publiques. C'est notamment le cas pour l'investissement public. De même, les données consolidées permettent d'évaluer certains secteurs particuliers (l'éducation nationale, la santé, etc.). Au Maroc, l'article 48 de la LOLF dispose que « le projet de loi de finances de l'année peut être accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public ». Une fois appliqué, cela permettrait d'avoir une vision complète des comptes publics³.

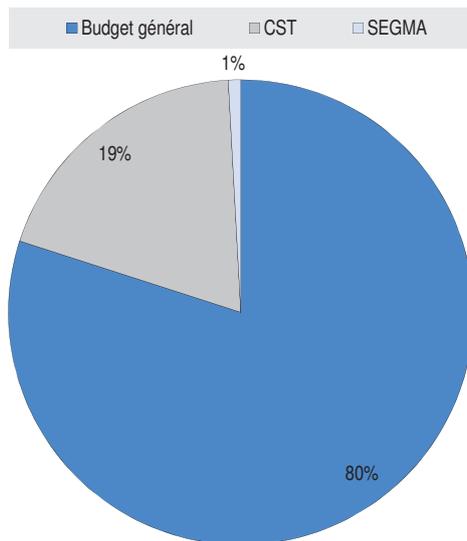
Une vision consolidée des comptes du secteur public nécessite à son tour une unité et exhaustivité documentaire, ainsi que le respect de l'universalité des ressources et des charges. Les documents budgétaires doivent d'abord viser l'unité et retracer dans un document unique et exhaustif l'ensemble des recettes et des charges de l'État. L'unité et l'exhaustivité restent difficiles à atteindre en raison de la disparité entre les ressources et les charges, ce qui conduit à une certaine pluralité de documents qui, réunis, forment le budget de l'État. D'autre part, toutes les ressources doivent servir à couvrir la totalité des charges, car elles appartiennent au même ensemble. Ce dernier impératif se concrétise dans le principe d'universalité des ressources et des charges.

Malgré la reprise de ces principes dans le droit budgétaire et comptable, le Maroc connaît une certaine prolifération de formes budgétaires originales. Cette particularité se trouve liée à l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses, ou encore à la constitution de structures autonomes agissant en parallèle de l'État ou pour l'exécution d'un service public, mais conservant une relation financière forte avec lui de par leurs fonds et la définition de leurs objectifs, l'origine de leurs fonds et les modalités de leur perception et leur utilisation. En d'autres termes, il s'agit de retirer du budget de l'État des dépenses qui y figuraient ou auraient eu vocation à y être, pour les faire financer par d'autres ressources ou les confier à d'autres structures.

Les exceptions budgétaires et les démembrements de l'État entravent la cohérence de l'action publique

Les exceptions budgétaires entravent la cohérence de l'action publique. En 2016, le périmètre du secteur public marocain se compose de l'administration centrale, qui regroupe 39 départements ministériels et institutions, 74 comptes spéciaux du Trésor (CST) et 204 services de l'État gérés de manière autonome (Segma). Les dépenses du budget de l'État⁴, telles que prévues par la Loi de finances de 2016 s'élèvent à près de 389 milliards MAD, répartis entre le budget général, les CST et les Segma (graphique 5.5). Les exceptions budgétaires (par exemple, les reports de crédits d'une année sur l'autre, l'affectation des ressources aux dépenses, les taxes parafiscales) privent le pouvoir législatif et le gouvernement d'une vision globale des politiques publiques et d'une capacité générale de décision et d'évaluation de celles-ci.

Graphique 5.5. **Les dépenses du budget de l'État marocain (hors amortissement de la dette publique) se répartissent entre budget général, CST et Segma**



Note : Les données sont pour l'année 2016.

Source : Royaume du Maroc (2015), Bulletin officiel, http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/corps_de_la_loi_de_finances_2016_fr_0.pdf.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933709185>

Les CST, destinés à la mise en œuvre des orientations du gouvernement et à l'allocation des ressources budgétaires, ne respectent pas le principe d'unité budgétaire. Les CST sont juridiquement distincts du budget général de l'État : leurs dépenses et recettes n'y figurent pas, ils échappent à la règle de non affectation de certaines recettes à certaines dépenses⁵, et les pouvoirs du Parlement sur ces comptes se trouvent ainsi réduits. Les dépenses des CST s'élèvent à 66.7 milliards MAD en 2016. Face à cela, des efforts sont entrepris pour les rationaliser (156 CST en 2001, 74 en 2016), et leur développement est encadré : à partir de 2018, les opérations des CST seront prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, sous réserve de certaines dispositions comme le report du solde de chaque compte spécial d'année en année (art. 28 de la Loi organique n° 130.13 relative à la loi des finances [LOLF]). Par ailleurs, les projets d'opérations programmés dans le cadre des comptes d'affectation spéciale sont présentés aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets des départements ministériels ou institutions auxquels ils se rattachent (art. 30). Malgré ces efforts, les CST représentent 19 % du budget de l'État, ce qui altère la visibilité sur l'affectation d'une part importante des dépenses de l'État aux différentes politiques publiques. Par ailleurs, et malgré les évolutions significatives introduites par la LOLF, certains comptes spéciaux restent exclus des débats et du contrôle parlementaire. Tous ces éléments amenuisent la cohérence de l'action publique. En 2016, près de la moitié du montant des CST avait pour objet le développement territorial. Leur intégration dans un cadre consolidé représentant l'action de l'État est donc particulièrement importante dans le contexte de la régionalisation avancée et la territorialisation des politiques publiques.

En expansion depuis l'année 2000, la création des Segma accorde à un service plus de souplesse de gestion afin d'atteindre une performance accrue. Les Segma visent essentiellement la production de biens ou de services donnant lieu à rémunération dans

des domaines tels que la santé, l'enseignement, la formation professionnelle, les transports, l'eau, etc. En 2015, leurs recettes se sont élevées à 6.9 milliards MAD, et les dotations d'équilibre ont atteint 925 millions MAD. Le taux global de couverture des dépenses par les recettes propres s'est élevé à 79 %⁶. Le projet de loi de finances pour 2017 a fixé à 2.9 milliards MAD les dépenses prévisionnelles des Segma (ministère de l'Économie et des Finances, 2016). La création des Segma par la Loi de finances reste soumise à l'existence et la justification de ressources propres provenant de la rémunération de biens ou de services rendus. La LOLF de 2015⁷ a rationalisé la création et l'utilisation des Segma, désormais les ressources propres doivent représenter, à compter de la troisième année budgétaire suivant la création du Segma, au moins 30 % de l'ensemble de leurs ressources autorisées par la loi de finances de l'année. L'insuffisance des recettes propres des Segma se trouve compensée par le versement de subventions d'équilibre du budget général de l'État couvrant leurs dépenses d'exploitation et d'investissement (ministère de l'Économie et des Finances, n.d.).

En raison de leur implantation régionale et locale, les Segma forment un instrument budgétaire de grande importance dans l'application des politiques publiques, or ils peuvent nuire à la cohérence de l'action publique. D'une part, les ressources des Segma sont constituées de transferts budgétaires et de recettes propres constituées principalement de rémunérations des prestations rendues. Les résultats réalisés par un Segma sur une année peuvent être reportés à l'année suivante (N+1), sans que cela apparaisse au niveau de la Loi des finances de l'année N+1. Dès lors, leur création devrait être limitée aux activités pour lesquelles elle procure un avantage indiscutable. D'autre part, les Segma dérogent au principe de spécialité et au caractère limitatif des crédits. En effet, leurs ressources se trouvent directement affectées aux dépenses, et leur montant peut être augmenté en cours d'exécution. Enfin, ils dérogent au principe d'annualité budgétaire car ils peuvent être planifiés sur plusieurs années.

La régionalisation représente une opportunité unique pour revoir et rationaliser les démembrements de l'État. Il serait en effet utile pour le Maroc d'évaluer la pertinence des démembrements de l'État à la lumière des objectifs de la régionalisation avancée, et de préciser leurs rôles et leur articulation avec les autres dispositifs institutionnels existants, dans le respect d'une architecture institutionnelle claire et efficiente.

En raison de leur place dans l'économie nationale et dans l'élaboration, la planification et l'exécution des politiques publiques, les entreprises et établissements publics (EEP) assument un rôle essentiel dans le développement économique et social du Maroc. Certains disposent de budgets relativement proches de ceux de leurs ministères de rattachement (par exemple, Autoroutes du Maroc a un budget très important en comparaison au budget du ministère de l'Équipement). Avec 92 milliards MAD de transferts budgétaires sur la période 2012-15, les EEP se révèlent globalement dépendants du budget de l'État. La cohérence de leur action avec celle de l'État constitue donc un enjeu fondamental pour les politiques publiques. Il faudrait donc :

- Clarifier la notion d'EEP. Ceux-ci sont divers par la taille, le secteur d'activité, le statut juridique, le concours au service public, le niveau de la participation publique au capital et le degré de dépendance du budget de l'État. Cette clarification conduirait à distinguer les opérateurs de l'État - organismes distincts de celui-ci au statut juridique public ou privé, auxquels revient une mission de service public - des opérateurs économiques pour lesquels la collectivité publique s'avère surtout un actionnaire.

- Améliorer l'information du Parlement sur les EEP. La principale source d'information du Parlement est le rapport sur les EEP annexé au projet de Loi de finance, ainsi que des rapports de la Cour des comptes sur ce secteur. Toutefois, ces documents regroupent des entités trop diverses. Pour une plus grande transparence, les informations communiquées au Parlement lors de l'examen des projets de lois de finances sur les transferts budgétaires de l'État vers les entreprises publiques seraient à classer en trois catégories : i) les dotations budgétaires destinées aux établissements publics non marchands qui assurent des missions d'intérêt général, à l'instar des administrations publiques ; ii) les subventions d'équipement et les dotations en faveur d'EEP en vue de leur recapitalisation ou la consolidation de leurs fonds propres ; iii) les subventions d'exploitation accordées à des EEP déficitaires exerçant une activité industrielle ou commerciale.
- Indiquer en totalité les transferts budgétaires émanant du budget général de l'État en faveur des EEP dans les crédits alloués à chaque département ministériel en évitant, autant que possible, le recours au chapitre des charges communes. Les informations feraient également ressortir les concours financiers dont bénéficient certains EEP par l'intermédiaire des CST. Enfin, les informations communiquées au Parlement devraient mentionner les taxes parafiscales recouvrées par certains EEP ou collectées pour leur compte par l'État ou d'autres organismes publics (Cour des comptes, 2016).
- Étendre le vote du Parlement concernant les EEP. Lors du vote de la Loi de finances, le Parlement se prononce sur les transferts budgétaires de l'État aux EEP. La décision d'établir les taxes parafiscales revient, en revanche, au pouvoir exécutif. Il serait donc souhaitable de réduire sensiblement le nombre de ces taxes.
- Renforcer le contrôle de l'État sur les EEP et leur gouvernance. Les décisions de gestion des EEP sont prises par leurs organes propres de direction. L'État n'a donc qu'une vision incomplète de leur gestion quotidienne, voire de leurs options stratégiques, ce qui peut limiter la cohérence de leurs actions avec les orientations sectorielles. Pour pallier ces manques, la tutelle technique ministérielle devrait davantage veiller à ce que les EEP agissent en accord avec les politiques sectorielles et nationale arrêtées par l'État. Cela peut intervenir à travers l'amélioration de la gouvernance des EEP, la contractualisation de leur relation avec l'État - comme c'est déjà le cas pour certaines EEP, notamment dans le domaine de l'infrastructure - et à travers une participation active de l'État actionnaire.
- Assainir et clarifier la situation financière des EEP. En premier lieu, il apparaît utile de prévenir les risques potentiels et lutter contre l'accumulation des arriérés de dettes en procédant à des restructurations formalisées des contrats-programmes. En second lieu, il se révélerait opportun de rationaliser les transferts financiers de l'État vers les EEP. Ceux-ci seraient à examiner par rapport à la politique budgétaire définie dans la politique générale du gouvernement. Les dotations en capital seraient préalablement justifiées par rapport aux objectifs définis par l'État actionnaire et assorties d'engagements des entreprises bénéficiaires à consigner dans des contrat-programmes.

La consolidation des comptes de l'État requiert l'harmonisation des dispositifs comptables

Une vision consolidée des comptes du secteur public ne saurait être concrétisée sans l'harmonisation des dispositifs comptables de l'ensemble des composantes du secteur public. En effet, l'incapacité du système comptable à éclairer l'ampleur des engagements pris et des risques financiers supportés contribue à masquer la performance financière véritable des différentes structures publiques. La consolidation comptable nécessite de poursuivre les

efforts d'harmonisation et d'intégration des systèmes d'information financière et comptable, ainsi que l'harmonisation des dispositifs de contrôle de la qualité comptable. L'élaboration d'un référentiel de consolidation des comptes est un prérequis de la construction d'un modèle national de consolidation des comptes publics. Il consiste en la détermination et l'harmonisation des règles et méthodes à suivre par le processus de consolidation et les modalités de présentation des comptes consolidés, les caractéristiques de l'information consolidée et les utilisateurs de l'information contenue dans les comptes publics consolidés.

La régionalisation avancée offre une opportunité de renforcer la gouvernance budgétaire locale et de promouvoir la cohérence des politiques publiques nationales et locales

La Constitution de 2011 introduit la régionalisation avancée. Cette forme de décentralisation répond à une demande populaire forte et prévoit des compétences et des moyens nouveaux pour les collectivités locales. En contrepoint, elle fait naître, si elle n'est pas bien préparée, le risque d'une moindre cohérence de l'action publique. Le souci de cohérence justifie la coordination et l'équilibre des pouvoirs au niveau local entre l'élu de la collectivité territoriale, qui tire sa légitimité du suffrage universel, et le représentant de l'État désigné par le pouvoir central, garant de l'intérêt général national et chargé de contrôler la légalité financière de l'action des collectivités locales.

Il existe un besoin important d'amélioration de la cohérence de la gouvernance financière entre l'État et les collectivités locales, rendant plus équitable et durable la régionalisation avancée. Les collectivités territoriales sont des entités juridiques indépendantes, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, mais actuellement, leurs compétences et leurs moyens demeurent très réduits. Leurs dépenses et leurs ressources proviennent ou transitent pour l'essentiel par le budget de l'État. Les transferts de ce dernier constituent ainsi le tiers des ressources des communes marocaines. Les actions dans les territoires font souvent appel à des fonds extrabudgétaires (fonds Hassan II, fonds de développement régionaux). Les recettes fiscales des collectivités locales restent également mal connues du Parlement dans la mesure où la situation comptable préparée par la Trésorerie générale du Royaume n'accompagne pas le projet de Loi des finances de l'année.

L'opérationnalisation de la régionalisation implique un transfert de compétences au profit des collectivités locales concernées. Les lois organiques de 2015 (Lois n° 111-14, 112-14 et 1-113-114) prévoient les compétences propres des collectivités locales, les compétences transférées de l'État aux collectivités locales selon le principe de subsidiarité et les compétences partagées en fonction de chaque échelon territorial. Dans ce sens, les régions deviennent les collectivités prééminentes et sont principalement chargées de la conception des stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire. Les provinces/préfectures deviennent les collectivités intermédiaires et ont pour vocation la promotion du développement social, notamment en milieu rural, et le renforcement de la mutualisation et la coopération entre les communes appartenant à leur territoire. Enfin, les communes constituent l'espace de mise en œuvre du développement local ; elles ont pour vocation la prestation de services de proximité aux citoyens (OCDE, 2017c).

Cette nouvelle répartition des compétences s'accompagne d'un transfert progressif et pragmatique des ressources financières et humaines de l'État vers les collectivités locales. En complément des dotations versées par le budget général de l'État, les régions bénéficient d'un transfert de 5 % des produits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés. Au total, selon la Loi de finances 2017, les ressources financières des régions

s'élèvent à 5.2 milliards MAD. Il apparaît cependant que les sommes mises à disposition des collectivités locales, notamment pour les investissements publics dans les communes, ne sont pas toujours dépensées (7 milliards MAD de fonds non consommés pour l'ensemble des collectivités territoriales à la fin de 2016 ; OCDE, 2017c). Afin de permettre une réforme réussie de la régionalisation, il serait donc utile de renforcer les capacités des décideurs publics locaux et de clarifier les rôles et missions de chaque acteur au niveau territorial (OCDE, 2017c). De plus, une meilleure harmonisation des fiscalités locale et de l'État passerait, d'une part, par l'harmonisation entre le système fiscal de l'État et celui des collectivités territoriales et, d'autre part, une pression fiscale globalement soutenable pour les citoyens et les entreprises.

La cohérence de la gestion financière de l'État et des collectivités locales intègre aussi la maîtrise de l'endettement de celles-ci. Il revient à l'État de veiller à la pérennité de l'équilibre budgétaire et financier, et à la maîtrise de l'endettement du secteur public local grâce à des normes et règles prudentielles de gestion budgétaire. L'emprunt des collectivités territoriales doit aussi rester suffisamment encadré et participer à la politique de soutenabilité de l'endettement du secteur public. Le Maroc introduit par étape la gestion budgétaire par la performance et a adopté une nouvelle LOLF applicable à l'État. Les lois organiques des collectivités locales introduisent la notion de programme⁸, qui, une fois appliquée, permettrait d'améliorer la cohérence de l'action de l'État et des collectivités locales.

La régionalisation avancée implique le renouveau du système de contrôle et de reddition des comptes. Elle passe par la déconcentration des administrations financières et comptables de l'État, mises au service des collectivités locales. Elle implique le renforcement du partenariat entre ces services et les collectivités territoriales en matière de conseil financier, d'assistance juridique et de mise à niveau des capacités de gestion. Elle nécessite l'harmonisation du contrôle des finances publiques (État, EEP, collectivités territoriales). Elle tirerait profit du développement des contrôles budgétaires des cours régionales des comptes auxquelles appartiendrait un pouvoir de décision, et qui pourraient certifier les comptes des collectivités locales.

La convergence des normes de gestion des marchés publics, de la comptabilité et de la production de l'information financière impose l'harmonisation des règles et des procédures d'achat public entre l'État, les EEP et les collectivités territoriales (sur ce point, un projet de texte unifié est d'ailleurs en cours d'adoption). Elle requiert aussi le rapprochement de leurs dispositifs comptables et leurs systèmes d'information financière, facilitant la consolidation des comptes de tout le secteur public. La cohérence budgétaire, la convergence comptable et la mise en harmonie des décisions financières entre les finances de l'État et les finances locales sont, enfin, à consacrer dans la LOLF.

La gestion axée sur les résultats, un outil pour renforcer la cohérence des politiques publiques

Les dispositions concernant la gestion axée sur les résultats (GAR) de la LOLF n° 130-13 entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2018, ce qui aura des conséquences considérables sur l'ensemble de l'action publique. Tout d'abord, la logique des résultats remplacera la logique des moyens. Ensuite, l'approche managériale de l'administration, au service des citoyens, se substituera à l'approche juridique et technique en cours.

En modifiant l'architecture du budget des finances publiques, la LOLF permettrait de changer la manière dont sont conçues et mises en œuvre les politiques publiques, et de favoriser une plus grande cohérence de l'action publique. De surcroît, la GAR permet de s'inscrire dans une perspective budgétaire pluriannuelle et d'assurer la stabilité et la

soutenabilité des politiques publiques sur le moyen terme. En somme, elle vise à améliorer la cohérence de l'action publique et favorise la logique de décision interministérielle et pluriannuelle.

La répartition du budget par programme, introduite par la LOLF, assure la cohérence interne des politiques publiques

Pour atteindre ces objectifs, la GAR requiert notamment la structuration de l'action publique autour de programmes encadrant la démarche de performance, ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats et faisant l'objet d'une évaluation. En échange d'une plus forte responsabilité, la GAR accorde aux gestionnaires une liberté accrue dans la gestion de leurs crédits. Elle nécessite aussi une plus grande réflexion stratégique, l'identification des priorités, des objectifs pertinents et des moyens nécessaires pour chaque politique publique, et permet d'en mesurer les résultats.

La LOLF instaure une nouvelle logique de conception, de répartition et de contrôle du budget de l'État, qui est réorganisé autour d'une logique de résultats. À partir du 1^{er} janvier 2018, le budget sera voté par finalité, dans le cadre d'enveloppes globales. Les informations qui l'accompagneront rendront compte des résultats attendus et obtenus. La discussion budgétaire portera sur la question des missions de l'État et des politiques publiques qu'il met en place, des moyens affectés à chacune de ces politiques et des acteurs responsables de leur mise en œuvre. Cette approche par programme permet d'assurer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leurs choix pour chaque ministère.

De manière générale, la GAR est une forme d'organisation hiérarchique des objectifs et des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs escomptés. En effet, il revient au pouvoir politique de définir les objectifs et de les classer de façon hiérarchique. Dans cette approche, les objectifs priment et les moyens sont au service de ces objectifs. Enfin, le budget de l'État constitue le moyen d'exécution de la politique générale du gouvernement qui, une fois approuvée par le Parlement, est ensuite déclinée par stratégies sectorielles.

Il en résulte une double nécessité de cohérence : d'abord, dans les différents éléments formant une politique publique réunis dans un programme ; puis, dans la méthode d'établissement, d'adoption, de mise en œuvre et d'évaluation de la GAR. En effet, à l'intérieur du programme, les projets ou actions doivent présenter entre eux des rapports logiques ou de causalité, tout en étant subordonnés à l'objectif fondamental du programme. Cela oblige à construire de véritables politiques publiques et assurer leur cohérence interne. Concernant la méthode d'établissement, d'adoption, de mise en œuvre et d'évaluation de la GAR, le programme s'avère précieux à plusieurs titres. Le service chargé de son élaboration se trouve obligé à une vision complète de tous les aspects du programme. Le Parlement se prononce en ayant une connaissance plus précise, systématique et organisée des objectifs stratégiques et des résultats des politiques de l'État, présentés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances. Le responsable de programme, chargé de son exécution, connaît les objectifs à atteindre et maîtrise mieux les moyens dont il dispose pour ce faire, de plus, il dispose des outils adéquats (indicateurs, projet de performance et rapport annuel de performance) pour en mener l'évaluation.

La GAR implique une logique interministérielle qui améliore l'articulation entre les politiques publiques

L'établissement, l'exécution et l'évaluation de certaines grandes politiques de l'État requièrent parfois de dépasser le cadre ministériel, d'autant plus que la constitution et la définition des compétences d'un ministère tiennent souvent à une logique électorale. Par

exemple, la sécurité routière peut constituer un véritable enjeu politique national et justifier la création d'un programme qui implique des services appartenant aux ministères chargés des routes, des forces de l'ordre, de l'aménagement du territoire, de la lutte contre l'alcoolémie, et du contrôle du bon état des véhicules. Pour garantir la cohérence des politiques impliquant plusieurs ministères au Maroc, des comités interministériels, tels que le comité de concertation pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, ou le comité permanent de la politique de la ville, sont instaurés. Il se révélerait aussi envisageable de regrouper dans un même programme, confié à un responsable de programme, certaines grandes politiques de l'État nécessitant de dépasser les attributions d'un seul ministère. Actuellement, ce regroupement en un programme interministériel s'avère impossible, car la LOLF dispose dans son article 39 que les programmes correspondent à des politiques publiques sectorielles confiées chacune à un seul ministère. Dans la mesure où la mise en œuvre réelle et généralisée de la GAR au Maroc est encore à ses débuts, et que sa maîtrise par les différents départements nécessite du temps, le choix de se limiter actuellement aux programmes ministériels semble justifié. Cependant, il serait utile ultérieurement d'envisager une évolution de la LOLF dans le sens de la création de programmes interministériels pour les grandes politiques publiques faisant intervenir un nombre réduit de ministères, qui faciliterait la mise en œuvre intégrée et cohérente de ces politiques, et renforcerait l'efficacité de l'action publique.

À défaut d'instaurer des programmes interministériels, pour chaque politique transversale, il pourrait être utile de désigner un ministre « chef de file » qui coordonnerait les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, afin d'obtenir des résultats socio-économiques communs. Chaque ministre chef de file aurait la responsabilité de concevoir le ou les documents budgétaires relatifs à la politique transversale dont il aurait la responsabilité, en vue de les présenter au Parlement.

Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) permet d'assurer la cohérence de l'action publique dans le temps

La cohérence temporelle entre les différentes politiques publiques est nécessaire. L'élaboration des politiques et la planification peuvent se trouver déconnectées les unes des autres et du budget, et ne sont pas bornées par les ressources disponibles ou les priorités stratégiques. Le processus de budgétisation annuel vise donc plus le maintien d'un certain équilibre que l'allocation des ressources sur la base de choix politiques clairs pour atteindre des objectifs stratégiques. Le besoin de maîtrise du temps pour l'action publique peut se résoudre par divers moyens : à défaut de l'existence d'un Plan national ou d'un Cadre de développement, le budget de l'État s'impose comme le document de référence de la programmation pluriannuelle des choix et projets de l'État.

La programmation pluriannuelle vise à établir le lien indispensable entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant la voie pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget nécessaires à leur mise en œuvre. Elle ambitionne trois objectifs majeurs :

- Renforcer la discipline budgétaire dans sa globalité, y compris la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, tout en s'assurant de la compatibilité de l'impact des politiques budgétaires avec les ressources financières de l'État et le cadre macroéconomique.
- Consolider l'efficacité de la répartition intersectorielle des ressources par le développement de méthodes et d'outils assurant la relation entre les stratégies des politiques publiques et leur traduction concrète à travers le budget.

- Améliorer la performance opérationnelle en renforçant l'efficacité et l'efficience dans les prestations de services publics, en donnant aux gestionnaires une plus longue perspective dans leurs projets et en leur offrant un cadre de suivi de la performance.

Le CDMT, élément d'une gestion budgétaire fondée sur les objectifs et résultats, est un instrument indispensable pour donner plus de clarté aux choix stratégiques. Destiné à assurer la viabilité des politiques budgétaires et à définir un chemin temporel pour atteindre les objectifs et procéder aux changements, le CDMT permet de tenir compte des priorités et des contraintes financières et de donner de la prévisibilité aux gestionnaires. Il constitue une étape entre le budget annuel et la définition de la stratégie globale du gouvernement (pour le CDMT global) ou de la stratégie sectorielle d'un ministère (pour le CDMT sectoriel). Il garantit, au cours de la procédure budgétaire, que le budget de l'année et les budgets suivants respecteront certaines exigences, et assure la cohérence entre le budget annuel et les budgets des années ultérieures dont les grandes lignes – le cadre budgétaire à moyen terme – sont déterminées au début de la procédure budgétaire. De manière générale, le CDMT renforce la programmation budgétaire pluriannuelle et accroît la visibilité des choix stratégiques. Il peut être utilisé pour assurer que les politiques publiques, quand elles sont reliées entre elles, sont planifiées et budgétisées de façon cohérente.

Tableau de recommandations

1. Assurer que la vision du développement du Maroc soit déclinée en objectifs prioritaires clairs et partagés
1.1. Doter le Maroc d'un document d'orientation de politique générale à long terme, ou d'une série d'objectifs prioritaires bien établis et partagés.
2. Améliorer la planification et l'élaboration des stratégies sectorielles
2.1. Assurer que toutes les stratégies aient une vision.
2.2. Budgétiser chaque stratégie pour faciliter la priorisation au sein et entre les stratégies.
2.3. Avoir des horizons temporels précis pour chaque stratégie.
2.4. Définir au préalable les acteurs impliqués et leurs responsabilités dans la mise en œuvre des stratégies.
2.5. Assurer que l'élaboration des stratégies prenne en compte les stratégies existantes.
3. Renforcer la coordination des politiques publiques
3.1. Évaluer l'expérience des contrat-programmes pour en tirer des enseignements utiles à l'élaboration d'un cadre global de contractualisation.
3.2. Institutionnaliser l'approche interministérielle : <ul style="list-style-type: none"> ● Réactiver les comités interministériels peu (ou pas) dynamiques et veiller à la tenue régulière des sessions prévues pour véritablement développer une culture du travail collectif sur des sujets transversaux. ● Évaluer leur pertinence en fonction de leurs objectifs, de leurs représentants et de leurs modes de fonctionnement.
3.3. Renforcer les capacités d'impulsion du CDG (Cabinet du Chef du gouvernement et instances y dépendant) afin de garantir une approche commune, orientée par politique plutôt que par ministères.
3.4. Impliquer plus régulièrement les différentes parties prenantes lors de l'élaboration des stratégies et dans leur mode de gouvernance pour renforcer leur appropriation par les acteurs.
4. Soutenir la prise de décision par un système intégré de suivi de la réalisation des stratégies
4.1. Mieux encadrer le partage et l'accès aux informations pour accroître leur utilisation au sein et à l'extérieur de l'administration.
4.2. Accompagner les stratégies sectorielles d'indicateurs plus spécifiques à des filières prioritaires et d'indicateurs de résultats intermédiaires.
4.3. Sélectionner un petit nombre d'indicateurs de performance pour chaque stratégie au sein d'un processus rigoureux de sélection et élargir le champ des indicateurs pour inclure des indicateurs sociaux.
5. Développer une culture de l'évaluation et du rendre compte au sein de l'administration
5.1. Homogénéiser les pratiques et uniformiser les méthodologies.
5.2. Systématiser l'évaluation à mi-parcours et finale des stratégies.
5.3. Envisager la mise en place d'un organe indépendant des départements ministériels et agences d'exécution chargés de l'évaluation des stratégies et programmes sectoriels.
5.4. Développer une culture du rendre compte, avec notamment une définition claire des responsabilités de chaque acteur et en tablant sur la réforme de la gouvernance locale.

6. Renforcer les ressources humaines

6.1. Développer les capacités des ressources humaines au niveau de chaque département ministériel en matière de planification, de gestion de projet et de suivi-évaluation de chaque stratégie sectorielle.

7. Établir une situation consolidée des comptes du secteur public

7.1. Respecter de façon stricte les dispositions de la LOLF relatives à la limitation des reports des crédits d'investissement à 30 % des crédits de paiement et réduire le recours aux taxes parafiscales. En effet, l'usage excessif des exceptions aux règles budgétaires prive les documents de leur cohérence, unité, universalité et annualité, tout en amenuisant la portée du vote parlementaire.

7.2. Réduire la part des CST dans le budget de l'État.

En 2016, les 74 CST représentaient 17 % du budget de l'État, près de la moitié de leur montant concernait le développement territorial et les comptes spéciaux relatifs à la sécurité intérieure et extérieure du pays restaient exclus des débats et du contrôle parlementaire. Ces éléments altéraient la visibilité de l'affectation d'une part significative des dépenses de l'État aux différentes politiques publiques. Il serait donc souhaitable de limiter strictement la création des CST, conformément aux dispositions de l'article 25 de la LOLF.

7.3. Restreindre la création des Segma, qui forment un instrument budgétaire de grande importance dans l'application des politiques publiques, mais peuvent nuire à la cohérence de l'action publique.

Il convient, en conséquence, de clarifier la notion d'EEP ; d'améliorer l'information du Parlement sur les EEP ; d'indiquer en totalité les transferts budgétaires émanant du budget général de l'État en faveur des EEP dans les crédits alloués à chaque département ministériel ; de renforcer le contrôle de l'État sur les EEP et leur gouvernance ; et d'assainir et clarifier la situation financière des EEP. Enfin, il serait bon d'évaluer la pertinence des démembrements de l'État à la lumière des objectifs de la régionalisation avancée.

7.4. Harmoniser les dispositifs comptables de l'ensemble des composantes du secteur public.

Pour ce faire, il s'agit de poursuivre l'intégration des systèmes d'information financière et comptable, rapprocher les dispositifs de contrôle de la qualité comptable, et élaborer un référentiel de consolidation des comptes.

7.5. Améliorer la cohérence de la gouvernance financière dans le contexte de la régionalisation avancée.

Cette dernière implique le transfert de compétences et de ressources matérielles, financières et humaines considérables de l'État vers les collectivités locales. Pour la rendre plus soutenable, équitable et durable, il faut maîtriser l'endettement des collectivités locales et renouveler leur système de contrôle et de reddition des comptes, ainsi que faire converger les normes de gestion des marchés publics, de la comptabilité et de la production de l'information financière.

Il en résulte la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités des acteurs locaux à chaque échelon territorial ; évaluer les moyens financiers nécessaires aux collectivités locales ; renforcer les capacités des acteurs locaux ; maîtriser l'endettement du secteur public local ; repenser le système de contrôle et de reddition des comptes entre l'État et les collectivités locales ; harmoniser les règles et les procédures d'achat public entre l'État, les EEP et les collectivités territoriales.

8. Poursuivre les réformes associées à l'adoption de la GAR

8.1. Continuer la mise en œuvre de la LOLF en structurant la répartition du budget par programme et autour d'indicateurs de résultats. En effet, en modifiant l'architecture du budget des finances publiques, la LOLF change la façon dont les politiques publiques sont conçues et mises en œuvre, et améliore par conséquent leur cohérence.

8.2. Envisager, une fois que la GAR sera généralisée et que ses outils seront maîtrisés par l'ensemble des départements ministériels, le développement de programmes interministériels à travers :

- L'amendement de la LOLF, de sorte à permettre des programmes interministériels. En effet, l'article 39 de la LOLF prévoit actuellement que le programme correspond à des politiques publiques sectorielles, confiées à un seul ministère. Mais, en raison de la souplesse de gestion qu'apporteraient les programmes intégrant des politiques sectorielles confiées à divers ministères, il serait utile d'envisager ultérieurement cette évolution de la LOLF.
- À défaut de cette évolution, désigner un ministre « chef de file » à qui il reviendrait de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes contribuant à une même politique publique. En effet, lorsqu'une politique publique intègre des activités relevant de différents programmes, le Chef du gouvernement pourrait désigner un ministre chargé d'organiser les activités et ayant la responsabilité de concevoir les documents budgétaires relatifs en vue de les présenter au Parlement.

8.3. Adopter un CDMT global afin de s'assurer de la cohérence de l'action publique dans le temps. En effet, le Maroc s'est doté de CDMT sectoriels. Il serait utile de développer un CDMT global qui aiderait à accroître la visibilité des choix stratégiques et assurer que les politiques publiques, quand elles sont reliées entre elles, soient planifiées et budgétisées de façon cohérente.

Notes

1. Antigua et Barbuda, Argentine, Brésil, Belize, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay, Venezuela.
2. Le budget est le document primordial en matière de politique gouvernementale. Il doit être exhaustif et couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État de façon à permettre de comparer les différentes options (OCDE [2002], « Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>).
3. Accompagner le projet de Loi de finances d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public est facultatif. Le projet de Loi de finances de 2017 n'a pas été accompagné d'un tel rapport.
4. Les dépenses de l'État mentionnées incluent les dépenses d'investissement (61 392 millions MAD), mais pas l'amortissement de la dette publique (40 907 millions MAD).
5. Cette règle suppose que les recettes soient versées dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée.

6. Le projet de Loi de finances pour 2017 prévoit que le montant total des charges hors dépenses relatives aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux s'élève à 393.02 milliards MAD. De leur côté, les ressources s'élèvent à 373.1 milliards MAD. Le solde du budget de l'État (hors produits des emprunts et hors amortissement de la dette publique à moyen et long terme) ressort à 49.30 milliards MAD. Il était de 53.66 milliards MAD en 2016 (ministère de l'Économie et des Finances, « Projet de loi de finances pour l'année 2017, Rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome »).
7. Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la Loi de finances.
8. Dahir n° 1-15-83 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, art. 170 à 172 ; Dahir n° 1-15-84 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, art. 149 à 151 ; Dahir n° 1-15-85 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la Loi organique n° 113-14 relative aux communes, art. 157 à 159.

Références

- Banque mondiale (2017), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), Washington, DC, <http://data.banquemondiale.org>.
- Bureau du Cabinet (Royaume-Uni) (2006), "Prime Minister's Delivery Unit", Londres, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060715142152/cabinetoffice.gov.uk/pmd>.
- CESE (2013), « Initiative nationale pour le développement humain : analyse et recommandations », saisine n° 2/2013, Conseil économique, social et environnemental, Rabat, www.cese.ma/Documents/PDF/Rapport-INDH-VF.pdf.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2016), *Panorama Social de América Latina*, Directions du développement social et des statistiques, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf and.
- Cour des comptes (2016), « Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance », juin 2016, Rabat, http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_296.pdf.
- CSEFRS (2014), « Vision stratégique de la réforme 2015-30, pour une école de l'équité, de la qualité et de la formation », Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Rabat, www.csefrs.ma/pdf/Vision_VF_Fr.pdf.
- Gallup Organization, *Gallup World Poll* (base de données), <http://www.gallup.com/services/207413/gallup-world-poll.aspx>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Voter Turnout Database* (base de données), <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>.
- MAGG (2015a), « La convergence des politiques publiques, État des lieux », Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance, Rabat, <http://www.mag.gov.ma/>.
- MAGG (2015b), « La convergence des politiques publiques, Pistes d'action », Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance, Rabat, <http://www.mag.gov.ma/>.
- MIICEN (2014), « D'Émergence aux Écosystèmes performants - Mise en œuvre du Plan d'Accélération Industrielle », 2 septembre 2014, document de travail, Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique, Rabat.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2016), « Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2017 », Note de présentation, Rabat, https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2017/np_fr.pdf.
- Ministère de l'Économie et des Finances (n.d.), site de la direction du Budget, Rabat, <http://lof.finances.gov.ma/fr/glossaire>.
- Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), "New approaches to economic challenges: What role for Key National Indicators?," 11 janvier 2016, Véronique Fouque, Head of the performance department, Budget Directorate, Paris.
- OCDE (à paraître), *Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc : guide de bonnes pratiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>.

- OCDE (2017b), *Policy Coherence for Sustainable Development 2017, Eradicating Poverty and Promoting Prosperity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272576-en>.
- OCDE (2017c), « Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Synthèse et Recommandations. Le développement territorial inclusif et durable au Maroc : enjeux et recommandations pour l'action publique coordonnée », Document soumis au Comité des politiques de développement régional, CFE/RDPC(2017)10/SUM, décembre.
- OCDE (2016a), *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267145-fr>.
- OCDE (2016b), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr>.
- OCDE (2016c), *Comment va la vie ? 2015 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-fr
- OCDE (2015a), *Better Policies for Development 2015, Policy Coherence and Green Growth*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236813-en>.
- OCDE (2015b), « The Senior Officials from the Centre of Government – Centre Stage : Driving Better Policies from the Centre of Government », document de travail, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM\(2014\)3/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM(2014)3/REV1&docLanguage=En).
- OCDE (2015c), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OCDE (2015d), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr>.
- OCDE (2014), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>.
- OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries (Summary in French)*, (Réussir la réforme : Priorités structurelles en temps de crise – résumé en français), Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-sum-fr>.
- OCDE (2009), "Building blocks for policy coherence for development", Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>.
- OCDE (2012), "Policy coherence for development, Policy framework for policy coherence for development", Document de travail n° 1, OECD office of the Secretary-General, Unit for Policy Coherence for development, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf>.
- OCDE (2002), *Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1/3, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.
- ONDH (2013), « Évaluation des réalisations de la première phase de l'INDH (2005-2010) et de leurs effets sur les populations cibles – Synthèse », avril, Observatoire national du développement humain, Rabat, www.ondh.ma/sites/default/files/documents/synthese_du_rapport_ondh_2013.pdf.
- Royaume du Maroc (2016), « Discours de SM le Roi à l'occasion de l'anniversaire de la Marche Verte », <http://www.maroc.ma>.
- Royaume du Maroc (2015), *Bulletin officiel*, n° 6423 bis, Rabat, http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/corps_de_la_loi_de_finances_2016_fr_0.pdf.
- Royaume du Maroc (2015, 2010 et 2007), « Discours de SM le Roi à l'occasion de la fête du Trône », 2015, 2010, 2007 ; <http://www.maroc.ma>.
- Royaume du Maroc (2017), « Le Programme Gouvernemental – en application des dispositions de l'article 88 de la Constitution », avril, <http://www.maroc.ma>.
- Royaume du Maroc (2012), « Programme du gouvernement », Rabat, http://www.men.gov.ma/Documents/programme_gouv_FR.pdf.
- Union européenne (2014), « Évaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc, Rapport final, Volume 2, Évaluation menée conjointement par la Commission européenne, l'Espagne, la France et le Gouvernement du Maroc », Unité d'évaluation de la Direction générale Développement et coopération – EuropeAid (Commission européenne), https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-budget-support-morocco-1332-annex-201409_fr.pdf.

ANNEXE 5.A1

Liste des stratégies et documents de politiques nationales pris en compte dans l'analyse de la cohérence des politiques publiques

Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique

- Plan d'accélération industrielle : de l'émergence aux écosystèmes performants 2014-20
- Maroc Digital 2020
- Maroc Numeric

Ministère de l'Équipement et des Transports

- Stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique 2010-15

Ministère délégué auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce de l'Investissement et de l'Économie numérique, chargé du Commerce extérieur

- Maroc Export +
- Plan national de développement des échanges commerciaux 2014-2016
- Plan Rawaj

Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement

- Stratégie des énergies renouvelables // Stratégie nationale d'efficacité énergétique à l'horizon 2030
- Stratégie énergétique nationale

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime

- Stratégie de développement et de compétitivité du secteur halieutique marocain à l'horizon 2020
- Plan Maroc vert

Ministère de l'emploi

- Stratégie nationale pour l'emploi

Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique

- Vision stratégique de la réforme 2015-2030

Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique

- Stratégie nationale de la formation professionnelle 2021

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Le Centre de développement de l'OCDE, créé en 1962, est un forum indépendant consacré au partage des savoirs et au dialogue, sur un pied d'égalité, entre les pays membres de l'OCDE et les économies en développement. Aujourd'hui, il regroupe 27 pays de l'OCDE et 25 pays non membres de l'OCDE. Le Centre se concentre sur les problèmes structurels émergents susceptibles d'avoir un impact sur le développement mondial et sur des enjeux de développement plus spécifiques auxquels sont confrontées les économies émergentes et en développement. Au moyen d'analyses factuelles et de partenariats stratégiques, il aide les pays à formuler des politiques économiques innovantes pour répondre aux défis mondiaux du développement.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site www.oecd.org/fr/dev.

