

4 La transparence en pratique : améliorer l'accès à l'information pour un gouvernement plus transparent et redevable au Maroc

Ce chapitre détaille le cadre légal et réglementaire ainsi que les arrangements institutionnels propres au droit d'accès à l'information, qu'il soit réactif ou proactif. Il analyse les avancées permises par leur mise en œuvre, et identifie des opportunités et défis à relever pour accroître la transparence dans la vie publique marocaine. Au-delà de l'accès à l'information publique, ce chapitre évalue l'ancrage progressif de mécanismes de transparence et de redevabilité. Il formule des recommandations, fondées sur des pratiques de pays membres de l'OCDE, pour poursuivre la promotion d'un gouvernement transparent et redevable au Maroc.

4.1. Introduction

Présenté en mai 2021 au Roi du Maroc, le rapport de la Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement présente la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne comme des composantes essentielles du développement marocain à l'horizon 2035. Il met l'accent sur le rôle de l'accès à l'information pour une vie publique plus éthique et redevable (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]). Ce faisant, ces orientations font écho aux principes et droits énoncés dans le cadre constitutionnel, légal et réglementaire marocain.

Les engagements pris dans la Constitution ont permis de faire du droit d'accès à l'information un pilier des réformes de gouvernement ouvert au Maroc. Comme dans de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE, ce droit se matérialise par des lois sur l'accès à l'information, à l'image de la loi n° 31-13 (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Il vise à promouvoir l'accès des parties prenantes aux informations et aux données publiques, de manière proactive ou réactive, contribuant ainsi à une gouvernance et à des politiques et services publics efficaces.

En outre, sa mise en œuvre est un levier pour accroître l'ouverture du processus de décision publique aux citoyens et aux parties prenantes, de la définition des politiques publiques à l'évaluation de leurs résultats. À l'échelle des pays membres et partenaires de l'OCDE, les pratiques s'orientent en ce sens vers une fourniture des informations gouvernementales plus ciblée, utile et avec un impact sur les parties prenantes, afin de créer une valeur ajoutée par l'usage de ces informations (OCDE, 2022^[3]). Ce type d'approche emploie la valeur instrumentale de la transparence pour atteindre ou améliorer d'autres objectifs de politiques publiques. Ici, la transparence du gouvernement fait référence à la possibilité « d'accès et d'utilisation par les parties prenantes des informations et des données publiques concernant l'ensemble du processus de prise de décision publique, y compris les politiques, les initiatives, les salaires, les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, les allocations budgétaires et les dépenses » (OCDE, 2022^[3]). Ce faisant, les administrations établissent une relation à double sens avec les parties prenantes, d'une part en leur fournissant et en leur communiquant des informations, et d'autre part en recueillant leurs réactions ou les fruits de la réutilisation de ces données, pour une plus grande redevabilité publique et un engagement accru (OCDE, 2022^[3]).

Le chapitre explore le cadre légal et les arrangements institutionnels marocains visant à favoriser l'accès à l'information et aux données publiques. Il analyse les avancées et les défis dans la mise en œuvre de ce droit, en termes de gouvernance, de publication réactive et de divulgation proactive, avant d'aborder des orientations vers un ancrage progressif d'une culture de transparence et de redevabilité publique au Maroc. Il formule des recommandations pour poursuivre les nombreux efforts entrepris, en s'appuyant sur les bonnes pratiques de pays membres et partenaires de l'OCDE.

4.2. Un cadre légal et des arrangements institutionnels pour la promotion de l'accès à l'information

L'accès à l'information est conçu comme la capacité d'un individu à rechercher, recevoir, transmettre et utiliser efficacement l'information (UNESCO, s.d.^[4] ; OCDE, 2022^[3]). S'agissant des informations et données publiques, il repose sur l'existence d'un système promouvant leur mise à disposition pour les citoyens et les organisations. Depuis 1946, la résolution 59 de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît la liberté d'information comme un « droit fondamental et la pierre de touche de toutes les libertés » (Assemblée générale des Nations Unies, 1946^[5]). L'observation générale n° 34 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du Comité des droits de l'homme rappelle son caractère fondamental pour « toute société libre et démocratique » (Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 2011^[6]).

Ce droit a été inscrit dans la Constitution de pays membres et non membres de l'OCDE, par exemple l'Espagne, la Colombie, le Mexique, le Portugal et la Tunisie. Au Maroc, l'article 27 de la Constitution de 2011 prévoit en effet que :

Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi. (Royaume du Maroc, 2011^[7])

En outre, le droit d'accès à l'information trouve sa source dans le cadre législatif et réglementaire, et principalement la loi n° 31-13 du 12 mars 2018 relative au droit d'accès à l'information, précisée par la circulaire n° 2 du 25 décembre 2018 relative à la désignation des chargés d'information, et la circulaire n° 05/2020 du 17 juin 2020 relative à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information. Ce corpus fait également écho aux engagements internationaux du Royaume du Maroc (voir Tableau 4.1).

Tableau 4.1. Principaux engagements internationaux du Maroc relatifs au droit à l'information et au gouvernement ouvert

Convention	Maroc
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	Signature : 19 janvier 1977 Ratification : 3 mai 1979
Convention des Nations Unies contre la corruption	Signature : 9 décembre 2003 Ratification : 9 mai 2007
Convention relative aux droits de l'enfant	Signature : 26 janvier 1990 Ratification : 21 juin 1993
PGO	Membre depuis 2018
Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert	Adhésion en avril 2018

Sources : Nations Unies, « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », Collection des traités, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr ; Nations Unies, « Convention des Nations Unies contre la corruption », Collection des traités, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=fr ; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Convention relative aux droits de l'enfant », <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx> ; Partenariat pour un gouvernement ouvert, « Membres », <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> ; OCDE, « Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert », <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

La loi n° 31-13 établit un cadre ambitieux, applicable aux trois branches du pouvoir (exécutif, législatif et judiciaire), dans les administrations centrales comme infranationales, définissant ainsi les normes applicables à travers l'ensemble du secteur public marocain. Elle s'étend également aux entités privées investi de mission de service public, aux collectivités territoriales, aux établissements, institutions ou organismes de droit public et aux institutions et instance de bonne gouvernance (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

Cette section analyse les avancées permises par le cadre légal et réglementaire et les arrangements institutionnels marocains, tant en termes de publication réactive que proactive. Tout en couvrant les responsabilités institutionnelles introduites par la loi n° 31-13, les développements détaillent les dispositions, les procédures et moyens qu'elle a définis pour requérir l'information, traiter les demandes et assurer un droit de recours en matière d'accès à l'information, ainsi que les mécanismes encadrant la publication proactive des données gouvernementales. Cette section s'achève sur l'opportunité d'approfondir la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, suivant une approche stratégique et intégrée, et d'assurer une cohérence entre les initiatives engagées et les objectifs stratégiques d'ouverture

du pays, ainsi que les objectifs d'impact plus larges en matière de qualité des services publics et de confiance citoyenne.

4.2.1. Des responsabilités institutionnelles sont définies, mais pourraient être clarifiées pour poursuivre l'approfondissement du dispositif

À travers les pays membres et non membres de l'OCDE, une composante essentielle à la mise en œuvre des lois d'accès à l'information réside dans l'existence de responsabilités et d'arrangements institutionnels explicites et solides (OCDE, 2017^[8]). Les prérogatives de ces organes varient d'un pays à l'autre, mais peuvent couvrir l'application, le suivi et la promotion de la loi (OCDE, 2022^[3]).

La définition d'un mandat clair, établissant des responsabilités et des rôles précis, est un facteur pour assurer la légitimité de l'institution ou des individus chargés de ces missions, et garantir l'impartialité des décisions et des opérations. En outre, les ressources humaines, techniques et financières sont cruciales pour la bonne application des responsabilités définies (OCDE, 2017^[8]).

Les développements qui suivent analysent ces différents éléments dans le contexte marocain. En effet, au Maroc, les principales responsabilités établies par le cadre légal et réglementaire incombent à la Commission du droit d'accès à l'information (CDAI) et aux chargés d'accès à l'information, ces derniers devant être nommés dans toutes les institutions assujetties à la loi n° 31-13. D'autres acteurs clés – le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) et la Direction Générale des Collectivités Territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT) – interviennent également à leurs côtés pour assurer l'opérationnalisation du droit.

La Commission du droit d'accès à l'information est le point focal du dispositif institutionnel

Des responsabilités institutionnelles clairement identifiées sont nécessaires à un droit d'accès à l'information effectif (OCDE, 2017^[8]). Parmi les pays membres et non membres de l'OCDE, 49 % optent pour une commission, une agence, un organisme ou un médiateur de l'information indépendant ayant un mandat spécifique pour l'accès à l'information, la transparence ou la lutte contre la corruption (OCDE, 2021^[9]).¹ Au Maroc, la CDAI est ainsi chargée par la loi de la mise en œuvre et du suivi du droit d'accès à l'information, et dépend des Services du chef du gouvernement (SCG) (Services du Chef du gouvernement, 2019^[10]).

En termes de gouvernance, son président est également le président de la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP), ce qui peut être considéré comme une chose positive en vue d'un pilotage cohérent de la gestion des données. Par conséquent, la CDAI est assistée, dans l'exercice de ses missions, par les moyens administratifs de la CNDP. La nomination du président relève de la compétence du Roi, conformément à la loi n° 09-08. La loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information ne prévoit pas de dispositions particulières pour son licenciement. Le mandat des neuf membres composant la CDAI (voir Encadré 4.1) est de cinq ans, renouvelable une fois.

Encadré 4.1. Composition de la CDAI

En vertu de l'article 23 de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, la Commission est composée de :

- Deux représentants des administrations nommés par le chef du gouvernement.
- Un membre nommé par le président de la Chambre des représentants.
- Un membre nommé par le président de la Chambre des conseillers.
- Un représentant de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC).
- Un représentant de l'institution « Archives du Maroc ».
- Un représentant du Conseil national des droits de l'Homme.
- Un représentant du médiateur.
- Un représentant de l'une des associations œuvrant dans le domaine du droit d'accès à l'information, désigné par le chef du gouvernement.

Source : adapté de l'article 23 de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

L'impartialité et l'indépendance des entités responsables de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information sont des garanties de sa pleine application (OCDE, 2022^[3]). Certains pays, comme la France, l'Italie ou encore le Mexique, ont consacré ces garanties par le statut d'autorité ou d'agence indépendante octroyé à la Commission en place en charge de cette mission. Au Maroc, la Commission est placée sous l'autorité hiérarchique du chef du gouvernement (Royaume du Maroc, 2018^[2] ; OCDE, 2019^[11]). Comme c'est aussi le cas de la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel, elle n'a pas le statut d'autorité administrative indépendante, mais celui de service administratif dépourvu de la personnalité morale (OCDE, 2019^[11]). Pour ce qui concerne le choix de ses membres, un tiers d'entre eux sont nommés par le chef du gouvernement, deux autres par la présidence de chaque chambre parlementaire et les quatre autres membres par leur institution respective (voir Encadré 4.1). Face à ce choix de gouvernance, il est important de veiller à ce que les processus de nomination permettent la sélection de profils d'experts/de praticiens dans le domaine de la promotion de la transparence et de la redevabilité, afin d'assurer la légitimité de leur nomination.

Clarifier l'autonomie budgétaire de la CDAI

Au-delà de la transparence de la désignation et de l'autonomie décisionnelle de l'organe, l'autonomie de gestion est également un gage d'impartialité et d'indépendance des institutions garantissant l'accès à l'information. Si les budgets alloués à ces organes diffèrent dans une large mesure selon leurs missions, la taille et la situation de chaque État, dans les pays de l'OCDE, ces instances jouissent d'une grande autonomie de gestion (OCDE, 2019^[11]). Dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, parmi les pays ayant répondu qu'ils disposent d'une organisation indépendante chargée de l'accès à l'information, plus de 80 % déclarent que celle-ci se voit octroyer sa propre ligne budgétaire, issue des recettes de l'État. Ainsi, le président, le directeur ou le membre de la Commission placé à sa tête dispose, dès lors, d'un budget souvent globalisé, à employer en fonction des besoins de l'instance pour mener à bien les actions relatives au droit d'accès à l'information.²

Au Maroc, le budget de la CDAI et de la CNDP fait partie du budget alloué aux SCG. Les informations disponibles et les échanges avec certaines autorités tendent à montrer que, actuellement, une enveloppe est indistinctement allouée à la fois à la CNDP et à la CDAI, dont les services sont communs. Une ligne

budgétaire dédiée à la CDAI n'est ainsi pas identifiable en tant que telle. **Cependant, l'utilisation d'une somme spécifiquement allouée pourrait soutenir la mise en œuvre de ses prérogatives en matière d'accès à l'information.** Elle serait en outre un gage de renforcement de son autonomie budgétaire et décisionnelle.

Clarifier les objectifs poursuivis et les tâches des agents de la CDAI et de la CNDP pour soutenir la continuité et le suivi de leurs actions

De manière similaire, des ressources humaines explicitement allouées au droit d'accès à l'information représentent une garantie de mise en œuvre continue et indépendante des prérogatives confiées aux entités chargées de l'application de ce droit (OCDE, 2019^[11]). Il ressort des entretiens lors de la mission de revue par les pairs que les employés du Secrétariat de la CDAI sont aussi ceux de la CNDP. Les échanges soulignent que ce mode de gouvernance permet l'appréhension de la limite entre les données à partager ou non. Dans certains pays de l'OCDE, comme le Mexique, une même institution incarne les deux dimensions que sont l'accès à l'information et la protection des données privées. Cependant, si les services peuvent se consulter et échanger, le traitement des données personnelles, d'une part, et la transparence et l'accès à l'information, d'autre part, sont des prérogatives d'unités distinctes, afin de faciliter et de pérenniser les ressources et la gestion des dossiers. D'autres pays, comme le Canada ou la France, ont octroyé ces prérogatives à différents organes gouvernementaux ou à des instances indépendantes distinctes.

Au Maroc, les ressources humaines peuvent sembler limitées au regard des missions des deux Commissions qu'elles servent. En effet, elles sont en charge, pour le compte de la CDAI, non seulement de préparer les travaux des membres de la Commission – afin d'émettre des recommandations et des propositions visant à améliorer la qualité des procédures d'accès à l'information, apporter conseils et expertise aux institutions, présenter au gouvernement toute proposition en vue d'adapter les textes législatifs et réglementaires en vigueur au principe du droit d'accès à l'information – mais également de recevoir les plaintes des demandeurs et de les traiter administrativement et juridiquement pour que les membres puissent statuer en procédant aux enquêtes et investigations, assurer les travaux préparatoires pour que les membres donnent un avis sur les projets législatifs et réglementaires soumis par le gouvernement, tout en assurant la sensibilisation et en établissant un rapport annuel faisant le bilan de ses activités en matière de droit d'accès à l'information et comportant une évaluation du processus de sa mise en œuvre.³ À cela s'ajoutent les prérogatives qui leur sont confiées au titre du mandat de la CNDP, à savoir veiller au respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, et ce également par des missions d'information et de sensibilisation, de conseil et de proposition, de protection, de contrôle et d'investigation, ainsi que de veille juridique et technologique (Royaume du Maroc, 2009^[12]).

La clarification des responsabilités en matière d'accès à l'information et de protection des données personnelles au sein même des services est un préalable à la mise en œuvre efficace des tâches qui leur sont confiées. Il ressort des échanges menés que les ressources allouées sont en pratique affectées à l'ensemble des missions de la CNDP et de la CDAI, de manière flexible et essentiellement en fonction des besoins. Si cette flexibilité peut permettre de s'adapter aux flux de demandes et recours reçus par les deux Commissions, il est essentiel qu'elle s'accompagne d'une **clarification des objectifs poursuivis, des démarches distinctes pour chacune d'elles et d'une planification des tâches y afférentes, afin d'assurer la continuité, la cohérence et le suivi des actions pour chaque instance.** Dans les faits, et afin de satisfaire aux délais légaux de réponses aux demandes, cela pourrait **par exemple se traduire par l'attribution prioritaire à certains employés identifiés des dossiers relatifs à l'accès à l'information, d'une part, et à la protection des données, d'autre part, ou par la mise en place d'équipes dédiées** aux prérogatives de la CDAI et de la CNDP, tout en conservant certaines fonctions communes ou un secrétariat commun aux deux instances.

D'autres acteurs clés de l'administration marocaine ont également des prérogatives relatives au droit d'accès à l'information : le MTNRA, l'ADD et la DGCT

En complément des prérogatives de la CDAI, d'autres acteurs du gouvernement central agissent dans le dispositif institutionnel du droit d'accès à l'information. Il s'agit notamment du ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (MTNRA), de l'Agence de développement du digital (ADD) et de la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT), bien que d'autres organismes y contribuent également.

Le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (MTNRA)

Le MTNRA assure un rôle moteur pour les administrations et organismes publics centraux et déconcentrés. En jouant le rôle de relais auprès de la CDAI, il assure la coordination de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information pour ces entités, notamment via le réseau interministériel des chargés d'accès à l'information, sous son autorité en vertu de la circulaire n° 5/2020 du 17 juin 2020 (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]).

En outre, en matière de données ouvertes plus spécifiquement, il est l'autorité de tutelle de l'ADD. C'est sous leur égide que sont placés les travaux du comité de pilotage *open data* du Maroc.

Ce rôle de coordination se traduit également dans la mise en œuvre des plans d'actions nationaux (PAN) dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), avec pour corollaire une prérogative attribuée au MTNRA en matière de suivi de la mise en œuvre des engagements dans le domaine de l'accès à l'information. Le suivi de leur réalisation en est une illustration (Royaume du Maroc, 2021^[14]) (voir Tableau 4.4).

Au-delà de cette coordination de l'action de l'administration centrale et déconcentrée, le MTNRA est un acteur clé de la sensibilisation des départements ministériels et organismes publics, mais aussi d'organisations de la société civile (OSC), comme en témoignent les actions de dissémination menées conjointement avec la CDAI et la DGCT auprès de ces diverses cibles. Il joue également un rôle central dans la formation et le renforcement des compétences des chargés d'accès à l'information et de formation des formateurs en matière d'accès à l'information dans l'administration centrale et déconcentrée (voir Section 4.3.2). Plus généralement, il accompagne en ce sens les départements ministériels et les établissements publics dans leur mise en œuvre du droit d'accès à l'information. Il les soutient également par son action dans le développement d'outils spécifiques au droit d'accès à l'information, comme la plateforme de demande d'accès aux informations publiques *chafafiya.ma*.

L'Agence de développement du digital (ADD)

L'ADD est un établissement public marocain, créé par la loi n° 61-16 du 14 septembre 2017 (Royaume du Maroc, 2017^[15]). Elle est placée sous la tutelle du MTNRA et est chargée de mettre en œuvre la stratégie de l'État en matière de développement numérique, ce qui implique notamment de promouvoir la diffusion et l'utilisation effective des outils numériques dans l'administration publique, ainsi que leur usage par les citoyens (Royaume du Maroc, 2017^[15]).

Ses prérogatives incluent notamment de soumettre au gouvernement les orientations à suivre en matière de développement du digital, de donner un avis sur toute question y afférente dont elle est saisie par le gouvernement, ainsi que de faire les propositions et les études nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement du digital. En outre, dans le cadre des programmes e-Gov et en coordination avec les organismes publics concernés, elle appuie les projets d'administration électronique et de services publics numériques, pour en assurer l'interopérabilité et l'intégration (ADD, s.d.^[16]).

La Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT)

Compte tenu de sa compétence générale envers les autorités infranationales, la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur (DGCT) agit en qualité de coordonnateur du déploiement de l'accès à l'information au sein des collectivités territoriales. À ce titre, elle en clarifie les orientations dans un guide à l'intention des collectivités territoriales et a pris l'engagement, dans le cadre du second plan d'action du PGO, de créer une boîte à outils et des lignes directrices pour sa mise en œuvre locale (Royaume du Maroc, 2021^[14]).

Elle joue un rôle d'impulsion et de soutien en termes de capacités et de compétences. Elle a notamment permis que le Portail national des collectivités territoriales soit un *hub* des données ouvertes – notamment budgétaires – de ces organismes, et que la plateforme *chafafiya.ma* soit étendue aux collectivités territoriales. En outre, elle assure l'accompagnement, la sensibilisation et la formation des agents des collectivités territoriales qui mettent en œuvre l'accès à l'information (voir Section 4.3.2).

Clarifier explicitement les rôles et relations des acteurs clés pourrait accroître l'efficacité et la transparence du dispositif

Pour assurer un cadre opérationnel à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, expliciter clairement les responsabilités et les relations entre les institutions clés est un préalable. Si la loi n° 31-13 et les circulaires y afférentes ont apporté des précisions quant aux responsabilités institutionnelles, certaines prérogatives sont parfois, en pratique, mises en œuvre par de multiples acteurs du gouvernement. Par exemple, il ressort des échanges lors de la mission de revue par les pairs que des activités de sensibilisation sont menées par la CDAI, le MTNRA, la DGCT et le syndicat national de la presse, parfois de manière conjointe ou concertée. Cependant, ces échanges ont également démontré que la présence de multiples interlocuteurs peut induire un questionnement des administrations, OSC ou citoyens quant à l'organisme à contacter pour un dilemme ou un besoin particulier en matière d'accès à l'information.

Afin de renforcer la transparence et l'intelligibilité des responsabilités de chaque organe impliqué, en termes de coordination, traitement des demandes, recours, sensibilisation, formation, etc., il pourrait être utile de **clarifier, dans un document ou sur un site central, leurs prérogatives et relations respectives, ce qui constituerait une opportunité de garantir la clarté du dispositif. Procéder ainsi contribuerait à en assurer le plein déploiement par les administrations et un usage efficace par les citoyens et la société civile.**

Au sein de l'ensemble des organisations publiques, les chargés d'accès à l'information sont un maillon essentiel pour approfondir l'ancrage de la culture de l'accès à l'information

Au-delà d'une entité centrale, la diffusion des responsabilités auprès des organismes assujettis aux lois d'accès à l'information est un moyen de veiller au respect de ce droit au sein des administrations et d'assurer un relais vers l'organe central d'accès à l'information (OCDE, 2019^[11]). Parmi les pays membres et non membres de l'OCDE, 60 % (comme le Canada, le Chili, l'Irlande ou la Tunisie) ont prévu la nomination de chargés d'accès à l'information dans leur dispositif légal et réglementaire (OCDE, 2021^[9]). Au Maroc, de la même façon, le législateur s'est assuré de la diffusion des responsabilités institutionnelles au sein des entités entrant dans le champ de la loi n° 31-13. Chaque organisation assujettie doit se doter d'un ou de plusieurs chargé(s) d'accès à l'information, point(s) de contact pour toute question y afférente (Royaume du Maroc, 2018^[21]).

Cette diffusion des responsabilités est largement engagée deux ans et demi après l'adoption de la loi, au niveau national comme au niveau local. La plupart des institutions centrales et déconcentrées (plus de 75 %) ont mis en place cette fonction, assurant un haut niveau de conformité aux dispositions légales. Le MTNRA dispose en outre d'une base de données répertoriant les chargés d'information. À l'échelon

infranational, des chargés d'accès à l'information ont également été nommés dans toutes les collectivités territoriales. On compte au total, à l'échelon central et déconcentré, plus de 2059 chargés d'accès à l'information dans toutes les administrations, dont 81 % au niveau déconcentré,⁴ et plus de 1 920 points focaux dans les collectivités territoriales du Maroc, qui sont amenés à jouer le rôle de relai entre leurs administrations et les citoyens dans la mise en œuvre du droit.⁵

Faciliter l'accès aux contacts des chargés d'accès à l'information pourrait être un moyen d'accroître leur identification par le public et la mise en œuvre du droit d'accès à l'information

Les collectivités territoriales ont fourni une adresse électronique à utiliser pour formuler une requête et offrir aux citoyens la possibilité de communiquer directement avec les gouvernements locaux pour accéder à une information ou à une donnée publique (DGCT, 2020_[17]). Cependant, au moment de la rédaction de ce rapport, les documents PDF par région ont été publiés dans un article de la rubrique « actualités » sur le Portail national des collectivités territoriales, mais demeurent difficiles d'accès sur la plateforme, et les liens pour les ouvrir et accéder aux adresses électroniques des chargés d'accès à l'information n'étaient pas valides.⁶ Les autorités pourraient **considérer d'en faciliter l'accès dans un espace bien identifié du site, comme une page ou une section du portail relative à l'accès à l'information ou aux démarches des citoyens auprès des collectivités**. En outre, afin d'éviter tout problème technique lié aux liens ou à l'accessibilité, en fonction des situations des citoyens (par exemple, en raison d'une déficience visuelle) et des appareils utilisés pour les consulter, **les informations pour contacter les chargés d'accès à l'information pourraient être mises à disposition directement sur la page idoine**.

Faciliter l'identification des chargés d'accès à l'information par les citoyens est un moyen d'accroître la possibilité de les contacter et de faire usage du droit d'accès à l'information. La pratique d'une publication en ligne de la liste des coordonnateurs d'accès à l'information est par exemple employée au Canada non seulement pour l'accès des citoyens à ces fonctions et aux informations, mais également pour la coordination des entités fédérales en matière de droit d'accès à l'information (voir Encadré 4.2). **Une publication similaire de la liste des chargés d'accès à l'information en ligne par le MTNRA et la DGCT représenterait un levier pour encourager les organisations marocaines à permettre ce lien direct avec les citoyens, voire à poursuivre les efforts de nomination et de communication de l'identité et des moyens de contacter les chargés d'accès à l'information pour les organismes qui ne l'auraient pas encore fait**. Cela présuppose la nomination des chargés d'accès à l'information et la cartographie précise des organismes assujettis aux obligations de la loi n° 31-13 et de leurs chargés d'accès à l'information.

Encadré 4.2. Une liste unique des coordonnateurs d'accès à l'information en ligne au Canada

Au Canada, tout citoyen peut trouver en ligne la liste de tous les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). Elle est établie par institution, selon l'ordre alphabétique des institutions fédérales. Les informations disponibles sur Internet donnent le nom, l'adresse et le numéro de téléphone des coordonnateurs dans tous les bureaux de l'AIPRP, dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Sa publication en ligne facilite l'accès direct aux individus responsables, la coordination et la création d'un réseau des coordonnateurs, qui constitue non seulement une communauté de pratique mais aussi un centre d'expertise en matière d'accès à l'information et de protection des données privées.

Source : (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2021_[18]), www.tbs-sct.canada.ca/ap/atip-aiprp/coord-fra.asp.

L'identification des chargés d'accès à l'information est un préalable à leur mise en réseau au niveau interministériel

Une fois les chargés d'action identifiés, les fédérer dans un réseau, pour échanger des pratiques et outils et, à plus long terme, aligner et coordonner leurs actions, est une composante importante de l'application cohérente du droit d'accès à l'information. Au Maroc, l'inventaire des chargés d'accès à l'information est central, afin que tous les acteurs impliqués soient intégrés au réseau interministériel créé en 2020 (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]).

Sous l'égide du MTNRA, ce réseau est composé des chargés d'accès à l'information des administrations centrales et déconcentrées et instances publiques soumises à la loi n° 31-13. Il a pour vocation de consolider l'échange d'expériences, tout en renforçant les compétences des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]). En outre, ce réseau pourrait à terme constituer un mécanisme de coordination propre à l'accès à l'information et à la cohérence de sa mise en œuvre, à l'échelle de l'ensemble des organisations, selon les bonnes pratiques identifiées et l'analyse du droit et de la jurisprudence, à l'image des pratiques canadiennes.

Au sein des organisations publiques, le positionnement des chargés d'accès à l'information et leur statut s'ancrent progressivement, malgré le cumul de leurs fonctions

Au sein des organisations assujetties à la loi, le choix du positionnement des chargés d'accès à l'information au sein des organigrammes revêt un caractère stratégique pour la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées. Il ressort des données collectées dans le cadre de l'enquête de l'OCDE qu'ils sont souvent rattachés aux services de la communication et de la documentation. Un tel positionnement est cohérent avec leurs missions de sensibilisation et de renforcement du dialogue entre leur administration et les individus.

La réponse à l'enquête de l'OCDE mentionne qu'ils peuvent également être rattachés au secrétariat général de leur organisation. Cette situation assure une proximité, un soutien, voire un engagement explicite des plus hauts échelons administratifs au sein des organisations assujetties. Elle peut également améliorer le leadership en matière d'acculturation à l'accès à l'information, la mise à disposition de moyens et la prise des décisions et actions relatives à ce droit et à la transparence de l'administration.

Au-delà du positionnement et des prérogatives, des garanties de statut et d'évolution de carrière sont essentielles pour assurer aux chargés d'accès à l'information une progression similaire à celle de leurs collègues des programmes réguliers. Les réponses à l'enquête de l'OCDE notent qu'ils bénéficient d'un statut et d'un grade de la fonction publique marocaine garantissant la possibilité de leur évolution et promotion. Par exemple, la circulaire du ministère de l'Intérieur clarifie l'échelon administratif des chargés d'accès à l'information des collectivités territoriales (échelon 10 ou similaire ou, à défaut, le fonctionnaire dont l'échelon est le plus élevé). Néanmoins, comme soulevé dans les entretiens, la récente mise en œuvre du dispositif ne permet pas un recul suffisant pour tirer des conclusions sur l'impact de ces garanties.

Dans les termes de l'article 12 de la loi n° 31-13, les prérogatives attribuées aux chargés d'accès à l'information sont de :

- Recevoir les demandes d'accès à l'information.
- Étudier et fournir les informations demandées.
- Apporter l'assistance nécessaire, le cas échéant, au demandeur de l'information dans l'établissement de sa demande (Royaume du Maroc, 2018^[21]).

Pour ce faire, la loi prévoit que les chargés d'accès à l'information s'appuient sur une base de données de leur organisme ainsi que sur des circulaires internes, afin de se conformer aux dispositions légales et de

faciliter l'accès aux demandeurs. Néanmoins, il ressort des échanges que les chargés d'accès à l'information ont souvent des moyens limités en ce sens.

En outre, compte tenu du fait qu'ils cumulent cette fonction et d'autres responsabilités au sein de leur organisation, il est difficile pour ces agents de mettre en œuvre toutes leurs missions. Certains interlocuteurs ont soulevé la possibilité de créer des comités internes pour les soutenir, à l'image de ce que les lois jordanienne et tunisienne prévoient (voir Encadré 4.3). Composés de personnalités qualifiées (juristes, ressources humaines, archives, etc.) de différents services, ces comités peuvent aider à prioriser les demandes, à les répartir, ou à accélérer leur traitement en facilitant la recherche et le partage d'informations entre services. Dans ce sens, il est à noter que la circulaire n° 2 du 25 décembre 2018, relative à la désignation des chargés d'accès à l'information, prévoit la création au niveau de chaque administration concernée d'une commission sectorielle chargée d'appuyer les chargés d'accès à l'information (Ministère de de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique, 2018_[19]). Cette commission est composée des représentants des services chargés des archives, de la communication, des systèmes d'information et des affaires juridiques. Elle est par ailleurs chargée d'élaborer un plan d'action annuel, d'apporter l'assistance nécessaire aux chargés d'accès à l'information, de préparer la circulaire interne exigée par la loi n° 31-13 et d'élaborer un rapport annuel sur le bilan de mise en œuvre de la loi (Ministère de de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique, 2018_[19]). Au moment de la rédaction de ce rapport, 21 départements ministériels et 42 établissements publics ont mis en place ces commissions sectorielles.

Encadré 4.3. Comités consultatifs d'accès à l'information en Jordanie et en Tunisie

Jordanie

En Jordanie, les protocoles de mise en œuvre du droit d'accès à l'information établissent une commission interne aux administrations pour soutenir les chargés d'accès à l'information. Elle réunit communément le président et/ou le secrétaire général de l'institution, un responsable juridique et d'autres fonctions compétentes pour favoriser l'application des prérogatives du chargé d'accès.

Les protocoles prévoient que le fonctionnement du comité interne repose sur l'organisation de réunions périodiques. En pratique, dans le cadre de ses discussions, cette structure contribue également à la réflexion stratégique et à la définition des orientations, par exemple en matière de classification des documents en interne, pour en permettre un accès et une délivrance plus rapides.

Tunisie

En Tunisie, la loi offre l'opportunité aux administrations de créer un comité consultatif pour assister le chef d'institution et le chargé d'accès à l'information dans la mise en œuvre de ce droit.

Le ministère des Transports, notamment, a mis en place une commission consultative chargée de l'accès à l'information. Elle assiste le chargé d'accès, propose les orientations dans ce domaine pour l'institution, et statue en cas d'activités stratégiques ou de demandes plus complexes.

Source : Pour la Tunisie, <http://www.transport.tn/fr/administratif>.

La jurisprudence pourrait contribuer à établir l'équilibre nécessaire à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information entre devoir de réserve et divulgation des informations

En outre, les chargés d'accès à l'information doivent pouvoir s'appuyer sur une jurisprudence ou des directives claires pour trouver le subtil équilibre entre la mise en œuvre de ces prérogatives et les éventuelles poursuites dont ils peuvent faire l'objet en cas d'inaction ou d'infraction au secret professionnel

(OCDE, 2019^[11]). Au titre des articles 27 et 28 de la loi n° 31-13, ils peuvent en effet être poursuivis disciplinairement s'ils s'abstiennent de fournir les informations demandées conformément aux dispositions de la loi, sauf si leur bonne foi est prouvée, mais ils peuvent également être considérés comme coupables de l'infraction de divulgation du secret professionnel s'ils enfreignent les dispositions relatives aux exceptions (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

Certains commentateurs voient dans ces injonctions la nécessité de faire appel à des individus hautement qualifiés pour remplir ces fonctions (Shalabi et Bergh, 2020^[20]). Cela principe semble d'autant plus important si ces deux types de poursuites créent une tension et une tendance à l'inaction par crainte d'une application stricte de sanctions.

À moyen terme, il est essentiel que la **jurisprudence sur ces deux points soit explicite et pédagogique pour sécuriser l'exercice de la fonction de chargé d'accès à l'information, ou que des lignes directrices les rassurent sur les démarches pour résoudre tout dilemme. Cela se révélera également important à long terme pour l'ancrage de la culture de transparence de l'administration** (Shalabi et Bergh, 2020^[20]), malgré l'obligation de discrétion liée au statut de la fonction publique (OCDE, 2019^[11]).

4.2.2. Si le cadre légal est propice au développement de la publication réactive, le Maroc pourrait se saisir de plusieurs opportunités pour en poursuivre l'optimisation

La publication réactive est la transmission d'une information ou donnée publique à la suite d'une requête. Les modalités de formulation et de traitement des demandes d'accès à l'information dans les pays membres et non membres de l'OCDE varient (OCDE, 2017^[8]). Cependant, au Maroc comme dans la grande majorité des pays, elles s'appuient sur les conditions définies par la loi d'accès à l'information nationale.

Cette section analyse les modalités définies par le cadre légal et réglementaire pour requérir une information, le type d'information ou de données couvert, mais aussi la manière dont celles-ci doivent être traitées par les organismes entrant dans le champ de la loi n° 31-13. Elle revient sur les modalités de recours en cas de manquement, de rétention jugée abusive ou d'irrégularité constatée, et comment ces procédures sont de nature à faire avancer le droit.

Le Maroc a saisi l'importance d'une approche multicanale de la demande d'accès à l'information

La définition explicite, dans la loi, des individus autorisés à faire une demande d'accès à l'information et du type d'information qu'ils sont en mesure de requérir est une composante nécessaire à la pleine mise en œuvre de ce droit. Au Maroc, la demande peut concerner toute information écrite, audio ou visuelle. À la différence des larges conditions prévues par les lois en Autriche, au Mexique ou en Tunisie par exemple, le dépôt d'une demande d'accès à l'information au Maroc est conditionné au statut de personne physique ressortissante ou résidente nationale (Royaume du Maroc, 2018^[2] ; OCDE, 2019^[11]). Les centres de recherche étrangers ou encore les OSC marocaines ne peuvent donc pas présenter de requête, bien que les individus de nationalité marocaine ou ayant un titre de séjour marocain qui les composent éventuellement puissent les formuler à titre individuel (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Par ailleurs, l'identité, la preuve d'identité et de résidence, et l'adresse postale sont nécessaires au dépôt et à sa recevabilité. Cette façon de procéder correspond aux pratiques dans une majorité des pays de l'OCDE (66 %), qui n'autorisent pas les demandes anonymes. Cependant, il est à noter l'intérêt que représentent les choix des pays s'engageant vers la protection de l'identité des demandeurs pour protéger les droits des citoyens, et en particulier des plus vulnérables (comme les journalistes, lanceurs d'alerte ou défenseurs des droits de l'homme), contre toute tentative de manipulation, harcèlement ou intimidation (OCDE, 2020^[21]).

En outre, la clarification, dans le cadre légal et réglementaire, des modalités de dépôt d'une demande est une garantie de mise en œuvre cohérente et de recevabilité de ces requêtes. Au Maroc, la demande peut être faite par courriel, courrier, en ligne sur la plateforme de l'accès à l'information chafafiya.ma, ou en personne, auprès de l'organisation détentrice de l'information (MTNRA/OCDE, 2019^[22]).

Cette approche multicanale⁷ pour assurer l'accès à l'information est un facteur clé. Elle permet aux citoyens d'utiliser le moyen qui leur est le plus pratique pour formuler leurs requêtes. Pour ce faire, des informations sur la manière de déposer des demandes sont fournies en ligne dans un guide et dans les rubriques dédiées sur les sites Internet d'administrations marocaines (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). Les chargés d'accès à l'information de chacune des organisations peuvent en outre fournir une aide aux requérants. À l'issue du traitement de leur demande, selon la même logique multicanale, les informations publiques peuvent être récupérées et consultées numériquement ou physiquement, par envoi postal ou dans les locaux de l'administration détentrice.

L'usage d'un formulaire type de demande d'accès à l'information assure la cohérence des modalités pratiques et des informations nécessaires au dépôt des requêtes. Comme dans de nombreux pays, au Maroc, la demande est présentée à partir d'un formulaire élaboré par la CDAI et commun à l'ensemble des administrations marocaines.⁸ Ce formulaire est disponible en arabe, en amazighe, en français et en anglais, ce qui permet de lever en partie les obstacles linguistiques pour les catégories berbérophones de la population marocaine comme pour les étrangers résidant au Maroc et autorisés à formuler des demandes, et permettre à un plus grand nombre d'individus de le faire. En outre, en termes de suivi, ce type d'instrument permet un traitement plus normalisé et homogène des requêtes reçues, grâce à l'harmonisation de la collecte des informations nécessaires pour remplir les champs qu'il contient.

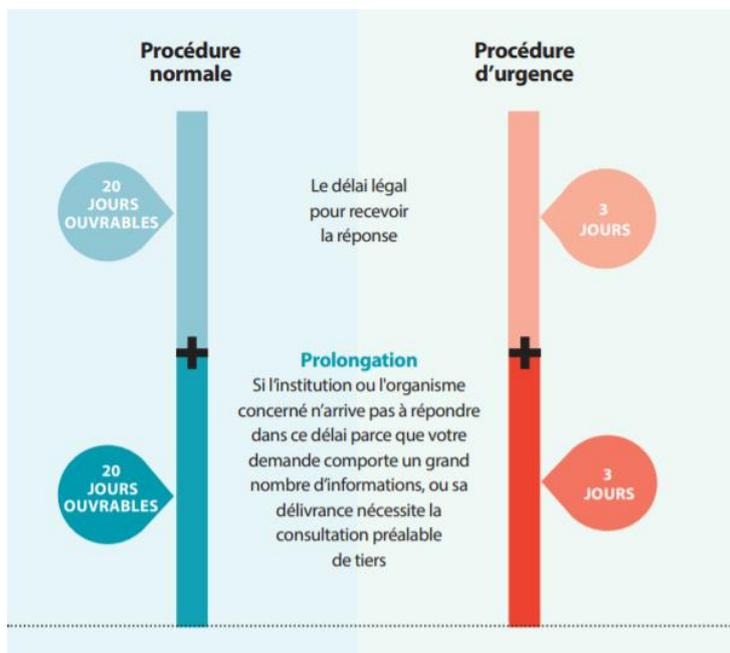
La mise à disposition des registres des données et informations publiques détenues par les administrations serait un levier pour faciliter les requêtes et leur orientation

Une plus grande transparence et une meilleure connaissance des informations et données détenues par les différentes administrations et agences publiques contribuent à une plus grande précision de l'orientation des demandes. Dans 55 % des pays membres et non membres de l'OCDE, à l'image du Canada, de la Colombie ou du Japon, les organismes publics assujettis aux obligations de publication des informations doivent créer un registre ou index de celles qu'ils détiennent.⁹ Les administrations marocaines sont ainsi tenues de mettre en place un tel instrument (Royaume du Maroc, 2018^[21]). Si un tel outil est en cours de développement, **sa création et sa mise à disposition du public faciliteront l'identification de l'organe à contacter par le demandeur ou, à défaut, permettront d'aider à rediriger les demandeurs vers l'organisation compétente.** Sa mise en œuvre pourra utilement s'appuyer sur le déploiement et l'évolution des processus liés à la digitalisation de l'administration, au perfectionnement des systèmes d'information et d'archivage, d'organisation des données et informations publiques, et de leur qualification comme accessibles ou non par le public.

Le cadre légal définit explicitement la procédure de traitement

Au-delà de la formulation d'une demande, le cadre légal et réglementaire doit apporter les garanties nécessaires à un traitement efficace (OCDE, 2022^[3]). En ce sens, comme dans l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert sur ce point,¹⁰ des délais de réponse aux demandes d'accès à l'information sont clairement établis dans la loi marocaine (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Au dépôt de la requête, un récépissé ou accusé de réception en confirme la bonne réception. La loi prévoit une réponse de l'organisation détentrice de l'information sous 20 jours ouvrables pour les demandes normales, 3 en cas d'urgence, délais pouvant être prolongés dans certaines situations (voir Graphique 4.1). L'article 16 de la loi n° 31-13 explicite ces conditions et prévoit que les demandeurs soient informés de tout allongement des délais, afin d'assurer la traçabilité et la transparence du processus.

Graphique 4.1. Délais de traitement des demandes d'accès à l'information



Source : Guide relatif à la loi d'accès à l'information n° 31-13 (MTNRA/OCDE, 2019^[22]).

La précision lors de la formulation d'une demande est un facteur contribuant à son traitement efficace par les administrations. Au Maroc, s'il n'est pas nécessaire de justifier une requête, un guide pratique sur l'accès à l'information invite les individus à être précis, en détaillant l'information recherchée, en ciblant dans la mesure du possible l'organisation détentrice et en précisant le mode de communication des informations demandées (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). Pour les administrations, ces détails sont de nature à orienter au mieux la recherche et la délivrance de l'information ou de la donnée requise, et à optimiser le temps nécessaire et donc le respect des délais légaux pour donner accès à l'information aux demandeurs.

Des précisions sur les coûts applicables à l'accès à l'information pourraient renseigner les demandeurs et en accroître la transparence

En termes de coûts, pour les organisations assujetties comme pour le demandeur, les frais d'accès revêtent une importance considérable, dans le sens où leur imposition ne saurait empêcher l'exercice effectif du droit d'accès, tout en ne devenant pas une charge inéquitable ou excessive pour l'organisation détentrice de l'information. Le principe énoncé par le cadre légal marocain est celui de la gratuité de l'accès à l'information (Royaume du Maroc, 2018^[21]). Aucun coût n'est lié au dépôt d'une demande ou à la recherche d'une information ou donnée publique. Néanmoins, des coûts peuvent être engendrés par la reproduction et l'envoi de l'information, et certains services sont payants, dans les cas par exemple d'informations cadastrales ou de cartes (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). Cette pratique est commune à certains pays membres et non membres de l'OCDE (par exemple, en Australie, au Chili, en France, en Italie ou encore au Royaume-Uni). Il est cependant important que le coût soit expliqué et soit le même pour toute l'administration publique. Dans le cas du Maroc, **des circulaires expliquant les règles tarifaires applicables auprès de chaque institution ou une grille tarifaire transparente sur les sections dédiées à l'accès à l'information des sites des organisations, sur le portail Chafafiya et sur les guides, brochures et supports de communication de la CDAl notamment, pourraient renseigner sur les coûts éventuellement applicables aux demandes et accroître la transparence des procédures y afférentes.**

L'adoption d'une jurisprudence équilibrée pourrait compléter le cadre légal en matière d'application des dispositions liées à la réutilisation des informations et de violation

Clarifier, dans la loi ou le règlement, les conditions de réutilisation sécurise la mise en œuvre de l'accès à l'information par les organisations publiques, ainsi que par les demandeurs et réutilisateurs. L'article 6 de la loi marocaine définit ces conditions en indiquant qu'elles doivent poursuivre des fins légitimes, sans préjudice à l'intérêt général ou aux tiers. Le contenu de l'information ne doit pas être altéré, et la source et la date d'émission doivent être indiquées. Des sanctions sont prévues en cas d'altération et de préjudice à l'organisme détenteur, à l'intérêt général et aux droits d'autrui (Royaume du Maroc, 2018^[2] ; MTNRA/OCDE, 2019^[22]). À plus long terme, **l'adoption d'une jurisprudence équilibrée entre réutilisation et analyse du contenu, d'une part, et violation manifeste de cette disposition, d'autre part, pourrait sécuriser et soutenir la manière dont les citoyens, les journalistes ou la société civile réutilisent les informations** issues de leurs demandes, notamment lorsqu'ils analysent et reformulent des idées à partir des données publiques.

Les exceptions, refus et recours sont définis par le cadre légal et réglementaire marocain

Un des principaux prérequis au plein droit d'accès à l'information réside dans la définition explicite des exceptions à son application (OCDE, 2017^[8]). Au Maroc, c'est le cas en vertu de l'article 7 de la loi n° 31-13 (voir Encadré 4.4). En outre, dans l'hypothèse d'un refus, en tout ou partie, quant à une demande d'accès à l'information, les organisations ou institutions concernées doivent justifier leur réponse par écrit, notamment si :

- Les informations demandées ne sont pas disponibles.
- Les informations contiennent des exceptions prévues à l'article 7, la réponse devant préciser la ou les exception(s) en question.
- Les informations demandées sont déjà publiées et disponibles pour le grand public, auquel cas la réponse doit mentionner la référence et le lieu où le demandeur peut y accéder.
- La demande a été présentée par le même demandeur plus d'une fois, au cours de la même année, concernant des informations qui lui ont été fournies.
- La demande d'information n'est pas claire.
- Les informations demandées sont en cours de préparation ou d'élaboration.
- Les informations demandées sont déposées auprès de l'institution « Archives du Maroc ».

Encadré 4.4. Les exceptions prévues par la loi n° 31-13

Au Maroc, font l'objet d'exceptions :

Toutes les informations dont la divulgation est préjudiciable :

- Aux relations avec un autre pays ou une organisation internationale gouvernementale.
- À la politique monétaire, économique ou financière de l'État.
- Aux droits de propriété industrielle, droits d'auteur ou droits connexes.
- Aux droits et intérêts des victimes, témoins, experts et dénonciateurs, concernant les infractions de corruption, de détournement, de trafic d'influence et autres.

Les informations dont la divulgation porte atteinte :

- À la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres et du Conseil du gouvernement.

- À la confidentialité des investigations et enquêtes administratives, sauf autorisation par les autorités administratives compétentes.
- Au déroulement des procédures juridiques et des procédures introductives y afférentes, sauf autorisation par les autorités judiciaires compétentes.
- Aux principes de la concurrence libre, légale et loyale, et de l'initiative privée.

Si une partie des informations demandées entre dans cette liste, elle doit être supprimée des données communiquées. Si la requête porte sur des données déposées par une tierce partie, l'organisme doit en préserver la confidentialité ou obtenir son consentement ou ses arguments contre leur divulgation. Font également l'objet d'exceptions les informations revêtant un caractère confidentiel en vertu des textes législatifs en vigueur.

Source : Adapté des articles 7 à 9 de la loi n° 31-13 (Royaume du Maroc, 2018^[21]).

En outre, l'accès aux voies de recours et aux juridictions par les citoyens ayant à se plaindre d'une décision d'un organisme assujéti constitue une composante fondamentale de décisions autonomes et impartiales, de l'équilibre des pouvoirs et de la mise en œuvre effective du droit d'accès à l'information (OCDE, 2019^[11]). Certaines législations des pays membres de l'OCDE enjoignent le demandeur à recourir à l'instance d'accès à l'information avant toute action en justice (OCDE, 2019^[11]). C'est le cas en France, où la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) doit être saisie avant toute procédure devant le juge administratif. Au Maroc également, face au refus de l'administration, à son silence ou à son non-respect des délais de réponse, le demandeur peut formuler un recours, mais toute procédure judiciaire doit être précédée d'un recours auprès du président de l'organisme concerné puis de la CDAI (voir Graphique 4.2).

L'utilisation des voies de recours pourra aider à clarifier les tensions entre transparence et protection de la vie privée et de la confidentialité

L'utilisation des voies de recours est un important vecteur d'évolution du droit. En matière de traitement des recours relatifs aux requêtes, l'accès à l'information peut se heurter à une tension entre transparence et droit au respect de la vie privée et à la protection de la confidentialité de certaines informations ou décisions (OCDE, 2019^[11]). Il ressort des entretiens menés auprès des administrations marocaines que cet équilibre entre exceptions légales et accès à l'information est l'un des principaux enjeux d'interprétation et de mise en œuvre de ce droit. Il est à souhaiter que **la jurisprudence de la CDAI, et du juge administratif en cas de recours concernant les décisions de la Commission, puisse clarifier l'interprétation et l'équilibre entre les dispositions pour assurer la pleine mise en œuvre du droit d'accès à l'information.**

Graphique 4.2. Modalités de recours prévues par la loi n° 31-13



Source : Guide relatif à la loi d'accès n° 31-13 (MTNRA/OCDE, 2019^[22]).

4.2.3. La loi n° 31-13 a posé les premiers jalons d'un cadre légal encourageant la publication proactive et l'ouverture des données publiques

La publication proactive des informations et données publiques est entendue comme l'action de mettre régulièrement à disposition du public des informations sans qu'elles aient été demandées par des parties prenantes (OCDE, 2017^[8]). Il s'agit d'une composante essentielle pour une plus grande transparence de la vie publique. Elle permet aux citoyens d'accéder directement aux informations, en évitant des procédures administratives qui peuvent parfois être longues ou coûteuses, voire dissuasives. Pour les administrations, la divulgation proactive peut aider à réduire la charge administrative liée au traitement et à la réponse aux demandes d'accès à l'information (OCDE, 2022^[3]). Dans les législations des pays membres et non membres de l'OCDE, la définition de ces mécanismes se traduit par des dispositions demandant aux organisations assujetties la divulgation proactive d'un ensemble d'informations et de jeux de données.

Les développements qui suivent analysent les premiers jalons de la publication proactive posés par la loi n° 31-13 dans le contexte marocain. Ils couvrent les informations et données publiques à divulguer, les lieux et la manière de les rendre publiques, ainsi que leur mise en cohérence stratégique.

Le cadre légal établit la liste des informations à publier de manière proactive au Maroc

Au Maroc, la loi d'accès à l'information a posé les premiers jalons encadrant la publication proactive de l'information. Elle enjoint les autorités publiques à publier proactivement des informations relatives à leur entité, mission et fonctionnement (organigramme, fonctions, services, rapports annuels, législation, projets de loi, budgets, appels d'offres, résultats des appels d'offres, des élections, etc. ; voir Tableau 4.2) (Royaume du Maroc, 2018^[2]).

Tableau 4.2. Obligation de divulgation proactive au Maroc

	Obligation de divulgation proactive	Lieu de publication
Organigramme des organismes publics	✓	Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Fonctions de l'institution	✓	Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Services offerts par l'institution	✓	Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Rapports d'audit de l'institution		
Rapports d'activité annuels	✓	Site Internet du ministère
Ordre du jour des ministres		
Procès-verbaux des réunions avec les organisations extérieures		
Salaire des hauts fonctionnaires		
Salaire de tous les fonctionnaires		
Propositions politiques		
Législation (par exemple, Constitution, lois organiques, décrets, règlements)	✓	Portail central ; Site Internet du ministère ; <i>Journal officiel</i>
Projets de loi	✓	Portail central
Documents budgétaires (par exemple, budget approuvé)		
Possibilités et résultats des consultations publiques		
Appels d'offres (marchés publics)	✓	Portail central ; Site Internet du ministère
Possibilités et résultats des appels d'offres	✓	Portail central ; Site Internet du ministère
Autres	✓	Non spécifié

Note : « Autres » comprend les conventions dont la procédure de ratification ou d'adhésion est en cours ; les régimes, procédures, circulaires et guides utilisés par les fonctionnaires ou les employés de l'institution ou de l'organisme aux fins de l'accomplissement de leurs fonctions ; les droits et obligations de l'usager vis-à-vis de l'institution ou de l'organisme concerné et les voies de recours possibles ; les conditions d'octroi des autorisations, des licences et des permis d'exploitation ; les résultats détaillés des différentes élections ; les programmes de concours de recrutement, des examens professionnels et les annonces relatives à leurs résultats ; les annonces d'appel à candidatures aux postes de responsabilité et aux emplois supérieurs et la liste des candidats admis pour passer le concours et les résultats y afférents ; les rapports, programmes, communiqués et études dont dispose l'institution ou l'organisme ; les statistiques économiques et sociales ; les informations relatives aux sociétés, notamment celles détenues par les services du registre central du commerce ; les informations garantissant une concurrence libre, loyale et légale.

Source : OCDE (2020), Enquête sur le gouvernement ouvert.

La publication proactive des informations demandées de façon récurrente permettrait d'en accroître le champ en allégeant le traitement des requêtes

En complément de telles dispositions, certains pays membres de l'OCDE – comme l'Australie et l'Irlande – exigent également que les institutions publiques publient de manière proactive les informations demandées de manière récurrente (OCDE, 2022^[23]). L'application de cette mesure a contribué à alléger le traitement des demandes d'accès à l'information, permettant un gain de temps et de ressources dans les administrations concernées. **Une telle approche permettrait l'extension du champ de la publication proactive aux enjeux et informations les plus intéressants ou plébiscités par les citoyens et les parties prenantes, et ce sans avoir à légiférer à nouveau. Cela constituerait également un moyen pour les entités chargées du suivi de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information d'étendre le champ de la publication proactive lorsqu'elles sont saisies de demandes similaires.**

Les lieux et méthodes de divulgation proactive se sont multipliés

Une composante essentielle d'un cadre légal et réglementaire promouvant plus spécifiquement la divulgation proactive réside dans la définition des lieux où l'information est publiée et de la façon dont elle l'est. Pour en accroître l'impact, la disposition 7 de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le*

Gouvernement Ouvert précise que les données et les informations divulguées doivent être claires, complètes, actuelles, fiables, pertinentes, gratuites et disponibles dans un format ouvert et lisible par machine, faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées par le biais d'une approche multicanale, dont la priorité doit être établie en consultation avec les parties prenantes (OCDE, 2017^[24]).

Les organismes assujettis doivent promouvoir la culture de la transmission proactive de l'information, par exemple au moyen de la mise à jour de leurs sites Internet (OCDE, 2019^[11]). La loi marocaine prévoit, en ce sens, l'obligation de publication par tous les moyens possibles, notamment électroniques. En termes de publication proactive, les sites des ministères ou organisations assujetties à la loi n° 31-13 sont un des principaux moyens employés (voir Tableau 4.1). De nombreux jeux de données et informations publics sont par ailleurs accessibles sur d'autres sites Internet administratifs ou sur les pages des observatoires publics.¹¹

En outre, les portails nationaux des données constituent un autre moyen électronique d'approfondir la transparence de la vie publique, en permettant la transmission et la consultation immédiates de données sans qu'elles aient été demandées (OCDE, 2017^[8]). Certaines informations publiques marocaines sont ainsi également disponibles sur un portail central, à l'image des appels d'offres des administrations, et/ou publiées au *Journal officiel*, comme la législation (voir Tableau 4.2). Un portail des données ouvertes, un portail des collectivités territoriales avec une rubrique dédiée à la publication proactive, et un portail de la transparence (Chafafiya.ma) – qui contiendra prochainement un module sur la publication proactive – ont été mis en place et étoffés depuis 2020. Les échanges qui ont eu lieu lors de la revue par les pairs ont souligné que des critères normalisés de classification et publication des données publiques pourraient en améliorer le traitement, la divulgation par les organismes assujettis et la réutilisation par d'autres parties prenantes.

En ce sens, pour harmoniser et optimiser l'ensemble de ces divulgations, un encadrement stratégique dédié à la divulgation proactive des informations et données publiques est un levier de mise en œuvre cohérente et effective de moyen à long terme. Actuellement, le principal cadre applicable à la publication proactive est défini par le Chapitre III de la loi n° 31-13. Grâce à la loi et aux plans d'action du PGO, les initiatives visant à publier proactivement des informations et données ouvertes se sont répandues dans les administrations marocaines. Cependant, des échanges lors de la mission de revue par les pairs ont montré qu'il s'agit d'un cadre encore embryonnaire, ne permettant pas de guider l'action des organismes pour la classification et la divulgation des informations dans des licences et formats cohérents.

Malgré cette limite, les échanges ont indiqué que la mise en œuvre de l'ouverture de données publiques a découlé principalement des engagements sur un horizon de deux à trois ans pris dans le cadre du PGO. C'est le cas de l'engagement 4 du PAN 2018-20 du Maroc, relatif au renforcement de la publication et la réutilisation des données ouvertes. Cet engagement a soutenu la mise en place d'une gouvernance des données ouvertes marocaines, notamment à travers la structuration du comité de pilotage de l'*open data* et la définition de manuels de procédures (Royaume du Maroc, 2018^[25]). Pour poursuivre ces efforts, un nouvel engagement figure dans le plan 2021-23 (Royaume du Maroc, 2021^[26]). Il serait maintenant utile **d'engager une réflexion vers une stratégie de publication proactive de l'information et l'élaboration de protocoles unifiés pour la publication proactive de l'information par les différents départements**, afin de mettre en cohérence et de coordonner les différents efforts et pratiques de l'administration marocaine dans la mise en œuvre de l'accès à l'information.

L'attribution de responsabilités ou la définition de fonctions dédiées à la publication proactive au sein des administrations pourrait être clarifiée et bénéficier de moyens adéquats

Pour soutenir la diffusion et la mise en œuvre de la divulgation proactive, des responsabilités institutionnelles et fonctions dédiées peuvent être désignées. Certains pays de l'OCDE ont opté pour des fonctions spécifiques à la divulgation et à la gestion des données publiques. Celles-ci peuvent prendre la

forme d'un responsable données ouvertes ou d'un administrateur général des données, à l'image de la fonction créée en France en 2014 (voir Encadré 4.5). Cependant, actuellement au Maroc, les chargés d'accès à l'information jouent parfois informellement ce rôle, en plus de leurs prérogatives liées aux demandes d'accès à l'information. Si un tel fonctionnement devait être pérennisé et fusionné avec leurs missions relatives à l'accès à l'information, il **devrait être explicité dans des lignes directrices ou dans le cadre réglementaire**. L'opportunité d'élaborer une stratégie du gouvernement ouvert pourrait également offrir une occasion de clarifier ces responsabilités (voir Section 4.2.4).

En outre, un levier essentiel au déploiement de ces prérogatives résiderait dans l'octroi adéquat aux chargés d'accès à l'information – ou à toute fonction responsable du soutien des administrations en matière de divulgation et gestion des données – **de moyens techniques et financiers, ainsi que dans le renforcement des capacités**. En effet, mettre en œuvre ce type de prérogatives peut nécessiter de créer, prioriser ou installer des procédures ou outils pour lesquels les agents ne bénéficient pas nécessairement des compétences et moyens humains, techniques ou financiers adéquats ou auxquels ils ne sont pas nécessairement formés ou habitués.

Encadré 4.5. La fonction d'administrateur général des données en France

En 2014, la France a été le premier pays à mettre en place un administrateur général des données (AGD) pour l'ensemble de son administration et de son territoire. Cette fonction existait cependant déjà dans de grandes villes pionnières de l'ouverture des données publiques. Sa création procédait du constat de l'ampleur colossale des données produites et détenues par l'État, alors que la politique d'ouverture des données tendait à ouvrir une partie croissante d'entre elles dans des formats réutilisables par tous.

Initialement sous l'autorité du Premier ministre au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), l'administrateur général des données a été chargé de déployer et maximiser le potentiel des données publiques pour l'amélioration des services publics, que ce soit par la qualité des données, par leur circulation au sein de l'administration, auprès des chercheurs, des entreprises et des citoyens, et par la production de données essentielles.

Avec la circulaire n° 6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources, la fonction de directeur interministériel du numérique et d'administrateur général des données a évolué pour devenir administrateur général des données, des algorithmes et des codes sources (AGDAC). Il assure la coordination du réseau des administrateurs ministériels des données (AMD) désignés au sein des ministères et dont la liste est disponible sur www.data.gouv.fr.

Source : <https://www.etalab.gouv.fr/administrateur-general-des-donnees>.

4.2.4. Le gouvernement du Maroc pourrait envisager de compléter les grandes orientations de l'encadrement de l'accès à l'information

La mise en cohérence stratégique des mécanismes de transparence peut être un puissant levier de redevabilité de l'action et des responsables publics (OCDE, 2017^[8]). Ils peuvent alors encourager une relation à double sens avec les parties prenantes, en favorisant une veille externe sur les politiques et services mis en œuvre, et une plus grande participation tout au long du cycle des politiques publiques.

En ce sens, au-delà de la divulgation des informations publiques, les gouvernements tendent plus récemment à fournir ces informations de manière ciblée, utile et qui a un impact sur les parties prenantes, afin de créer une valeur ajoutée par l'usage de ces informations (OCDE, 2022^[3]). Ce type de stratégie

emploie la valeur instrumentale de la transparence pour atteindre ou améliorer d'autres objectifs de politiques publiques. Ce faisant, les administrations établissent une relation à double sens avec les parties prenantes, d'une part en leur fournissant des informations, et d'autre part en recueillant leurs réactions ou les fruits de la réutilisation de ces données pour une plus grande redevabilité publique et un engagement accru.

Compte tenu du cadre légal et des responsabilités définies analysés précédemment, cette section aborde le potentiel que revêtirait l'établissement d'une stratégie de gouvernement ouvert au Maroc, pour prolonger la vision établie dans la Constitution, la loi n° 31-13 et les dispositions légales et réglementaires y afférentes. Opter pour un tel instrument serait une opportunité de fonder une politique publique d'ouverture à long terme et de renforcer un cadre cohérent de redevabilité et de transparence. Il serait le gage d'une vision plus intégrée de l'accès à l'information et aux données ouvertes, en favorisant une approche plus inclusive et participative de la transparence à l'égard des citoyens pour ancrer la culture de redevabilité publique marocaine et une plus grande normalisation de la publication proactive.

Une stratégie de gouvernement ouvert serait une opportunité de réitérer l'objectif de placer les citoyens au cœur de l'accès à l'information et leur contribution à la transparence et à la redevabilité

Le citoyen est au cœur de la mise en œuvre de l'accès à l'information, entendu comme une composante intégrante des droits et libertés individuels fondamentaux, et renforçant les processus démocratiques (OCDE, 2021^[27]). Son usage de ce droit et sa contribution à son suivi consolident la transparence et la redevabilité publiques en renforçant sa capacité individuelle de compréhension et d'action (OCDE, 2022^[3]).

En ce sens, le dialogue avec les citoyens est un prérequis à une redevabilité publique qui corresponde aux besoins et aspirations des individus en termes de gouvernance publique (OCDE, 2022^[3]). Les interlocuteurs marocains, lors de la mission de revue par les pairs, ont souligné l'importance de répondre aux attentes citoyennes et de les positionner au cœur du dispositif d'accès à l'information et, plus généralement, de transparence, en déplaçant la focale de mise en œuvre des dispositions de la loi vers la manière de rendre son application utile au citoyen. Dans un récent rapport, l'ADD encourage les administrations à comprendre les parties prenantes et à interagir avec elles concernant leurs services et programmes, pour une gouvernance « innovante, performante, efficace et transparente » et replaçant le citoyen au centre du processus (ADD, s.d.^[28]).

Dans cette perspective, adopter une politique ou une stratégie du gouvernement ouvert serait ainsi une opportunité de **renforcer la place centrale donnée aux individus**. En effet, un tel document est de nature à préciser la vision et les orientations politiques de moyen à long termes (voir Chapitre 2). Si le Maroc venait à établir une stratégie du gouvernement ouvert, **celle-ci pourrait donc expliciter la contribution de l'accès à l'information aux principes de transparence et de redevabilité, tout en soulignant le rôle de la société civile et des citoyens dans la pleine utilisation du dispositif, les modalités à employer et leur impact** sur les politiques publiques marocaines plus largement.

La stratégie constituerait une feuille de route vers une conception bidirectionnelle de l'accès à l'information pour tous les citoyens

Cependant, si le taux de pénétration d'Internet est important, les niveaux de culture numérique ou d'alphabétisme dans la population sont encore inégaux (DataReportal, 2021^[29]). Il est ainsi important d'assurer que la stratégie précise les orientations et mécanismes d'un échange bidirectionnel avec les citoyens en matière d'accès à l'information. Ce dialogue avec la population **devrait s'appuyer sur différents outils, modalités, supports et canaux (par exemple, des conférences, focus groups, centres d'appels, forums et espaces en ligne, MOOC, etc.) pour expliquer à tous les citoyens quels**

sont les moyens à leur disposition pour déposer une demande, quels sont les instruments existants pour déposer des plaintes si les informations fournies ou leur absence soulèvent des irrégularités de mise en œuvre, puis écouter leurs retours.

L'utilisation stratégique de ces espaces d'échanges mise en cohérence dans une stratégie du gouvernement ouvert pourrait également **faire connaître les réformes menées et contribuer à dissiper des malentendus**. Au Mexique, par exemple, l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données personnelles (*Instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*, INAI) organise régulièrement des ateliers et s'engage dans des actions de sensibilisation, y compris auprès des groupes vulnérables confrontés à des obstacles structurels pouvant entraver l'accès à l'information. Ces ateliers ont notamment abouti à la production de guides sur la culture numérique à l'intention des personnes âgées et des femmes des zones rurales. En effet, un accès à l'information fondé sur l'approfondissement des échanges bidirectionnels avec tous les citoyens, quelle que soit leur situation, serait **un moyen supplémentaire d'expliquer aux parties prenantes comment les idées et retours qu'elles ont formulés, ou les réutilisations des données et informations publiques peuvent contribuer à renforcer la transparence et la redevabilité** de la vie publique marocaine (voir Chapitre 3).

Le Maroc pourrait saisir l'occasion de la rédaction d'une stratégie pour accroître la cohérence de la publication proactive

Un **cadre approfondi de la publication proactive par la voie d'une stratégie de gouvernement ouvert, à court terme, de circulaires ou lignes directrices par exemple, pourrait contribuer à exploiter les synergies entre administrations, accroître l'action concertée des acteurs publics et expliciter les orientations** gouvernementales communes, notamment pour le déploiement de l'ouverture des données. Cette stratégie commune pourrait par exemple **contribuer à pallier l'absence d'un cadre de classification des données publiques, ainsi que l'hétérogénéité des licences de publication**. Ces défis en termes d'encadrement de la divulgation proactive ont été soulevés par les autorités marocaines lors des entretiens. Formaliser ces normes dans une stratégie commune encouragerait des modes de fonctionnement semblables dans les administrations et contribuerait à la cohérence, à l'efficacité et à l'interopérabilité des données ouvertes dans la pratique (voir Section 4.3.3).

4.3. Les avancées et les défis dans l'approfondissement de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information

Au-delà de la consécration du droit d'accès à l'information, sa mise en œuvre est un puissant levier d'action vers une administration plus transparente et inclusive (OCDE, 2017^[8]). Les entités publiques marocaines sont désormais tenues de diffuser des informations et données par tous les moyens possibles et de répondre aux demandes d'accès à l'information.

La mise en œuvre du droit d'accès à l'information a été initiée par une feuille de route dédiée et présentée devant les secrétaires généraux des départements ministériels le 23 mai 2018.¹² Cette feuille de route comprend des actions selon des axes se rapportant à la gouvernance, à la formation à la sensibilisation et communication et aux mécanismes de mise en œuvre, tel que présenté dans le Tableau 4.3.

Tableau 4.3. Axes et actions de la feuille de route pour la mise en œuvre du droit d'accès à l'information

Axes	Années	Actions
Gouvernance	2018-19	<ul style="list-style-type: none"> - Installation de la CDAI - Définition des critères de désignation des chargés d'accès à l'information - Diffusion d'une circulaire de désignation des chargés d'accès à l'information - Désignation des chargés d'accès à l'information
Formation	2019	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un programme de formation des formateurs sur le droit d'accès à l'information - Formation des chargés d'accès à l'information - Organisation de journées d'étude avec la société civile
Sensibilisation et communication	2018-20	<ul style="list-style-type: none"> - Production de supports de vulgarisation (guide sur l'accès à l'information...) - Production de capsule sur le droit d'accès à l'information - Animation de programmes radiotélévisés sur le droit d'accès à l'information - Organisation de rencontre pour la célébration de la journée internationale sur le droit d'accès à l'information
Mécanismes de mise en œuvre	2020	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un système d'information de suivi des demandes d'accès à l'information

Source : MTNRA, juin 2023.

Le Maroc a par la suite déployé la mise en œuvre de l'accès à l'information en pratique et sa contribution à un gouvernement plus ouvert dans le cadre du PGO. Le premier PAN 2018-20 a permis la mise en œuvre de 98 % des engagements relatifs à son axe 1 sur l'accès à l'information (voir Tableau 4.4). Cela s'est traduit par exemple par l'élaboration d'une circulaire invitant les administrations et établissements publics à désigner des chargés de l'information et leurs suppléants en 2018, par la production et la diffusion de supports de vulgarisation en différentes langues, et par l'élaboration d'un plan de formation pour les personnes chargées de l'accès à l'information et du matériel pédagogique à cet effet. Le second plan d'action pour la période 2021-23 contient de nouveaux engagements en matière d'accès à l'information, y compris de publication et de réutilisation des données ouvertes, aux niveaux central et déconcentré et dans les collectivités territoriales (Royaume du Maroc, 2021^[26]).

Tableau 4.4. Avancement des engagements en matière d'accès à l'information du PAN 2018-20

Engagement	Avancement	Contenu
Sensibilisation de l'opinion publique sur le droit d'accès à l'information	100 %	<ul style="list-style-type: none"> Plan de communication autour de la loi sur le droit d'accès à l'information Contenu informationnel sur la thématique Supports pour la diffusion des informations relatives au droit d'accès à l'information Supports de vulgarisation à partir du contenu informationnel élaboré en différentes langues Diffusion des supports de vulgarisation
Désignation et formation des chargés de l'information au niveau des administrations et établissements publics	100 %	<ul style="list-style-type: none"> Critères de désignation des chargés de l'information et suppléants Plan de formation au profit des personnes chargées de l'information Élaboration du matériel didactique de formation Circulaire du chef du gouvernement invitant à désigner les chargés de l'information et leurs suppléants Programme de formation en collaboration avec la société civile au profit des chargés de l'information désignés
Création des entités administratives chargées des archives et formation de formateurs en matière de gestion des archives	95 %	<ul style="list-style-type: none"> Création des comités des archives Création ou repositionnement des structures administratives Création des entités chargées des archives au niveau des services extérieurs Mise en conformité des attributions Formation des responsables des structures chargées de la gestion des archives. La structuration de la gestion des archives était toujours en cours de finalisation au moment de la finalisation de la mise en œuvre du plan.

Engagement	Avancement	Contenu
Renforcement de la publication et de la réutilisation des données ouvertes	96 %	Mise en place d'une politique nationale de la donnée Mise en place d'une gouvernance dédiée à l' <i>open data</i> Implantation d'une organisation permettant la sélection, la collecte, la catégorisation et la validation de la donnée à donner à l'utilisateur ou à publier Manuel de procédures relatif à la collecte, au traitement, à la diffusion et à la mise à jour des données ouvertes Communication et sensibilisation L'élaboration de la stratégie et de la réglementation, du manuel de procédures et de la provision de formations était en cours à l'échéance du plan.
Mise en place du dispositif de partage des données des observatoires régionaux de l'environnement et du développement durable (OREDD)	100 %	Utilisation et déploiement d'une plateforme technologique de gestion et d'échange de données environnementales Renseignement des systèmes d'information régionaux de l'environnement et du développement durable (Siredd) à travers la collecte et l'intégration des données Formation et accompagnement des partenaires régionaux pour alimenter et mettre à jour les Siredd Élaboration du géocatalogue, en y intégrant les données et les services attendus
Mise en place du portail de la transparence	95 %	Demande en ligne et suivi des demandes d'accès à l'information Publication proactive de l'information administrative Publication des données ouvertes Publication et suivi de la mise en œuvre du PAN du PGO Participation des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques liées au gouvernement ouvert Publication de statistiques et indicateurs sur l'administration marocaine L'élaboration des guides de mise à jour du portail et les formations sur sa gestion et son utilisation étaient en cours au moment de l'échéance du plan.

Source : Adapté des données disponibles sur le portail du gouvernement ouvert au Maroc (Royaume du Maroc, 2018^[25]), <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-1.php?lang=fr>.

Les développements qui suivent analysent les avancées et les défis de mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Maroc. Ils reviennent sur des aspects clés de sa gouvernance, y compris en termes de volonté politique, de coordination et d'inclusion des acteurs déconcentrés et décentralisés, ainsi que de suivi de la mise en œuvre. Ils détaillent les efforts et orientations clés pour une application effective de la divulgation réactive et de la publication proactive, avant d'aborder en quoi la définition d'une stratégie du gouvernement ouvert peut répondre à certains grands enjeux de mise en œuvre de l'accès à l'information.

4.3.1. Renforcer la gouvernance de l'accès à l'information en s'appuyant sur la dynamique d'élaboration d'une stratégie de gouvernement ouvert

Pour assurer une application coordonnée, cohérente et efficace du droit d'accès à l'information à travers l'ensemble des organisations assujetties et du territoire marocain, des efforts de gouvernance ont d'ores et déjà été déployés. En témoignent la création du réseau des chargés d'accès à l'information sous l'égide du MTNRA, celle de manuels de procédures, ou encore la mise en place d'initiatives de formation et de sensibilisation, à l'échelle du gouvernement et de la société. Poursuivre ces actions stratégiques est une condition nécessaire à l'ancrage de ce droit, ainsi que de la transparence et de la redevabilité dans la vie publique marocaine.

Cette section analyse les opportunités et défis internes au gouvernement marocain, en termes de gouvernance de l'accès à l'information. Les principales composantes couvertes sont :

- La volonté politique et le renouvellement des engagements en matière d'accès à l'information.
- L'implication et la coordination de l'ensemble des acteurs gouvernementaux concernés, y compris déconcentrés et décentralisés.
- Le suivi de la mise en œuvre.

Une volonté politique explicite à traduire dans le renouvellement régulier des engagements

Une volonté politique affichée de mise en œuvre efficace de l'accès à l'information assure une vision et un soutien de haut niveau à la progression de ce droit (OCDE, 2022^[3]). En effet, le soutien et la volonté politiques de perfectionner l'accès à l'information comme colonne vertébrale de l'application de la transparence constituent une source d'opportunité et de défi pour l'ensemble des pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2022^[3]). Depuis l'adoption de la Constitution du Royaume du Maroc en 2011, cette volonté de faire du droit d'accès à l'information une composante à part entière de la vie publique a été réexplicitée par le rappel de son importance et de modalités de sa mise en œuvre dans divers textes de loi. Ceux-ci incluent non seulement la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, mais aussi la loi organique n° 113-14 relative aux communes, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, et la loi organique n° 111-14 relative aux régions, qui rappellent les obligations incombant à ces collectivités en matière de publications proactive et réactive (TAFRA, 2020^[30]).

Les choix du législateur de 2018 ont été rappelés régulièrement au travers de textes réglementaires et de communiqués ministériels enjoignant les administrations à pleinement mettre en œuvre ce droit, témoignant d'un soutien des plus hauts échelons politiques et administratifs. En outre, l'adoption de ces dispositions légales et réglementaires était un préalable nécessaire à d'autres engagements politiques réaffirmant la volonté d'ancrer la transparence dans l'administration marocaine. La ratification d'engagements internationaux, comme les adhésions au PGO et à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, en est une illustration (voir Tableau 4.1).

Des stratégies numériques successives ont contribué à renforcer les engagements marocains

Dans des domaines connexes, un soutien de haut niveau a également pris la forme d'une volonté d'approfondir la mise en place de procédures et d'outils numériques facilitant l'accès à l'information et la gouvernance publique. En effet, en parallèle, trois plans successifs ont permis des avancées notables en matière de digitalisation de l'administration marocaine, soutenant les efforts de transparence et d'approfondissement de l'ouverture du gouvernement (voir Chapitre 1). Tout d'abord, le plan Maroc Numérique 2013 a permis de soutenir des investissements en moyens techniques et financiers pour moderniser et faciliter l'accès des individus aux services et informations grâce à l'usage des technologies de l'information et de communication. Dans le cadre de son programme e-Gov, un comité de pilotage a rédigé une *Charte commune des portails institutionnels*. Bien que non contraignantes, les orientations proposées dans ce document ont permis d'améliorer l'accessibilité de l'information sur les sites Internet institutionnels (TAFRA, 2020^[30] ; Cour des comptes, 2014^[31]).

En outre, le renouvellement du soutien politique contribue à la pérennisation de ces efforts et peut prendre la forme de la reconduction de tels engagements ou de l'adoption de nouvelles orientations. Ainsi, au Maroc, pour assurer la continuité de ces évolutions, la *Stratégie Maroc Digital 2020* puis les *Orientations générales pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025* ont ensuite été développées (UNESCO, 2017^[32] ; Chef du Gouvernement, 2020^[33]). Ces documents ont clarifié les attentes du gouvernement à l'égard des administrations marocaines en matière de rôle et de renforcement de l'ADD, d'ouverture des données gouvernementales et de réduction de la fracture numérique, et contribué à accroître les efforts d'amélioration des politiques et services publics et de mise en œuvre de l'accès à l'information (voir Chapitre 1).

L'adoption, à l'été 2021, du second PAN dans le cadre du PGO a été une autre occasion de renouveler de manière explicite la volonté de haut niveau et l'engagement des autorités marocaines à poursuivre les efforts menés pour mettre en œuvre l'accès à l'information. Des engagements pour son renforcement sont inscrits dans les axes relatifs aux collectivités territoriales ouvertes et à la transparence et qualité des services publics (Royaume du Maroc, 2021^[26]).

La mise en place d'une stratégie du gouvernement ouvert serait une opportunité de créer une vision politique à long terme en matière d'accès à l'information

Au-delà des engagements pris dans le cadre des processus liés au PGO, créer une vision cohérente et de long terme soutient l'approfondissement de l'accès à l'information, la transparence et la redevabilité, et en fin de compte une gouvernance plus ouverte. Pour pérenniser les engagements pris au Maroc, de la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information à l'adoption du second PAN du PGO, et pouvoir rendre compte des efforts menés au regard d'objectifs fixés, les plus hauts responsables marocains pourraient ancrer cette vision dans un temps plus long que celui de plans d'action, à travers des directives de haut niveau, comme la stratégie de gouvernement ouvert mentionnée au chapitre 2.

Ce faisant, les plus hauts responsables publics pourraient **démontrer un engagement et des orientations politiques explicites à long terme, dépassant ainsi les actions ponctuelles portées au travers des plans d'action. Agir ainsi pourrait soutenir des efforts pérennes, y compris auprès d'administrations qui ne sont pas couvertes par les engagements des plans, mais entreraient dans le champ couvert par la stratégie du gouvernement ouvert** applicable à l'ensemble des acteurs du secteur public et donc des organes assujettis à la loi n° 31-13.

Un ensemble complexe d'acteurs impliqués à coordonner

Une composante essentielle de la mise en œuvre cohérente et efficace du droit d'accès à l'information réside dans la coordination des acteurs responsables de son application (OCDE, 2022^[31]). La principale responsabilité institutionnelle marocaine dans ce domaine a été confiée à la CDAI, dont l'une des prérogatives est un rôle de coordination via l'organisation des échanges avec et entre les assujettis.

Les efforts de coordination impliquent de nombreux acteurs, de l'institution principalement responsable pour la mise en œuvre aux juridictions compétentes pour traiter les recours et appels, en passant par les fonctions décentralisées et déconcentrées à travers le secteur public. Comme de nombreux pays, le Maroc voit ainsi une myriade d'acteurs impliqués. La coordination de l'engagement 4 du plan national d'action 2018-20 l'a par exemple illustré. Porté principalement par le MEFRA (aujourd'hui MTNRA), cet engagement impliquait également le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique (MICIEN), le ministère de la Relation avec le Parlement et la société civile, l'Observatoire national du développement humain, le Haut-Commissariat au plan, entre autres ministères et établissements publics (Royaume du Maroc, 2018^[25]).

La coordination horizontale est assurée via un réseau interministériel

Au niveau du gouvernement central marocain, les échanges lors de la mission de revue par les pairs ont souligné que la logique pratique de gouvernance et de coordination de l'accès à l'information suit une approche pyramidale. Elle démarre des chargés d'accès à l'information, pour remonter vers leurs éventuels comités départementaux ou un coordonnateur au sein de l'administration concernée. Au sommet, la CDAI assure la coordination nationale et l'apport d'expertise.

Au niveau de l'administration centrale marocaine, un réseau interministériel des chargés d'accès à l'information, créé par la circulaire n° 05/2020 du 17 juin 2020 et placé sous l'égide du MTNRA, a été mis en place pour faciliter l'échange, la concertation, la sensibilisation et la formation autour des nouvelles mesures prises et des améliorations apportées à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information (voir Section 4.2). Afin de renforcer l'efficacité de ce réseau, le MTRNA a lancé en mars 2023 la plateforme ReDAI (redai.chafafiya.ma) qui constitue un espace virtuel d'échange d'idées, d'expériences et d'expertise entre les membres du réseau, et participe ainsi à l'institutionnalisation de la communication au sein du réseau en vue d'une meilleure coordination (ReDAI, s.d.^[34]). La plateforme a vocation à favoriser la diffusion des bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, identifier et proposer collectivement des solutions aux problématiques liées à l'organisation de l'information et la gestion

des demandes, partager les développements, nouveautés et actualités aux niveaux national et international dans le domaine du droit d'accès à l'information, et enfin participer au renforcement des capacités des membres du réseau (ReDAI, s.d.^[34]).

En choisissant d'aller vers une stratégie du gouvernement ouvert, les autorités marocaines pourraient opter pour une coordination renforcée

Comme évoqué au chapitre 2, en choisissant d'opter pour l'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert, le Maroc pourrait y **insérer les fondations d'une coordination de la gouvernance ouverte, y compris de l'accès à l'information, au travers de mandats clarifiés et d'une structure de type Conseil national du gouvernement ouvert** (voir Chapitre 2). Si le Maroc créait un tel organe, il pourrait non seulement servir de structure de coordination de l'accès à l'information au travers d'un groupe thématique à ce sujet à l'échelle du gouvernement central, mais aussi de moyen de coordonner verticalement, entre différents niveaux de gouvernement, la mise en œuvre de ce droit à tous les échelons.

Le gouvernement pourrait envisager de renforcer la coordination verticale

Une coordination verticale – entre niveaux de gouvernement – des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'accès à l'information est en effet nécessaire à la cohérence de l'accès à l'information (OCDE, 2022^[3]). Dans les pays membres et non membres de l'OCDE, la coordination entre services centraux et déconcentrés ainsi qu'avec les gouvernements infranationaux est un des principaux défis de mise en œuvre (OCDE, 2022^[3]). En vertu de la loi marocaine, la CDAI est le point focal chargé d'assurer le bon exercice du droit d'accès à l'information, à travers ses prérogatives d'organisation d'échanges avec les assujettis (OCDE, 2019^[11]). Dans la pratique, le MTNRA assure le rôle de point focal pour les questions relatives à l'accès à l'information auprès des départements ministériels et des établissements publics, et la DGCT agit en coordonnateur de la mise en œuvre au sein des collectivités territoriales. L'inclusion de ces dernières dans tout processus/mécanisme de coordination leur permettrait de formaliser et **pérenniser les échanges bilatéraux menés avec les instances nationales et départements ministériels**, notamment la CDAI, le MTNRA et la DGCT.

Assurer l'inclusion des collectivités territoriales dans des mécanismes de coordination verticale permettrait également que celles-ci accèdent de façon plus structurée au partage d'informations et de pratiques d'entités ayant déjà produit des efforts similaires. Les collectivités territoriales pourraient par exemple être représentées par l'Association des régions du Maroc (ARM), l'Association marocaine des présidents des conseils communaux (AMPCC) et l'Association marocaine des présidents des préfectures et des provinces (AMPPP), qui regroupent respectivement les présidents des différentes collectivités territoriales. Cette association pourrait prendre la forme d'un **conseil national du gouvernement ouvert**, comme évoqué au Chapitre 2, qui pourrait être adossé à la stratégie du gouvernement ouvert, où seraient par exemple représentées la DGCT et les associations des présidents des collectivités territoriales, **avec un groupe thématique dédié à l'accès à l'information**. En outre, **une conférence territoriale annuelle du gouvernement ouvert (voir Chapitre 2) pourrait permettre à la DGCT et aux collectivités territoriales siégeant dans ces organes de rendre compte des débats au conseil national, des actions déployées et des modalités, et de faire remonter les défis et opportunités infranationales**.

Inclure l'ensemble des acteurs assujettis au sein des instruments de coordination, y compris les collectivités territoriales, est en effet un maillon essentiel d'une mise en œuvre efficace, contribuant à une application cohérente du droit d'accès à l'information à tous les échelons de gouvernement et pour tous les citoyens, quels que soient le lieu ou les modalités de leur demande ou de leur accès aux informations et données. À l'échelon infranational marocain, des régions pionnières en matière de gouvernement ouvert, telles que Tanger-Tétouan-Al Hoceïma et Beni Mellal-Khénifra, ou encore la commune de Tétouan, fournissent d'ores et déjà des efforts ou souhaitent mettre en œuvre des initiatives pour une plus grande mise en œuvre de l'accès à l'information et de la transparence de l'action publique (OCDE, 2019^[35]).

S'appuyer sur l'expérience d'administrations ayant mené des efforts comparables et assurer la cohérence de leurs actions au regard des objectifs nationaux est ainsi un levier pour une action complémentaire et efficace à l'échelle locale.

Expliciter les mécanismes de coordination en assure l'identification et l'efficacité

Expliciter ces mécanismes dans des documents administratifs écrits permet de contribuer à l'efficacité de la coordination. **Pouvoir s'appuyer sur une circulaire, un mémorandum ou une note écrite, en détaillant les acteurs et les dynamiques, pourrait aider les acteurs impliqués, tout nouveau chargé d'accès nommé ou toute organisation assujettie entrant dans le champ de la loi à se rapprocher des responsables idoines et à intégrer ces mécanismes.** Une approche intégrée pourrait également être mise en place dans le cadre de la stratégie du gouvernement ouvert. Le Mexique fonde par exemple le fonctionnement de son système national de transparence sur un ensemble de textes légaux et réglementaires visant à clarifier les procédures de coordination de l'accès à l'information (voir Encadré 4.6).

Encadré 4.6. Le système national de transparence au Mexique

Le système national de transparence mexicain est un organe chargé de la coordination et de la délibération en matière d'accès à l'information. Il se compose de l'Institut national d'accès à l'information (INAI), soit l'instance fédérale chargée du contrôle de la mise en œuvre de l'accès à l'information, ainsi que des organes de son suivi au niveau des États. S'y ajoutent également l'Institution supérieure du contrôle des finances publiques de la fédération, les Archives nationales et l'Institut national de statistiques et de géographie.

Si le système a été créé par la loi fédérale d'accès à l'information, le cadre réglementaire en a clarifié les procédures de coordination et de contribution de chaque acteur impliqué. Le règlement intérieur du Conseil national du système national de transparence mexicain rappelle également les grands principes et les principales actions dans ces mécanismes de coordination, ainsi que leur fonctionnement. Il est en outre accompagné de lignes directrices pour soutenir les membres du Conseil national dans leur action en ce sens.

Sources : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf ; https://snt.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Reglamento_CNSNT_Reformado_051020.pdf.

Les prémices d'un suivi de la mise en œuvre pourraient être approfondies pour contribuer davantage à la transparence et à la redevabilité publiques marocaines

Assurer le suivi de la mise en œuvre d'une politique publique « vise à vérifier les progrès réalisés par rapport aux objectifs planifiés et peut être défini comme la présentation formelle de preuves pour montrer que les ressources sont employées de manière adéquate, que les résultats sont atteints avec succès et que les étapes sont respectées » (OCDE, 2020^[36]). Le suivi et l'évaluation des politiques d'accès à l'information représentent souvent des défis pour les gouvernements (OCDE, 2022^[3]). Ils nécessitent en effet du temps, des ressources et des données factuelles comparables dans le temps pour assurer le suivi au regard des objectifs fixés, ainsi que des responsabilités institutionnelles clairement désignées. Au Maroc, le suivi de la mise en œuvre de la loi n° 31-13 est assuré par la CDAI. Elle a été chargée par le législateur d'assurer le bon exercice du droit d'accès à l'information et d'établir un rapport annuel faisant notamment état du processus de mise en œuvre, qui doit être rendu public par tous les moyens disponibles (Royaume du Maroc, 2018^[2]). Dans la pratique, le MTNRA assure le suivi de la mise en œuvre de la loi n° 31-13 par les administrations et établissements publics, et a à ce titre produit en mars 2021 un premier rapport de mise en œuvre, communiqué au chef de gouvernement et à la CDAI.

Le suivi de la mise en œuvre de l'accès à l'information par la CDAI pourrait devenir un puissant levier de transparence à exploiter

Un suivi régulier de la mise en œuvre de la loi d'accès à l'information est un gage de redevabilité de l'action publique, et plus particulièrement de la mise en œuvre des prérogatives de l'institution chargée du suivi de ce droit (OCDE, 2019_[11]). Il est également le garant de son effectivité dans le secteur public. Parmi les pays interrogés dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, 57 % ont une institution responsable du suivi de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, à l'image des prérogatives octroyées par la loi à la CDAI.¹³ Ce suivi est souvent matérialisé par des moyens techniques dédiés, comme des tableaux de bord, des statistiques régulièrement mises à jour – comme au Canada ou au Chili par exemple –, des systèmes d'information permettant d'automatiser certaines actions de suivi ou relance, etc.

L'utilisation de tels outils repose sur des procédures formalisées qui nourrissent un suivi régulier et complet de la mise en œuvre du droit. Il s'agit tout d'abord de l'accompagnement et de l'information sur les obligations légales incombant aux assujettis. Comme dans de nombreux pays, ils peuvent prendre la forme d'actions de sensibilisation et de formation, comme celles mises en place au Maroc par la CDAI, le MTNRA et la DGCT. En outre, d'autres procédures, comme les mécanismes de relance des organisations assujetties et de contrôle de leurs obligations, voire de sanction pour non-conformité, complètent le panorama des actions incluses dans le suivi de la mise en œuvre.

Ce suivi se matérialise souvent sous la forme de rapports ou données annuellement rendus publics, par exemple dans le cadre d'un rapport d'activité annuel. Un tel document est le gage que l'institution garantissant l'accès à l'information assure la mise en œuvre de ses responsabilités à travers le secteur public et aux yeux des citoyens (OCDE, 2019_[11]). Le premier rapport de la CDAI pour la période du 12 mars 2019 au 12 mars 2021 n'a pas encore été rendu public au moment de la rédaction de ce rapport. Il devrait inclure des données statistiques sur les méthodes de travail, la gestion, le budget, les plaintes reçues, les retours des administrations, ainsi que toute information nécessaire pour évaluer les moyens humains et techniques de la Commission.¹⁴

Au fur et à mesure que les compétences et activités de suivi de la CDAI se densifieront, celle-ci pourra plus aisément, et annuellement, **dégager des tendances et des bonnes pratiques en termes de transparence et de redevabilité des organisations publiques**. La publication des analyses est un outil de communication puissant pour illustrer l'engagement du gouvernement et la progression des efforts de mise en œuvre.

La mise en avant des résultats peut en outre contribuer à renforcer son indépendance aux yeux du public, par exemple en présentant publiquement le rapport annuel et les préconisations y afférentes. L'annonce de la publication du premier rapport d'activité de la CDAI lors d'une réunion de haut niveau le 28 septembre 2021 a été un signe positif vis-à-vis de l'écosystème du droit d'accès à l'information. Sa large diffusion sera bienvenue.

Cependant, la mise en œuvre du droit, ainsi que les publications et les activités menées dans ce domaine gagneraient à être plus largement disséminées auprès des médias, des OSC et des citoyens, voire à être discutées avec eux. **Les outils numériques offriraient en ce sens des opportunités de communication, par exemple via le site Internet – tout en assurant sa mise à jour régulière pour permettre le suivi de l'évolution du droit et de sa mise en œuvre par le plus grand nombre – ou les réseaux sociaux, par exemple pour sensibiliser les audiences cibles à des chiffres clés ou des faits marquants.** En outre, comme évoqué au chapitre 2, le **portail du gouvernement ouvert pourrait jouer un rôle de guichet**, par exemple en publiant tous les documents de suivi relatifs au gouvernement ouvert, y compris à l'accès à l'information, ou en renvoyant par un lien hypertexte vers le ou les sites où ils sont consultables (voir Chapitre 2).

À plus long terme, **le suivi de l'application du dispositif constituerait un moyen d'identifier les forces et les faiblesses des organismes individuels, mais aussi les leviers d'amélioration et les recommandations pratiques et réformes pour le système national d'accès à l'information.** L'évaluation et le suivi réguliers des mesures en place pourront en outre également jouer un rôle de levier de renforcement de l'autonomie de la Commission. En effet, ils peuvent renforcer son ancrage en détaillant son action, la redevabilité de ses activités vis-à-vis du public et des autorités publiques, et contribuer ainsi à renforcer la confiance publique.

Dépasser le suivi à court terme dans le cadre du PGO pourrait soutenir une évaluation et une vision pérennes des efforts menés

En parallèle des efforts de la CDAI, le MTNRA – qui assure la coordination et le suivi des engagements du Maroc dans le cadre du PGO – a mis en place des outils de suivi de l'avancement des initiatives liées aux plans d'action, sous la forme d'un tableau d'avancement.

À l'issue du premier PAN, trois engagements en matière d'accès à l'information étaient tenus et trois autres étaient en cours de mise en œuvre, pour un avancement de 98 % dans ce domaine (voir Tableau 4.4). La mise à jour régulière de ce type de tableau est un outil également utilisé au Canada, en Espagne (voir Encadré 4.7) et au Mexique, par exemple. Elle est de nature à accroître la transparence de la mise en œuvre des projets, mais aussi la redevabilité. En effet, elle permet de faire connaître la progression des projets, ce qui a été fait et comment, non seulement à leurs parties prenantes directes, mais aussi au public et aux autres organisations intéressées.

En outre, ce type d'instrument contribue à la prise de décisions ultérieures fondées sur des données factuelles quant à ce qui a fonctionné ou non, peut être poursuivi, amélioré ou abandonné. Ces données peuvent donc alimenter la rédaction d'un nouveau plan, d'une stratégie ou d'un projet de loi, à titre d'exemple.

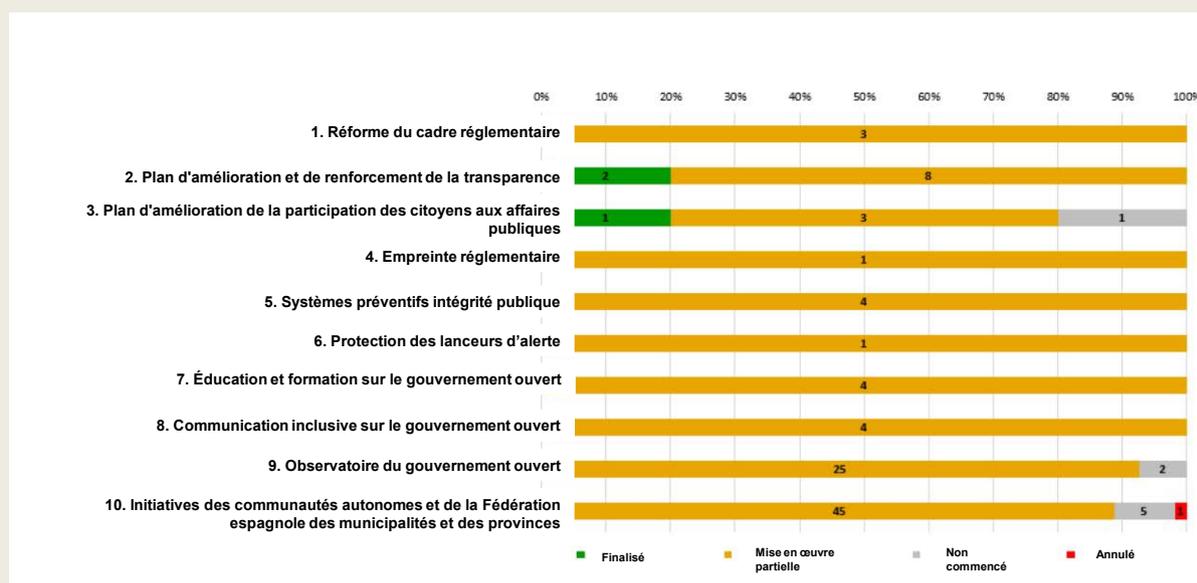
Encadré 4.7. Le suivi de la progression des plans du PGO en Espagne

L'Espagne, qui met en œuvre son quatrième PAN dans le cadre du PGO, assure un suivi de sa progression sur son portail de transparence.

Comme le dispositif canadien, l'outil espagnol propose une mise à jour trimestrielle de l'état d'avancement des différents engagements et de leurs composantes. Elle se présente sous la forme de graphiques en pourcentage des initiatives et en pourcentage de l'ensemble du plan. Le détail des actions est ensuite disponible grâce à des liens vers les pages spécifiques à leur mise en œuvre.

Graphique 4.3. État de mise en œuvre des engagements du plan d'action

Par pourcentage des initiatives



Source : https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA.html.

Cependant, les plans d'action permettent le suivi des engagements pris pour une durée de deux ans seulement. Certains engagements ne sont pas nécessairement reconduits en tant que tels ou sont ensuite fusionnés ou ajoutés au sein d'engagements distincts dans le plan suivant, ce qui n'en permet pas un suivi aisé de moyen à long terme (OCDE, 2020^[37]). **La pérennisation d'outils de suivi des actions et de l'évaluation du dispositif d'accès à l'information permettrait la définition d'objectifs et d'indicateurs, ainsi qu'une mesure régulière et continue de la progression dans ce domaine à plus long terme.** Une approche intégrée de son évaluation, y compris de sa contribution à la transparence et à la redevabilité, pourrait être explicitée dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie du gouvernement ouvert (voir ci-dessous et Chapitre 2).

Le gouvernement pourrait définir des indicateurs d'accès à l'information réactif et proactif, s'appuyant sur la stratégie et la théorie du changement du gouvernement ouvert au Maroc

Sans suivi et sans évaluation, les initiatives menées en matière d'accès à l'information, et plus généralement d'ouverture du gouvernement, peuvent ne pas atteindre l'impact souhaité en raison de l'absence des données probantes nécessaires au maintien, à la réforme ou au renforcement de certaines activités. En saisissant l'opportunité de la définition d'une stratégie de gouvernement ouvert, le Maroc **pourrait favoriser une culture du suivi et de l'évaluation (voir Chapitre 2), y compris en matière d'accès à l'information.**

En ce sens, **la mise en place d'outils harmonisés et conjointement définis par les acteurs gouvernementaux clés mentionnés permettrait d'asseoir des principes opératoires pour réaliser le suivi et l'évaluation, et d'élaborer des indicateurs efficaces de la mise en œuvre de l'accès à l'information et – plus largement – du gouvernement ouvert** (voir Chapitre 2). Ceux-ci devront tenir compte des démarches déjà menées dans le cadre du PGO, aux niveaux national et régional.

Une stratégie de gouvernement ouvert pourrait déployer concrètement une vision de moyen à long terme, avec des objectifs pour la publication proactive et réactive et des indicateurs y afférents en permettant le suivi. Les données de suivi et d'évaluation obtenues en application de la stratégie pourraient soutenir la formulation de recommandations (par exemple, sur la classification, les normes techniques, l'interopérabilité, etc.) pour poursuivre le renforcement du cadre légal et réglementaire, ainsi que la mise en œuvre cohérente, concertée et efficace de la divulgation réactive et de l'ouverture des données au Maroc.

À plus long terme et au sein d'un schéma plus large sur l'ouverture de la gouvernance publique marocaine, un modèle de maturité d'accès à l'information peut en outre constituer un outil de référence pour analyser l'évolution d'un organisme ou du gouvernement dans son ensemble vers un objectif déterminé dans le domaine de l'accès à l'information, au cours d'une période donnée (voir Chapitre 2). Pour être utile, il doit se fonder sur une vision commune que fournirait la stratégie du gouvernement ouvert et la théorie du changement qu'elle envisagerait, tout en étant adaptable aux structures et aux contextes spécifiques de l'ensemble des acteurs impliqués (OCDE, 2022^[23]). **Définir un modèle de maturité spécifique à l'accès à l'information dans les administrations marocaines pourrait ainsi les aider à orienter de manière concrète leurs efforts pour poursuivre l'approfondissement de la mise en œuvre de ce droit.**

En outre, intégrer les indicateurs au sein de cette vision cohérente, définie dans la stratégie du gouvernement ouvert est un moyen d'assurer une orientation commune au secteur public et déployée de manière concertée. **Au sein d'indicateurs propres à une gouvernance plus ouverte, il est à souhaiter que soient inclus des moyens d'appréhender non seulement la mise en œuvre, mais aussi l'impact de l'accès à l'information.** Ces outils de mesure pourraient couvrir des indicateurs du contexte dans lequel l'accès à l'information évolue, des ressources consacrées à sa mise en œuvre (par exemple, humaines, techniques, financières), des processus établissant les liens entre ressources et initiatives (par exemple, le temps consacré au traitement, aux recours, etc.), des réalisations (par exemple, l'existence d'une loi, d'un portail central, etc.), mais aussi de résultat et d'impact (par exemple, sur la transparence, la confiance dans le gouvernement, etc.) de l'accès à l'information pour les administrations et les citoyens (OCDE, 2021^[38]) (voir Chapitre 2).

4.3.2. L'optimisation des efforts de publication réactive déployés bénéficierait d'une approche intégrée s'appuyant notamment sur une stratégie du gouvernement ouvert

Deux années de préparation ont été nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la loi n° 31-13, adoptée en 2018 et dont la pleine entrée en vigueur a eu lieu le 12 mars 2020. Les acteurs gouvernementaux impliqués ont souvent souligné cette récente mise en œuvre des dispositions et le processus actuel d'acculturation progressive des administrations à l'application du dispositif.

Les sections qui suivent analysent certains des principaux défis et opportunités du contexte marocain de la publication réactive pour ancrer davantage cette culture de l'accès à l'information à l'échelle du gouvernement, tant en termes de sensibilisation que de perfectionnement des outils.

Des efforts de sensibilisation et de formation auprès des agents publics sont déployés dans l'ensemble du secteur public, mais pourraient faire l'objet d'une approche plus intégrée

Les efforts de sensibilisation à l'application des lois d'accès à l'information et à ses bénéfices pour la démocratie et les politiques publiques contribuent à accroître l'adhésion et la conformité des responsables publics au dispositif (OCDE, 2022^[3]). Pour soutenir la mise en œuvre de la loi n° 31-13 au Maroc, les administrations peuvent en ce sens s'appuyer sur une valise de formation développée par le ministère de l'Intérieur, ainsi que sur le guide pratique relatif à la mise en œuvre de la loi du ministère de la Transition numérique et de la Réforme administrative (MTNRA) avec le soutien de l'OCDE. Ce guide a pour objectif d'aider les fonctionnaires à mieux comprendre les droits et recours des citoyens en matière d'accès à l'information, et à renforcer leur application (MTNRA/OCDE, 2019^[22]). De plus, pour les y encourager, le ministère a diffusé en juin 2020 une circulaire incitant les administrations – aux niveaux central comme déconcentré – à se conformer à la loi (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, 2020^[13]).

Les autorités marocaines ont déployé des formations pour de nombreux agents publics

Au-delà de la sensibilisation, la formation continue et régulière des agents publics est un levier d'adhésion au droit et de mise en œuvre puissant, efficace et cohérent (OCDE, 2022^[3]). À l'échelle du gouvernement central marocain, le MTNRA a déployé des formations des formateurs au sein des départements ministériels et organismes publics. Une douzaine de départements ministériels en ont bénéficié pour soutenir les efforts de développement de circulaires internes ou les types de démarches auxquels ils doivent s'accoutumer. Cinquante-six formateurs ont aussi été formés et mille personnes ont pu bénéficier de leurs connaissances et compétences acquises dans les administrations.¹⁵

Des mesures complémentaires ont été adoptées pour consolider cette approche pédagogique à tous les échelons de gouvernance. Une convention a été signée entre la DGCT et la CDAI pour suivre l'appréhension et la gestion de la loi au niveau infranational. À cela se sont ajoutés un kit d'instructions sur son application et la formation de 16 formateurs. Leur action de dissémination auprès des collectivités territoriales a démarré en décembre 2019 pour s'achever en avril 2021, en parallèle de la publication du *Guide sur la gestion du droit d'accès à l'information dans les collectivités territoriales* sur leur Portail national (Ministère de l'Intérieur, 2021^[39]).

En outre, des mécanismes de communication et sensibilisation continues sont un vecteur d'application accrue de ce droit. Au Maroc, plus de 1 500 collectivités territoriales disposent désormais d'une adresse électronique pour recevoir les demandes d'accès à l'information formulées en ligne. L'usage de la plateforme Chafafiya, auparavant uniquement disponible pour les départements ministériels, a également été étendu aux collectivités territoriales à l'été 2021 et rendu opérationnel le 12 janvier 2022. **Reconduire les actions de sensibilisation démarrées en 2019 sera essentiel pour l'adhésion non seulement de leurs fonctionnaires, mais aussi des élus locaux.** La DGCT prévoit d'en déployer à nouveau en ce sens. Elles seront cruciales pour la maîtrise de ces outils par les collectivités territoriales et leur promotion auprès des citoyens, de la société civile et des médias.

Une approche intégrée du gouvernement ouvert pourrait mettre en cohérence la poursuite des efforts d'apprentissage et de formation à l'accès à l'information

Enfin, la poursuite des efforts de formation des formateurs, mais également des chargés d'accès à l'information et des supérieurs hiérarchiques et politiques, est centrale pour la mise à jour des pratiques. En effet, des actions régulières dans ce domaine permettront d'actualiser les connaissances au regard de la jurisprudence développée par la CDAI et les tribunaux, et de renforcer la compréhension de l'impact et l'engagement des plus hauts échelons administratifs et politiques en faveur de l'accès à l'information et de la transparence.

Ces efforts de formation pourraient s'appuyer sur **l'opportunité du développement d'une stratégie du gouvernement ouvert. Celle-ci pourrait favoriser une approche intégrée de l'apprentissage et de la formation des agents publics, tout en diffusant les principes et outils définis dans ce cadre** (voir Chapitre 2). En effet, en termes d'actions de formation, initiale ou continue, **une telle stratégie pourrait détailler les attentes et échéances en matière de renforcement des compétences pour tous les agents publics**, entrants ou en poste, contractuels ou fonctionnaires. Elle pourrait également renvoyer vers **des contacts privilégiés de l'accès à l'information et un guichet unique, centralisant la communication interne comme externe** au sujet du gouvernement ouvert, y compris en termes d'accès à l'information (voir Chapitre 2).

Les outils et procédures de traitement des demandes se perfectionnent progressivement

La mise en place et le perfectionnement de certains outils, notamment numériques, peuvent accroître l'efficacité de la mise en œuvre de certaines étapes de l'accès à l'information publique, y compris le traitement des demandes formulées par les citoyens. La plateforme Chafafiya a été définie pour faciliter la procédure de dépôt des demandes. Elle a été conçue de sorte que l'espace personnel des demandeurs permette le suivi des demandes qui y sont déposées. Il est aussi possible d'y formuler des réclamations.

Certains représentants d'organes publics ont évoqué qu'il pourrait également être opportun d'enrichir la plateforme sur la publication de façon générale, afin que celle-ci ne soit pas seulement réactive mais permette également la divulgation proactive des données ouvertes des administrations et collectivités marocaines. Bien qu'un portail général des données ouvertes existe (www.data.gov.ma), permettre au citoyen d'accéder ou d'être redirigé vers les jeux de données ouvertes disponibles via Chafafiya pourrait en faire une sorte de guichet de l'accès à l'information. Le paramétrage de la plateforme en ce sens est en cours et sera donc une évolution bienvenue pour les administrations comme les citoyens.

Chafafiya a déjà permis une avancée substantielle de l'application du droit. Il ressort des échanges que son utilisation a permis un accroissement des demandes, qui se sont également multipliées durant le COVID-19 pour accompagner les citoyens et leur compréhension des mesures adoptées. Au moment des entretiens, en juin 2021, plus de 3 420 demandes y avaient été déposées, dont 62 % ont été traitées.¹⁶¹⁷

Permettre d'accéder aisément à des informations sur les requêtes passées et traitées pourrait accroître la transparence et l'efficacité du dispositif

Il ressort des échanges que les administrations marocaines souhaitent poursuivre l'amélioration du traitement des demandes par le biais de Chafafiya. L'analyse de la plateforme permet d'identifier la possibilité d'y **afficher un résumé des anciennes requêtes présentées ou des demandes fréquentes**, avec *a minima* le taux de réponse voire les réponses de l'administration à ces requêtes. D'une part, afficher ces anciennes requêtes aiderait à **accroître la transparence concernant les demandes et leur traitement** ; d'autre part, **un accès direct sur le portail à ces informations pourrait contribuer à diminuer le nombre de requêtes relatives aux mêmes informations**, si le résultat des démarches passées est accessible.

En outre, un **moteur de recherche intégré à la plateforme ou l'indexation des demandes et de leur traitement grâce à des mots clés** pourrait contribuer à l'amélioration et à l'efficacité de la catégorisation de l'information dans les administrations marocaines. Les **filtres ou mots clés paramétrés** pourraient également faciliter l'identification des institutions auxquelles les demandeurs d'information se sont déjà adressés et auxquelles ils pourront s'adresser selon le type d'information requise.

Assurer l'octroi des moyens budgétaires et techniques nécessaires au niveau du gouvernement et de chaque organisme est un des gages de mise en œuvre effective

Au-delà de l'évolution des demandes, la CDAI indique qu'il existe une augmentation des plaintes reçues, qui concerneraient souvent les délais ou le non-traitement. Cela témoigne de l'ancrage progressif de ce droit et de son application, ainsi que de l'usage des voies de recours comme instrument utile à son évolution.

Les capacités de réaction des administrations – soutenues par un personnel qualifié – aux demandes et recours sont cruciales pour consolider cette montée en puissance et la crédibilité du dispositif déployé. Les efforts des organisations publiques marocaines pour fournir davantage d'accompagnement aux fonctionnaires comme aux requérants en sont un catalyseur. En interne, cela peut passer par davantage de moyens matériels ou encore des moyens accrus de sensibilisation et de formation à destination des chargés d'accès à l'information, pour renforcer les compétences, la célérité et la qualité du traitement des demandes. À l'échelle du gouvernement, à mesure que ces actions se densifient, des **dotations humaines et budgétaires globales et par administration, en fonction de certaines priorités et des enjeux, soutiendraient la mise en œuvre non seulement de ces activités croissantes et généralement exercées en supplément d'autres fonctions, mais aussi plus largement des initiatives et engagements gouvernementaux relatifs à l'accès à l'information.**

Au niveau décentralisé, la mise en place des adresses électroniques et la désignation des chargés d'accès à l'information offrent de nouvelles opportunités d'interaction avec le citoyen pour l'accès à l'information (DGCT, 2020^[17]). À cela s'ajoute le portail des collectivités territoriales, sur lequel des données ouvertes, notamment, sont déjà rendues disponibles, ainsi que l'extension à ces entités de Chafafiya. Afin d'éviter les chevauchements et la duplication des efforts, la DGCT étudie les possibilités de collaboration entre les deux plateformes. Cette démarche et la **rationalisation des procédures de collecte et de transmission, ou de versement des informations et données, seront cruciales** pour éviter aux collectivités territoriales de faire face à une multitude d'actions à mener, selon des normes qui peuvent encore différer selon la plateforme et alors que leurs ressources humaines, techniques et financières pour ce faire sont souvent limitées.

Affiner la production de statistiques contribuerait à soutenir les efforts pour l'accès à l'information dans l'administration marocaine en accroissant la redevabilité

En parallèle, la DGCT relève que la production de statistiques sur les demandes et leur suivi est un enjeu important et qu'elle fait l'objet de réflexions. Elle pourrait être rendue possible via le compte administrateur des plateformes, notamment **en affinant la granularité du recueil et du traitement des informations sur les demandes** (par exemple, par objet, type d'administration ou nombre de demandes par collectivité).

Le recueil de telles informations peut ensuite contribuer à cibler les évolutions et réformes souhaitables au sein des collectivités territoriales. Pour ce faire, la plateforme permettrait, une fois modifiée, le recueil de chiffres pour ces organismes. Si les données semblent révéler que certains domaines de politiques publiques font l'objet de davantage de demandes d'information, **les collectivités territoriales, dans la mesure de leurs compétences, pourraient par exemple s'appuyer sur ces données factuelles pour mettre à disposition les informations, y compris de manière proactive. Il pourrait être intéressant de profiter de cette réflexion et des modifications qu'elle engendrerait pour également permettre**

de telles évolutions pour l'ensemble des administrations qui ont des délégations dans les territoires, pour accroître la mesure de l'appréhension de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information aux niveaux décentralisé comme déconcentré, dans les préfectures et provinces.

Cette démarche serait en outre l'opportunité de créer un double levier de redevabilité. En effet, d'une part, les données chiffrées ainsi collectées seraient disponibles dans le « *back office* » des plateformes pour les administrations et **pourraient être réutilisées pour informer les futures évolutions et les réformes. D'autre part, elles pourraient également être rendues publiques pour informer le citoyen de l'évolution et de l'impact de l'accès à l'information sur l'action publique marocaine**, à l'image par exemple des outils mis en place par le Brésil (voir Encadré 4.8). À ce titre, le MTNRA se penche actuellement à introduire dans la nouvelle version du portail chafafiya.ma un module statistique avancé dont les données seront notamment désagrégées par domaines et types d'institutions auxquelles les demandes sont adressées, notamment les collectivités territoriales, et ce suite à des besoins exprimés par la DGCT et des autres administrations publiques, Ce module devra à terme permettre de renforcer la mise en œuvre du droit d'accès à l'information ainsi que la sensibilisation du public et de l'administration à ce sujet.¹⁸

Encadré 4.8. La plateforme Fala.BR du Contrôleur général de l'Union (CGU) au Brésil

Pour faciliter le processus de demande d'accès à l'information, le CGU a créé en 2020 une plateforme en ligne – Fala.BR (ci-après « Fala ») – pour remplacer son précédent système de demande en ligne. Fala est une plateforme innovante qui permet aux citoyens non seulement de demander des informations, mais aussi de déposer des plaintes ou des réclamations contre tout organe fédéral, d'exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement à l'égard d'un service ou d'un programme, et de faire des suggestions pour améliorer ou simplifier les services publics. Elle permet aux utilisateurs de suivre l'évolution de leur demande ou réclamation, et de déposer un recours interne en cas de non-conformité de la réponse.

En centralisant les demandes d'accès à l'information dans un système unique, la plateforme Fala a simplifié le processus pour les citoyens, les parties prenantes et les institutions du gouvernement fédéral lorsqu'ils font ou traitent une demande d'accès à l'information.

Fala permet en outre au CGU de fournir des statistiques actualisées sur les demandes et les procédures, et de centraliser les statistiques de l'accès à l'information à partir des données extraites de la plateforme. Ces données sont ensuite publiées sur une page dédiée, permettant de comparer la conformité aux normes d'accès à l'information entre les institutions publiques, et de fournir des données actualisées de manière simple, lisible et interactive. Les données disponibles couvrent non seulement le nombre total de demandes, mais aussi l'objet des demandes, le profil des demandeurs, les recours formulés et le respect des obligations de transparence proactive.

Source : (CGU, s.d.^[40]) <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

Poursuivre les efforts de gestion numérique et d'archivage cohérent soutiendrait le renforcement de l'efficacité des procédures d'accès à l'information

Cependant, d'un point de vue technique, de nombreux pays disposent de systèmes de suivi et d'archivage encore limités, ce qui peut entraver la divulgation réactive et proactive efficace des informations publiques (OCDE, 2022^[3]). Une mauvaise gestion des demandes et un mauvais archivage peuvent entraîner la disparition de documents, ou encore les rendre introuvables ou inutilisables. Les échanges ont également montré un besoin de poursuivre le renforcement des normes et des capacités de classification et

d'organisation des informations. Les normes et outils numériques peuvent être renforcés (ADD, s.d.^[28]). Leur absence, leur obsolescence ou la non-maîtrise des instruments peut perturber les opérations de recherche, de reproduction et de transmission des informations demandées. L'ADD a indiqué que son rôle d'accompagnement dans la numérisation des services est particulièrement sollicité, d'autant plus depuis la pandémie de COVID-19. Parmi les défis auxquels elle est confrontée figurent la classification et les typologies d'informations et de données, ainsi que les compétences et capacités matérielles pour leur numérisation, accès et ouverture.¹⁹

Si l'utilisation des technologies et systèmes d'information peut en effet faciliter certaines de ces tâches, les investissements en ressources pour ce faire manquent parfois à travers les pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2022^[3]). Certains interlocuteurs marocains ont indiqué que des améliorations en matière de technologie et de gestion favoriseraient la mise en œuvre de l'accès à l'information. Les administrations pourraient **poursuivre leurs efforts pour ce qui concerne la saisie des opportunités offertes par le cloud, le stockage et la sauvegarde des données de masse par exemple, pour renforcer leurs outils et procédures, et faciliter l'accès des citoyens aux informations publiques.**

Renforcer régulièrement les compétences techniques des agents publics soutiendrait leur action pour l'accès à l'information

Pour répondre à ces besoins techniques, la formation des agents publics, ainsi que la priorisation et la clarification de l'affectation des ressources humaines, matérielles et financières pour l'accès à l'information sont des prérequis pour soutenir leur capacité à répertorier efficacement, classer, archiver, puis rechercher, reproduire et transmettre les informations, quel que soit leur format. Le **renforcement des compétences des fonctionnaires responsables de ces tâches et utilisant et mettant à jour ces outils devrait être soutenu et régulièrement planifié, pour assurer un usage effectif de ces instruments. En outre, l'accompagnement du MTNRA, qui coordonne les initiatives dans l'administration centrale et déconcentrée, de la DGCT pour les collectivités territoriales, et de l'ADD pourra se révéler pertinent pour une approche cohérente.**

La stratégie de gouvernement ouvert pourrait être utilisée comme une opportunité de mise en commun et en cohérence d'outils d'accès à l'information

La mise en commun et en cohérence des outils d'accès à l'information est un gage d'efficacité et d'application homogène de ce droit dans l'ensemble du pays. Au-delà de Chafafiya et des dispositifs évoqués, de nombreux instruments de mise en œuvre du droit d'accès à l'information ont vu le jour au Maroc, qu'il s'agisse d'outils de formation, de sensibilisation, de communication, de suivi ou de formulation des demandes ou d'accès aux données ouvertes. À l'image de la recommandation du chapitre 2 pour les outils du gouvernement ouvert (voir Section 2.4 du Chapitre 2), le Maroc pourrait expliciter les réformes et orientations de mise en commun ou de rationalisation en ce sens.

Cette évolution pourrait passer par la **mise en commun et l'intégration au sein de boîtes à outils et d'une plateforme unique de référence**, notamment au travers de Chafafiya et du portail du gouvernement ouvert comme guichet unique des démarches des citoyens. S'il ne fusionne pas tous les dispositifs existants, **le Portail pourrait renvoyer vers Chafafiya pour l'accès à l'information** et vers d'autres sites et plateformes pour les réclamations ou pétitions (voir Chapitre 5). Une mise en cohérence sous un unique guichet répondrait à un besoin de **meilleures lisibilité et compréhension des bénéfices et vecteurs de l'accès à l'information pour la société civile et les citoyens** (voir Chapitre 2).

4.3.3. L'approfondissement de la dynamique de divulgation proactive pourrait s'appuyer sur les efforts de mise en cohérence des initiatives y afférentes

La divulgation proactive des informations publiques est un levier de l'utilisation de la transparence comme mécanisme d'ouverture des procédures de prise de décision publique (OCDE, 2022^[3]). Au Maroc, malgré l'absence d'un cadre légal propre à la publication proactive, les administrations ont pour pratique d'ouvrir les données depuis plus d'une décennie déjà. Cette ouverture s'appuie sur des jalons posés par l'encadrement juridique de l'accès à l'information et les responsabilités institutionnelles mentionnées. Elle se réalise cependant dans un contexte numérique en forte évolution, créant des attentes citoyennes en mutation.

Les sections qui suivent analysent les défis et opportunités qui se présentent actuellement aux autorités publiques marocaines dans le déploiement de leurs initiatives d'ouverture des données. Elles reviennent sur l'offre de données gouvernementales et sur la demande, avant de présenter les opportunités que revêt la promotion des expériences de réutilisation par les parties prenantes.

Face à l'accroissement des données ouvertes, l'amélioration de leur centralisation et de leur standardisation pour assurer leur qualité est encouragée

Les outils et lieux de publication sont une première composante de la divulgation et de l'accès aux données ouvertes. Dans 81 % des pays de l'OCDE, les informations divulguées de manière proactive sont publiées soit en un seul endroit – tel un portail central, par exemple – soit sur le site Internet de chaque institution, soit à la fois sur Internet et un portail central (OCDE, 2017^[8]). À l'échelle du gouvernement et des autorités infranationales, la loi n° 31-13 a posé les premiers jalons d'un cadre légal des données ouvertes au Maroc, dont les réponses au questionnaire de l'OCDE soulignent une large mise en œuvre et une large publication (de l'ordre de 75 à 100 %) des éléments réputés obligatoires (voir Tableau 4.2). En outre, en termes de pratiques et d'outils, l'ouverture des données du Maroc s'est traduite dès 2011 par la mise en place d'un portail des données ouvertes (www.data.gov.ma), répertoriant actuellement 136 jeux de données des administrations centrales.²⁰ Ces éléments témoignent d'initiatives d'ouverture des données répandues dans le secteur public marocain.

Centraliser les données ouvertes auprès d'un unique guichet faciliterait leur consultation et la gestion de l'accès à l'information

Reparamétrer des outils existants peut contribuer à un plus large accès aux données publiques ouvertes. Au Maroc, la plateforme Chafafiya, créée pour traiter la divulgation réactive, sera prochainement dotée d'un module de publication proactive. Cependant, pour l'instant, en plus du portail des données ouvertes, le citoyen doit chercher les informations publiées qui l'intéressent sur différents sites institutionnels. Le futur module intégré à Chafafiya permettrait donc de **centraliser les données ouvertes, notamment les 19 types d'obligations de publication proactive inscrits dans la loi n° 31-13, et d'en faire un portail central de l'accès à l'information**. Le citoyen pourrait y trouver les informations agrégées et regroupées par thématique. Un tel dispositif contribuerait à réduire les demandes déposées en recourant à davantage de publication proactive, tout en allégeant la charge et les coûts administratifs liés aux traitements et à la gestion des requêtes pour les chargés d'accès à l'information.

La pandémie de COVID-19 a par exemple fait l'objet de multiples initiatives de publication proactive de données publiques au Maroc. Tant en matière de santé publique que de soutien économique et social, les ministères de la Santé, de l'Économie et des Finances, de l'Enseignement, mais aussi des Transports ou encore de l'Environnement, ainsi que le Haut-Commissariat au plan y ont contribué. Ils ont mis à la disposition des citoyens les informations relatives à l'évolution de la situation épidémiologique ou vaccinale – avec des mises à jour quotidiennes –, aux aides économiques et financières, à la reprise, aux calendriers

des activités, ainsi qu'aux moyens mis en place pour assurer la sécurité des usagers, parfois en temps réel ou dans des délais réduits, et souvent sur divers sites Internet et canaux.

En outre, afin d'assurer la centralisation et la cohérence de ces pratiques de divulgation des données, la coordination des efforts joue un rôle pour assurer le partage d'informations et la création de synergies. S'ajoute donc à ces outils du gouvernement central marocain un « comité *open data* », piloté par l'ADD et placé sous l'égide du MTNRA. Il est ainsi crucial de pouvoir en faire un réel mécanisme de coordination, permettant d'assurer la circulation de l'information et de mettre en cohérence les initiatives des administrations centrales, tout en évitant les duplications ou en favorisant les synergies.

Approfondir la standardisation des données ouvertes soutiendrait les administrations dans leurs efforts et dans la mise en place de systèmes interopérables

Au sein de chaque organisation publique, la mise en œuvre efficace de la publication proactive requiert également des orientations et des normes. Une politique de gestion des données interne, sectorielle ou gouvernementale, accompagnée des responsabilités institutionnelles idoines, comme évoqué plus haut, est nécessaire à son déploiement.

Au niveau des collectivités territoriales par exemple, un renforcement de la publication proactive est un axe d'évolution encouragé par la DGCT. La publication proactive repose actuellement essentiellement sur les états comptables et financiers dont la publication est prévue dans les lois organiques. Ceux-ci sont transmis à la DGCT pour une « double publication », puisqu'ils sont également publiés sur le portail des collectivités territoriales. Cette double publication proactive, au niveau des sites Internet des collectivités territoriales et du portail, concerne également les annonces de concours de recrutement et les appels à candidatures pour les postes à responsabilités au sein des collectivités, comme l'exigent deux arrêtés du ministère de l'Intérieur (Portail national des collectivités territoriales, s.d.^[41]).²¹

Accroître le caractère stratégique de ces efforts nécessite une planification attentive des actions à déployer à plus ou moins long terme. Au-delà des plans d'action du PGO, certains pays ont opté pour une circulaire ou un décret spécifique aux données ouvertes, comme en Tunisie, voire pour une stratégie, comme au Royaume-Uni. À moyen terme, sous le pilotage du MTNRA et de l'ADD – dont le MTNRA assure la tutelle –, et en collaboration avec le comité *open data*, **un plan d'action ou une feuille de route explicite soutiendrait les administrations dans l'approfondissement des initiatives. Ce principe reposerait sur les efforts d'identification et d'inventaire des données que ces administrations mettent déjà à disposition sur un portail ministériel ou le portail des données ouvertes, ainsi que celles qui pourraient l'être.** En outre, pour les informations déjà rendues publiques, assurer leur interopérabilité et leur caractère réutilisable sont des prérequis techniques d'une gouvernance plus ouverte et stratégique (OCDE, 2018^[42]). **Cela pourrait à plus longue échéance être couvert par une stratégie du gouvernement ouvert.**

En effet, la qualité et le caractère réutilisable des données divulguées proactivement sont des facteurs assurant qu'elles contribuent à une plus grande transparence et redevabilité (OCDE, 2022^[3]). Si les informations mises à disposition de manière proactive ne sont pas conformes aux normes minimales, ou si de vastes quantités d'entre elles sont divulguées dans un format qui n'est pas compréhensible ou utilisable par la plupart des parties prenantes, leur mise à disposition risque d'avoir l'effet inverse à celui escompté. Par exemple, certaines administrations marocaines publient des documents et données (par exemple, la législation, des rapports, etc.) dans un format – notamment PDF – ne permettant pas d'en sélectionner, copier ou exploiter le contenu. Il est alors par exemple difficile de traduire un tel document aisément, via un logiciel en ligne, à des fins de recherche, ou encore d'en extraire des occurrences spécifiques recherchées dans le texte ou des données chiffrées à des fins de suivi qualitatif ou quantitatif de l'action gouvernementale.

Renforcer les compétences techniques serait un moyen de poursuivre les efforts de mise en cohérence et d'accroissement de l'efficacité du dispositif d'ouverture des données

En parallèle d'une approche stratégique, renforcer les compétences est un moyen de soutenir l'acculturation à la divulgation proactive, par exemple au moyen de formations fréquemment offertes aux agents publics (OCDE, 2022^[3]). Comme dans de nombreux pays, il s'agit d'un besoin soulevé par les interlocuteurs marocains lors de la revue par les pairs. Pour soutenir la mise en œuvre de la publication proactive dans l'ensemble du gouvernement marocain et au sein de chaque organisme, **des formations à l'intention des organes assujettis et soulignant l'impact de la divulgation proactive contribueraient à accroître la conformité à la loi et sa mise en œuvre cohérente et efficace**. Procéder ainsi soutiendrait le renforcement des compétences, ainsi qu'une diminution des coûts administratifs et une amélioration du traitement et de la gestion des demandes en accroissant le recours aux données proactivement publiées. Des supports pédagogiques comprenant des études de cas ou des bonnes pratiques contribuent à promouvoir l'impact et l'adhésion à l'utilisation de la publication proactive, à l'image de ceux utilisés en Irlande (voir Encadré 4.9).

Encadré 4.9. Des supports pédagogiques pratiques pour la divulgation proactive en Irlande

En 2020, l'unité Données ouvertes du département irlandais des Dépenses publiques et de la Réforme, en partenariat avec l'organisation privée UrbanTide, a développé une nouvelle formation d'introduction aux données ouvertes à destination des fonctionnaires.

Une première partie a assuré la présentation du dispositif national et de son importance pour un gouvernement efficace et transparent. Son contenu s'est appuyé sur certaines réussites et bonnes pratiques irlandaises. Des études de cas et des exemples de bénéfices tirés de la publication et de la réutilisation de ces données en ont illustré la plus-value.

Une seconde partie a permis une mise en application. Les participants ont été invités à réfléchir aux données qu'ils pouvaient diffuser, ainsi qu'aux potentiels bénéfices de leur partage et de leur réutilisation.

Cette formation peut être complétée par trois autres modules, portant sur l'analyse et la visualisation de données, leur publication, leur anonymisation ou l'utilisation de données couplées par exemple.

Source : <https://data.gov.ie/blog/online-introduction-to-open-data-training-course>.

Une compréhension affinée de la demande en matière de données ouvertes pourrait s'appuyer sur l'utilisation accrue de moyens d'interaction de l'administration marocaine

Impliquer les parties prenantes pour mieux cerner les jeux de données ou les informations gouvernementales qui les intéressent plus particulièrement est un levier de promotion de la transparence, de la participation citoyenne et de la bonne gouvernance (OCDE, 2017^[8]). Il ressort en effet des échanges avec certains interlocuteurs que le déploiement de l'ouverture des données joue un rôle essentiel dans l'approfondissement de la transparence. Impliquer les parties prenantes dans la définition des politiques et mesures dans ce domaine est en soi un moyen de promouvoir l'accès à l'information auprès des citoyens. Lors de la mission de revue par les pairs, l'ADD a par exemple indiqué avoir récemment mené des concertations pour un rapport, afin d'informer et de recueillir les avis et les attentes de citoyens, entreprises et OSC.

Ce type d'approche collaborative et inclusive est également de nature à contribuer à répondre au défi de la communication et de la sensibilisation des parties prenantes aux projets liés à l'ouverture des données

et, plus largement, à la digitalisation (OCDE, 2020^[43]). Si le MTNRA et la CDAI ont mené des activités à destination de certaines OSC, il ressort des échanges menés que les efforts pourraient être poursuivis au profit du grand public, afin que le citoyen, principal usager des droits octroyés par la loi n° 31-13, puisse pleinement les appliquer.

Pour permettre aux utilisateurs de clarifier leurs attentes et d'explicitier leurs expériences ou commentaires en termes de données ouvertes, autrement dit la demande de données ouvertes, les administrations pourraient **envisager la mise en place de moyens d'interaction, comme un forum sur une plateforme, un champ de commentaires sur les jeux de données, des enquêtes régulières pour connaître les données d'intérêt ou les attentes des réutilisateurs, ou encore des rassemblements pour favoriser la réutilisation**. Les groupes de discussion, les consultations et autres mécanismes évoqués plus bas pour accroître le rôle des parties prenantes dans la transparence publique marocaine peuvent aussi être adaptés pour recueillir les attentes et expériences des usagers ou réutilisateurs, et permettre un cercle vertueux d'amélioration de la divulgation proactive, tout en renforçant la participation citoyenne.

Promouvoir les expériences de réutilisation des données ouvertes élargirait le champ des réutilisateurs et encouragerait de nouvelles contributions

Les démarches d'ouverture des données publiques et d'encouragement à leur réutilisation font partie d'une approche de la transparence fondée sur une relation bidirectionnelle entre citoyens et gouvernements, en particulier lorsque ces démarches se fondent sur une approche centrée sur les besoins des citoyens et de la société civile (OCDE, 2020^[43]). Elles visent ainsi à promouvoir des écosystèmes de transparence plus matures, où les parties prenantes jouent un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Promouvoir l'intervention et l'impact des actions des réutilisateurs des données gouvernementales ouvertes est un moyen de renforcer cette relation.

L'identification de partenaires et le dialogue régulier avec eux sont les clés pour favoriser ces initiatives. Poursuivre les efforts d'engagement du gouvernement marocain avec un réseau ou une communauté de réutilisateurs s'appuie à court terme sur les parties prenantes impliquées dans le cadre du PGO. À plus long terme, cela pourrait nécessiter **une identification plus approfondie et une cartographie des réutilisateurs, en fonction des secteurs et domaines de politiques publiques, tout en comprenant leurs missions, leurs intérêts et stratégies, ainsi que les moyens et lieux d'échanges qu'ils préfèrent pour créer le contact, des échanges, ainsi qu'une dynamique d'interaction et de réutilisation**.

Encourager la réutilisation des données peut aussi **s'appuyer sur des témoignages concrets pour promouvoir et « démystifier » cette réutilisation**. Une analyse des différents portails et sites institutionnels marocains montre qu'il n'existe pas de page ou portail dédié aux actions de la communauté des réutilisateurs des données gouvernementales. Un tel espace constitue pourtant un levier incitatif de contribution au dispositif. Certains pays de l'OCDE ont mis en place de telles initiatives pour partager les expériences des parties prenantes, à l'image du portail des témoignages de réutilisation du Canada (voir Encadré 4.10). Une section dédiée **sur le portail du gouvernement ouvert du Maroc pourrait avoir un impact positif** en ce sens.

Encadré 4.10. Un portail de promotion de la réutilisation des données ouvertes au Canada

Open Data user stories est une plateforme en ligne du gouvernement du Canada, qui permet aux citoyens, aux entreprises, aux journalistes et autres parties prenantes de publier leur retour d'expérience sur leur utilisation des données ouvertes. Par exemple, un journaliste a pu identifier des tendances de réchauffement hivernal et leur impact sur les Canadiens en utilisant les chiffres des chutes de neige. Ces histoires immersives permettent aux citoyens de comprendre comment les

données peuvent être utilisées, de promouvoir la réutilisation des données publiques et de favoriser la visibilité des initiatives en cours sur la plateforme canadienne du gouvernement ouvert.

La campagne de témoignages d'utilisateurs permet au gouvernement du Canada de souligner l'importance des données ouvertes et de rendre la communication plus accessible et incarnée. Les citoyens et les journalistes sont en mesure d'expliquer comment ils ont utilisé les données ouvertes afin de faire avancer leurs projets, mettant ainsi en évidence l'utilité et l'impact des données. Outre ces témoignages, la plateforme propose des liens vers le portail de données que les citoyens peuvent réutiliser.

Source : <https://ouvert.canada.ca/fr/histoires>.

4.3.4. Établir une stratégie de gouvernement ouvert représenterait un levier d'accroissement de la mise en œuvre des initiatives des parties prenantes pour la transparence et la redevabilité publique

La contribution des OSC et des journalistes à l'utilisation et au suivi du droit d'accès à l'information consolide la transparence et la redevabilité publiques. En effet, elle permet d'exposer les citoyens et d'autres parties prenantes aux informations pertinentes sur la prise de décision publique (OCDE, 2021^[27]).

Si le droit d'accès à l'information est applicable aux citoyens marocains et aux étrangers résidant légalement au Maroc, et qu'il n'est formellement pas ouvert aux organisations privées ou de la société civile en qualité de personne morale, il est cependant un levier de participation et de dialogue entre les administrations et les parties prenantes. En effet, un employé, journaliste, chercheur, ou autre membre de telles organisations peut faire une demande s'il appartient à l'une des deux catégories susmentionnées. Des journalistes, à l'image du média de la diaspora marocaine Yabiladi, ou des associations ont fait usage de cet instrument, en réutilisant et analysant les données produites par l'administration pour les disséminer auprès des citoyens. L'association Simsim-Participation citoyenne a par exemple formulé et évalué des demandes d'accès à l'information auprès de 18 administrations (voir Encadré 4.11).

Encadré 4.11. Formuler des demandes auprès des administrations marocaines : l'expérience de SimSim-Participation citoyenne

En 2021, dans le cadre d'un projet sur le droit d'accès à l'information comme outil de plaidoyer, l'association SimSim-Participation citoyenne a mené une expérience auprès de 18 administrations marocaines pour obtenir un aperçu de la mise en œuvre de ce droit au Maroc. Cela fait suite à une première évaluation de 80 demandes formulées sur Chafafiya, dont 17 avaient fait l'objet d'une réponse, alors que les autres avaient été redirigées vers les directeurs d'administrations ou la CDAI, sans réponse.

Dans cette nouvelle expérimentation, les demandes auprès de 18 administrations ont été soit déposées directement auprès d'un organe, soit envoyées par courrier papier ou par courrier électronique aux chargés d'accès à l'information des institutions. Près de 40 % des administrations contactées ont répondu à la demande dans les délais légaux. Une part similaire a répondu à la suite d'un recours auprès du directeur de l'organisme et 5 % ont refusé d'accéder à la demande. Environ 15 % d'entre elles n'ont pas formulé de réponse.

L'association en tire des recommandations, telles qu'une plus grande publicité de la désignation des chargés d'accès à l'information et une meilleure communication et coordination internes pour améliorer certaines réponses aux demandes des citoyens.

Source : (Benargane, 2021^[44]) (Simsim-Participation citoyenne, 2021^[45]).

Dans le prolongement des défis et opportunités soulevés par l'analyse, poursuivre les efforts gouvernementaux pour assurer que les journalistes, les centres de recherche et la société civile puissent accéder aux informations pertinentes en temps voulu garantit qu'ils jouent pleinement un rôle de suivi de la mise en œuvre de l'accès à l'information et de l'action publique. **Une stratégie du gouvernement ouvert pourrait être une occasion de réaffirmer les efforts d'association des journalistes et de la société civile, ainsi que les orientations à déployer par les administrations pour soutenir de telles initiatives.**

Par exemple, la page d'accueil de Chafafiya affiche le nombre total de requêtes, d'institutions publiques concernées, de demandes en cours de traitement et traitées, ainsi que le délai moyen de traitement (Chafafiya.ma, 2021^[46]). Ce sont des données agrégées, dont le détail ne figure pas encore sur la page.

Actuellement, peu de statistiques sont ainsi mises à disposition des médias concernant le nombre de requêtes non traitées, jugées irrecevables ou rejetées, les objets des demandes formulées, le nombre et la nature de décisions judiciaires favorables ou défavorables aux décisions de la CDAI, etc. Bien que cela ne soit pas inhabituel parmi les pays membres et non membres de l'OCDE (OCDE, 2021^[27]), **encourager dans la stratégie du gouvernement ouvert les efforts visant à mettre en place une section dédiée plus détaillée sur Chafafiya, s'appuyant sur les réflexions menées par le MTNRA et la DGCT, pourrait aider à centraliser et exposer de façon plus granulaire les données relatives au droit d'accès et faciliter leur recherche, analyse et réutilisation par les journalistes et les parties prenantes.**

Établir des liens et partenariats avec la société civile, les médias, les centres de recherche et d'analyse permet non seulement un dialogue et une ouverture accrue de la gouvernance publique, mais – dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques – c'est également une source de données factuelles, de connaissances, de résultats d'expérimentation et de collaboration pour des solutions innovantes fondées sur une approche multipartite. Au Maroc, **l'approfondissement de relations solides et pérennes avec des OSC peut aider tous les acteurs à prendre conscience des informations disponibles, des moyens de les utiliser de façon pertinente et des besoins émergents. Ce principe et les modalités générales de sa mise en place par les administrations pourraient être réaffirmés dans une stratégie du gouvernement ouvert.** Les efforts entrepris visant à renforcer ces liens pourraient s'appuyer en outre sur les vellétés d'optimiser la gouvernance du gouvernement ouvert au Maroc (voir Chapitre 2) et d'assurer une participation ambitieuse et formalisée de parties prenantes diversifiées, qu'il s'agisse des centres de recherche, des universités, des OSC, etc. (voir Chapitres 2 et 5).

De tels liens, comme ceux qui se tissent dans le cadre de la définition des plans d'action du PGO, contribuent en effet à accroître la transparence et à permettre aux parties prenantes de mieux comprendre les politiques publiques nationales et d'y contribuer (OCDE, 2022^[3]). Afin d'encourager l'utilisation du droit d'accès à l'information par les médias et la société civile, **des consultations pourraient par exemple être menées avec divers organes de presse et associations, en allant au-delà des organisations les plus importantes et connues, pour faciliter notamment la compréhension des informations qui leur seraient utiles et sous quelle forme.** Au Chili, le Conseil pour la transparence a par exemple mis en place de telles consultations des parties prenantes ou encore une semaine de sensibilisation et d'échanges avec elles sur l'accès à l'information et la transparence (voir Encadré 4.12).

Encadré 4.12. Actions de sensibilisation et consultation des parties prenantes au Chili

Au Chili, le Conseil pour la transparence (*Consejo para la Transparencia*, CPLT) est un organisme autonome, créé par la loi sur la transparence et l'accès à l'information dans l'administration publique. Dans le cadre de son mandat, il mène de nombreuses initiatives pour un large éventail de parties prenantes, afin de les sensibiliser à la loi sur l'accès à l'information.

Il organise régulièrement des séminaires sur ces sujets, notamment une semaine de la transparence qui a lieu chaque année, ainsi que des ateliers sur la transparence pendant la crise du COVID-19 et sur l'importance de la protection des données personnelles, entre autres. Le CPLT organise également des groupes de discussion et des consultations avec la société civile sur divers sujets liés à la transparence, et publie des infographies, des vidéos et des manuels sur l'utilisation de la loi sur l'accès à l'information.

Source : https://www.consejotransparencia.cl/categoria_destacado/seminarios/.

Approfondir cette dynamique d'association dans la prise de décision, la mise en œuvre et le suivi permet à terme de remonter les erreurs et de réduire leur nombre, par exemple dans des jeux de données ouvertes, de signaler et d'éviter des chevauchements et redondances entre plusieurs instruments d'accès à l'information, et de bénéficier de la réutilisation. Ainsi, leur association est de nature à accroître la qualité des informations et des données publiées, à permettre d'en optimiser la plus-value pour le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les citoyens, et à perfectionner les services publics marocains.

À titre d'exemple, **les inclure dans les efforts de planification ainsi que dans le suivi de la mise en œuvre de la transparence publique au Maroc au regard d'une stratégie du gouvernement ouvert pourrait aussi soutenir les efforts entamés relatifs à la transparence** dans l'utilisation des budgets et des ressources, la priorisation des actions et les résultats atteints, ainsi qu'aux aspects à poursuivre, améliorer ou abandonner. Les enseignements et données factuelles issus de ces mécanismes peuvent à leur tour nourrir la conception ou l'amélioration d'un service ou programme public, et ainsi poursuivre l'engagement pour une gestion efficace des actions et fonds publics, comme c'est le cas en Argentine, à Buenos Aires dans le cadre des travaux publics par exemple (voir Encadré 4.13).

Encadré 4.13. Des initiatives en Argentine pour la transparence et le suivi des services publics

Dans le cadre de l'écosystème de gouvernement ouvert de la ville de Buenos Aires, Buenos Aires Obras (BA Obras) est une plateforme en ligne au format ouvert, qui fournit des informations géoréférencées et visuelles sur les appels d'offres et les travaux publics réalisés par la ville. Pour chaque ouvrage public, la plateforme propose une fiche technique comprenant 30 indicateurs qui sont mis à jour tous les quatre mois. Ces indicateurs mesurent différents aspects des travaux, notamment la localisation, le budget, l'entreprise responsable, le nombre de travailleurs qu'elle emploie, le délai d'exécution prévu, les photos des travaux, l'état d'avancement et l'accès direct au cahier des charges.

La plateforme comprend différents canaux de communication et d'engagement des parties prenantes, afin d'accroître leur sensibilisation et leur participation au suivi de la mise en œuvre des services et politiques publics. Des réunions sont organisées pour évoquer les plus grands travaux publics et le portail pour suivre leur avancement. Il existe également des initiatives de communication dans des communautés spécifiques, soutenues par des dépliants, bannières et autres supports de sensibilisation, ainsi qu'une boîte de discussion qui peut répondre aux questions des citoyens sur les procédures de la ville, les plaintes et les demandes d'information.

BA Obras cherche à accroître la transparence de l'administration par le biais d'un suivi en temps réel des travaux publics réalisés par le gouvernement, avec des données actualisées et structurées conformément aux normes internationales de transparence, des rapports intégrés et une fréquence de mise à jour claire et organisée. Enfin, BA Obras est une initiative « open source », dans la mesure où son logiciel peut être utilisé gratuitement pour créer de nouvelles plateformes. Actuellement, plusieurs villes d'Argentine et d'Amérique latine ont créé leur propre portail fondé sur le code ouvert de BA Obras.

Source : <https://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-abierto/ba-obras/comunidad-de-obras-abiertas>.

Références

- ADD (s.d.), *Guide de bonnes pratiques pour la digitalisation des services publics*, [28]
https://add.gov.ma/filemanager/files/2/ADD%20%202021/ADD_Guide%20des%20bonnes%20Opratiques%20%20digitalisation%20services%20publics_vf.pdf.
- ADD (s.d.), *Missions & rôle de l'ADD | Agence de développement du digital*, [16]
<https://www.add.gov.ma/missions-role-de-ladd> (consulté le 17 novembre 2021).
- Assemblée générale des Nations Unies (1946), *Résolution A/RES/59(I)*, [5]
[https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I)).
- Benargane, Y. (2021), *Droit d'accès à l'information au Maroc : les administrations encore à la traîne*, <https://www.yabiladi.com/articles/details/111329/droit-d-acces-l-information-maroc-administrations.html> (consulté le 12 septembre 2021). [44]
- CGU (s.d.), *Fala.BR – Integrated Ombudsman and Access to Information Platform (Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)*, [40]
<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f> (consulté le 2 août 2021).
- Chafafiya.ma (2021), *Chafafiya.ma*, <http://www.chafafiya.ma/>. [46]
- Chef du Gouvernement (2020), *Notes d'orientations générales pour le développement du digital au Maroc à horizon 2025*, https://add.gov.ma/storage/pdf/Avril_NOG_ADD_fr_SITE_VF.pdf. [33]
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies (2011), *Observation générale no 34 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, [6]
http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yh_srdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FalrAe52sxDnAvPLlhVoGvFML3ewcPMK6fRYI%2BYkvgzp1xfm%2Fk4W2CfdYF9C9uBrul (consulté le 4 novembre 2021).
- Commission spéciale sur le modèle de développement (2021), *Le nouveau modèle de développement*, https://www.csm.d.ma/documents/Rapport_General.pdf. [1]
- Cour des comptes (2014), *Évaluation de la stratégie Numeric 2013 : Synthèse*, [31]
http://www.courdescomptes.ma/upload/ModUle_20/File_20_137.pdf.
- DataReportal (2021), *Digital 2021: Morocco*, <https://datareportal.com/reports/digital-2021-morocco>. [29]
- DGCT (2020), « Les collectivités territoriales mettent à disposition des citoyens des adresses email dans le cadre du droit d'accès à l'information », *Portail national des collectivités territoriales*, <https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/les-collectivites-territoriales-mettent-disposition-des-citoyens-des-adresses-email-dans>. [17]
- Ministère de de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique (2018), *Circulaire n° 2 du 25 décembre 2018 relative à la nomination des chargés d'accès à l'information au niveau des institutions et des organismes concernés par la mise en œuvre de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information*, [19]
http://www.chafafiya.ma/documents/circulaire_DAI_Personne%20d%C3%A9sign%C3%A9e_25%20dec%202018.pdf.

- Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (2020), *Circulaire n° 5-20-FP du 17 juin 2020 sur la mise en œuvre du droit d'accès à l'information*, [13]
<http://bdj.mmsp.gov.ma/Medias/Uploaded/files/Circulaire%20n%C2%B0%205-2020-FP.pdf>.
- Ministère de l'Intérieur (2021), *Guide sur la gestion du droit d'accès à l'information dans les collectivités territoriales*, [39]
<https://www.pnct.ma/sites/default/files/inline-files/Guide%20sur%20le%20Droit%20d%27acc%C3%A9s%20%C3%A0%20l%27Information.pdf> (consulté le 5 janvier 2022).
- MTNRA/OCDE (2019), *Le droit d'accès à l'information : Guide relatif à la loi 31.13*, [22]
<https://www.oecd.org/gov/open-government/Guide%20DAI.Final.VFr.pdf>.
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [23]
<https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>.
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space : Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, Éditions OCDE, Paris, [3]
<https://doi.org/10.1787/d234e975-en>.
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [27]
<https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>.
- OCDE (2021), *Measuring the Impact of Open Government Reforms*, OCDE, Paris, [38]
<https://www.oecd.org/gov/open-government/masuring-the-impact-of-open-government-reforms.pdf> (consulté le 5 janvier 2022).
- OCDE (2021), *OECD Open Government Dashboard*, OCDE, Paris, [9]
<https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard/> (consulté le 5 janvier 2022).
- OCDE (2021), *Voix citoyenne au Maroc 2021 : La communication au service d'une administration ouverte au niveau régional*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [47]
<https://doi.org/10.1787/c56c56e3-fr>.
- OCDE (2020), *Enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*. [21]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [36]
<https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- OCDE (2020), *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1. [37]
- OCDE (2020), *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, Éditions OCDE, Paris, [43]
<https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.
- OCDE (2019), *La modernisation de l'administration locale dans la région de Tanger-Tétouan-Al-
Hoceima*, OCDE, Paris, [35]
<https://www.oecd.org/mena/governance/modernisation-administration-locale-dans-la-region-de-tanger-tetouan-al-hoceima.pdf>.
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information : OCDE et la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, [11]
<https://doi.org/10.1787/c315ec4d-fr>.

- OCDE (2018), *Revue du gouvernement numérique du Maroc: Jeter les bases de la transformation numérique du secteur public au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264299917-fr>. [42]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>. [8]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [24]
- Portail national des collectivités territoriales (s.d.), *Recrutement*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/recrutement/postes> (consulté le 14 avril 2023). [41]
- ReDAI (s.d.), *Plateforme d'échange du réseau du droit d'accès à l'information*, <http://redai.chafafiya.ma/redai/pages/front.mmsp> (consulté le 11 mai 2023). [34]
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action nationale 2021-2023 : Taux de réalisation des engagements*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/pan-2.php?lang=fr> (consulté le 2 novembre 2021). [14]
- Royaume du Maroc (2021), *Plan d'action national du gouvernement ouvert 2021 - 2023*, <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Plan%20d'action%20OGP-QM4ok.pdf>. [26]
- Royaume du Maroc (2018), « Dahir n° 1-18-15 du 5 jourmada II 1439 (22 février 2018) portant promulgation de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information », *Bulletin officiel*, vol. 6670, pp. 1142 - 1146, <https://www.oc.gov.ma/sites/default/files/loi%2031-13/1.%20BO%20Loi%2031.13%20en%20français.pdf>. [2]
- Royaume du Maroc (2018), *Plan d'action nationale du gouvernement ouvert 2018 - 2020*, https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/PlanAction_Maroc_OGP-IAdGL.pdf. [25]
- Royaume du Maroc (2017), *Dahir n° 1-17-27 du 8 hija 1438 (30 août 2017) portant promulgation de la loi n° 61-16 portant création de l'Agence de développement du digital*, https://www.add.gov.ma/filemanager/files/2/BO_loi%20n%C2%B061-16_ADD.pdf (consulté le 17 novembre 2021). [15]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, https://www.amb-maroc.fr/docs/Nouvelle_Constitution_%20Maroc_2011.pdf. [7]
- Royaume du Maroc (2009), « Dahir n° 1-09-15 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel », *Bulletin officiel*, vol. 5714, pp. 345 - 356, <https://www.cndp.ma/images/lois/Loi-09-08-Fr.pdf>. [12]
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2021), *Liste des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/ap/atip-aiprp/coord-fra.asp> (consulté le 14 septembre 2021). [18]
- Services du Chef du gouvernement (2019), *Projet de performance : Projet de loi de finances 2020*, http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/chef_du_gouvernement.pdf. [10]
- Shalabi, M. et S. Bergh (2020), *Power to the People? The Right to Information Law in Morocco*, <https://carnegieendowment.org/sada/82835> (consulté le 12 août 2021). [20]

- Simsim-Participation citoyenne (2021), *Mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Maroc : évaluation des réponses des organismes publics aux demandes d'information*, [45]
<https://article27.ma/wp-content/uploads/2021/06/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9-%D8%B3%D9%85%D8%B3%D9%85.pdf>.
- TAFRA (2020), *La mise en œuvre du droit d'accès à l'information : l'indicateur SMIIG Data des communes*, [30]
<http://tafra.ma/la-mise-en-oeuvre-du-droit-dacces-a-linformation-lindicateur-smiig-data-des-communes/2/>.
- UNESCO (2017), *Stratégie Maroc Digital 2020*, [32]
<https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/strategie-maroc-digital-2020>.
- UNESCO (s.d.), *Access to Information Laws*, [4]
<https://en.unesco.org/themes/access-information-laws> (consulté le 23 février 2022).

Notes

¹ Données issues du tableau de bord en ligne, fondé sur les résultats de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020). Sur 44 répondants, 20 pays membres et 6 pays non membres de l'OCDE ont signalé la présence d'une commission, d'une agence ou d'un organisme indépendant avec un mandat spécifique pour l'accès à l'information.

² Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

³ Données issues des réponses du Maroc à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

⁴ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021 avec des représentants du MTNRA.

⁵ Données recueillies en mars 2021 dans le cadre du rapport *Voix citoyenne au Maroc* (OCDE, 2021_[47]).

⁶ Les liens ont été consultés le 10 novembre 2021, en arabe et en français : [collectivites-territoriales.gov.ma](https://www.collectivites-territoriales.gov.ma) ; <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/actualites/aljmaat-altrabyt-td-bryda-alktrwnya-rhn-ashart-almwatn-fy-atar-tfy-alhq-fy-alhswl-ly> ; <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/les-collectivites-territoriales-mettent-disposition-des-citoyens-des-adresses-email-dans>.

⁷ L'OCDE définit une approche multicanale comme un modèle de prestation composé de différents canaux de diffusion, comprenant par exemple ceux de nature numérique et non numérique.

⁸ Voir les formulaires sur le site Internet de la CDAl : <https://www.cdai.ma/%d8%b7%d9%84%d8%a8-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d8%b5%d9%88%d9%84-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b9%d9%84%d9%88%d9%85%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d9%86-%d8%a7%d9%84%d9%84%d8%ac%d9%86%d8%a9/>.

⁹ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) : sur 47 répondants, 26 indiquent que les organisations publiques sont tenues de créer un registre des informations qu'elles détiennent, 16 que ce n'est pas le cas et 5 n'ont pas apporté de réponse à cette question.

¹⁰ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) : 46 pays ont répondu à cette question. Tous mentionnent des délais maximums pour répondre aux demandes avec approbation ou refus, 41 des limites à l'extension des délais pour répondre aux demandes, et 21 une obligation d'accuser réception de la demande.

¹¹ Données issues des réponses du Maroc à l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020).

¹² Communication du MTNRA, avril 2023.

¹³ Données issues de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2020) : sur les 47 répondants à l'enquête, 27 ont indiqué qu'un organe est chargé du suivi de la mise en œuvre de l'accès à l'information, par opposition à 16 pays qui ne le prévoient pas ; 4 pays n'ont pas répondu à la question.

¹⁴ Ces propos ont été recueillis auprès de deux représentants de la CDAI lors d'un entretien en juin 2021.

¹⁵ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021 avec des représentants du MEFRA.

¹⁶ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021.

¹⁷ En mars 2024, au moment de la finalisation de ce rapport, Chafafiya comptabilisait 16 664 demandes d'accès à l'information, dont 8 973 avaient été traitées et 7691 étaient en cours de traitement. Les délais moyens de réponses aux demandes d'accès à l'information étaient de 74 jours.

¹⁸ Communication de la DGCT, mars 2023.

¹⁹ Données recueillies dans le cadre d'un entretien mené en juin 2021 avec des représentants de l'ADD.

²⁰ Données issues de <https://data.gov.ma/data/dataset>, consulté le 19 août 2021.

²¹ Communication de la DGCT, mars 2023.



Extrait de :

Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024

Analyse et perspectives vers un État ouvert

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/a54aa50c-fr>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2024), « La transparence en pratique : améliorer l'accès à l'information pour un gouvernement plus transparent et redevable au Maroc », dans *Examen du gouvernement ouvert au Maroc 2024 : Analyse et perspectives vers un État ouvert*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a100b43c-fr>

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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.