

Chapitre 2. Vers une gouvernance transformationnelle de la numérisation du secteur public au Maroc

Ce chapitre se penche sur la gouvernance du gouvernement numérique au Maroc. Utilisant le Cadre de l'OCDE pour la transformation numérique du secteur public, il met en évidence les tendances actuelles de la numérisation et la façon dont elles devraient avoir un impact sur les opérations du secteur public, et la gouvernance de la numérisation plus spécifiquement. Il examine l'expérience du Maroc avec sa stratégie Maroc Numéric 2013 et les insuffisances de ses processus de gouvernance. Il évalue ensuite la nouvelle stratégie Maroc Numéric 2020. Sur la base des expériences et des meilleures pratiques des pays de l'OCDE, le chapitre examine différentes solutions pour la gouvernance numérique, couvrant la gouvernance des décisions stratégiques, la gouvernance des projets TIC, les systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que les mécanismes de financement des initiatives de gouvernement numérique. Le chapitre propose des recommandations visant à renforcer la gouvernance du gouvernement numérique de manière à assurer une coordination et une exécution efficaces des initiatives numériques et à encourager la collaboration entre les secteurs publics.

Introduction

Les technologies numériques ont rendu possibles des niveaux d'interdépendance sans précédent entre les citoyens, les entreprises et les gouvernements. Elles ont pris la forme d'appareils intelligents, de voitures autonomes, de réseaux intelligents, d'Internet des objets et de capteurs simples qui nous aident à centraliser des données précieuses en temps réel. De telles tendances transforment rapidement les modèles d'interaction sociale et les modèles de production et entraînent des implications substantielles en matière de gouvernance publique. La numérisation rapide des sociétés et des économies a également vu l'émergence des réseaux et des données comme des facteurs perturbateurs critiques dans le processus de prise de décision.

La gouvernance publique désigne « les arrangements formels et informels qui déterminent comment les décisions publiques sont prises et comment les actions publiques sont menées, du point de vue du maintien des valeurs constitutionnelles du pays face à l'évolution des problèmes, des acteurs et des environnements » (OCDE, 2005a). Ces arrangements formels et informels déterminent comment les parties prenantes interagissent dans le processus de prise de décision, participent à la mise en œuvre de la politique publique et fournissent des services publics (OCDE, 2011, Banque mondiale, 2017). Dans ce contexte, les structures administratives wébériennes traditionnelles, caractérisées par des approches descendantes et une expertise interne, sont remises en question par des technologies qui peuvent nous aider à atteindre plus efficacement les résultats politiques grâce à des approches plus réparties et collaboratives (OCDE, 2017a) (Encadré 2.1).

Encadré 2.1. Le service public wébérien

Max Weber, un sociologue et économiste politique allemand de renom, a établi dans son ouvrage précurseur « Économie et société » une classification et une description désormais classiques des différents types de bureaucraties. Dans ce travail, il décrit les conditions et les caractéristiques d'une bureaucratie moderne. Dans ce livre, Weber souligne que les sociétés deviennent de plus en plus peuplées, les économies monétaires exigent une administration publique plus efficace, les développements technologiques offrent de nouvelles opportunités, les tâches administratives deviennent plus complexes, et les sociétés tendent à s'éloigner de l'administration par des notables et voient l'émergence de bureaucraties plus hiérarchiquement structurées et techniquement spécialisées. C'est ce que l'on appelle « service public wébérien » ou « bureaucratie wébérienne ».

Le service public wébérien est caractérisée par :

1. une structure hiérarchisée ;
2. une ligne de commandement claire et une autorité avec des domaines juridictionnels clairement délimités et l'étendue des responsabilités avec une division du travail basée sur la spécialisation ;
3. des règles régissant les moyens d'assurer l'accomplissement des tâches ;
4. une base méthodique, rationnelle et légale pour la prise de décision, au

lieu d'actions guidées par les émotions ;

5. un avancement de carrière basé sur l'expertise technique.

Source : Weber, M. (2013), *Économie et société*, Californie, University of California Press, Californie (version originale publiée en 1922).

Les attentes croissantes des citoyens sont un moteur supplémentaire des principales implications de la transformation numérique du secteur public. Les citoyens s'habituent de plus en plus à des services numériques hautement personnalisés. Aujourd'hui, les particuliers peuvent facilement accéder à ces services en utilisant leurs téléphones à partir de n'importe où dans le monde et à tout moment de la journée. Plus les citoyens et les entreprises sont connectés, plus ils attendent des services gouvernementaux en termes de qualité, d'accessibilité, d'expérience utilisateur et de réactivité à leurs besoins spécifiques.

Pour répondre efficacement à ce nouvel environnement politique, les gouvernements doivent devenir de plus en plus axés sur les citoyens et les données. Un secteur public axé sur les citoyens est mieux en mesure de répondre aux attentes des citoyens et d'améliorer l'expérience globale des utilisateurs de services lorsqu'ils interagissent avec le secteur public. En outre, l'émergence des données en tant qu'atout stratégique à l'ère numérique, ainsi que des techniques telles que l'analytique et l'apprentissage automatique, permettent aux gouvernements d'intégrer de plus en plus de données à toutes les étapes du cycle politique, améliorant ainsi les renseignements du secteur public, notamment sous la forme de la prospective stratégique, de la fourniture de politiques et de services, et de la gestion de la performance.

Devenir un gouvernement axé sur les citoyens et les données n'est pas un mince exploit. Il repose sur la collaboration efficace et le partage des ressources d'une grande variété de parties prenantes et un changement culturel important au sein de l'administration publique. Réorganiser les processus de gouvernance pour passer des modèles de production verticale de biens et de services (silos) à des approches systémiques exige de nouveaux cadres et arrangements, ainsi que le remodelage progressif des incitations, préférences et croyances dans l'administration et la société dans son ensemble.

La recommandation de l'OCDE sur les stratégies numériques du gouvernement (2014) reconnaît le rôle crucial de la gouvernance et de la coordination pour la transformation numérique efficace des gouvernements. Le deuxième pilier de la Recommandation de l'OCDE préconise la mise en place de cadres organisationnels et de gouvernance qui garantissent le soutien politique nécessaire aux stratégies de gouvernement numérique, qui garantissent l'utilisation cohérente des technologies dans les domaines politiques et les niveaux de gouvernement, qui soutiennent la mise en œuvre efficace des stratégies de gouvernance et qui mènent à la coopération internationale entre les pays.

La Cour des comptes du Maroc, institution suprême de contrôle nationale, a procédé à une évaluation de la stratégie Maroc Numérique 2013 et de sa mise en œuvre (Cour des Comptes, 2014). Le rapport souligne la gouvernance de la stratégie, ainsi que les projets et initiatives qui y sont liés, en tant que facteur critique ayant contribué à expliquer les lacunes de sa mise en œuvre et, en particulier, le domaine du gouvernement électronique.

Ce chapitre fournira une évaluation générale des modalités de gouvernance du gouvernement numérique au Maroc, sur la base de laquelle cette Revue proposera des recommandations politiques pour renforcer les cadres organisationnels et de gouvernance

de la transformation numérique du secteur public marocain. Ce chapitre donnera d'abord un aperçu général de l'évolution des besoins institutionnels du gouvernement dans le contexte de la transformation numérique du secteur public. Il donnera ensuite un aperçu de l'expérience marocaine avec la stratégie Maroc Numéric 2013. La dernière section de ce chapitre fournira une évaluation de la situation actuelle dans le cadre de la nouvelle stratégie Maroc Digital 2020 et présentera les données, principes et normes de l'OCDE à prendre en compte en ce qui concerne les menaces et des obstacles pour une gouvernance efficace du gouvernement numérique au Maroc. Cette évaluation appuie l'élaboration de recommandations stratégiques adaptées à l'objectif et à l'action reflétées dans l'évaluation et les recommandations, exposées au début du présent Revue.

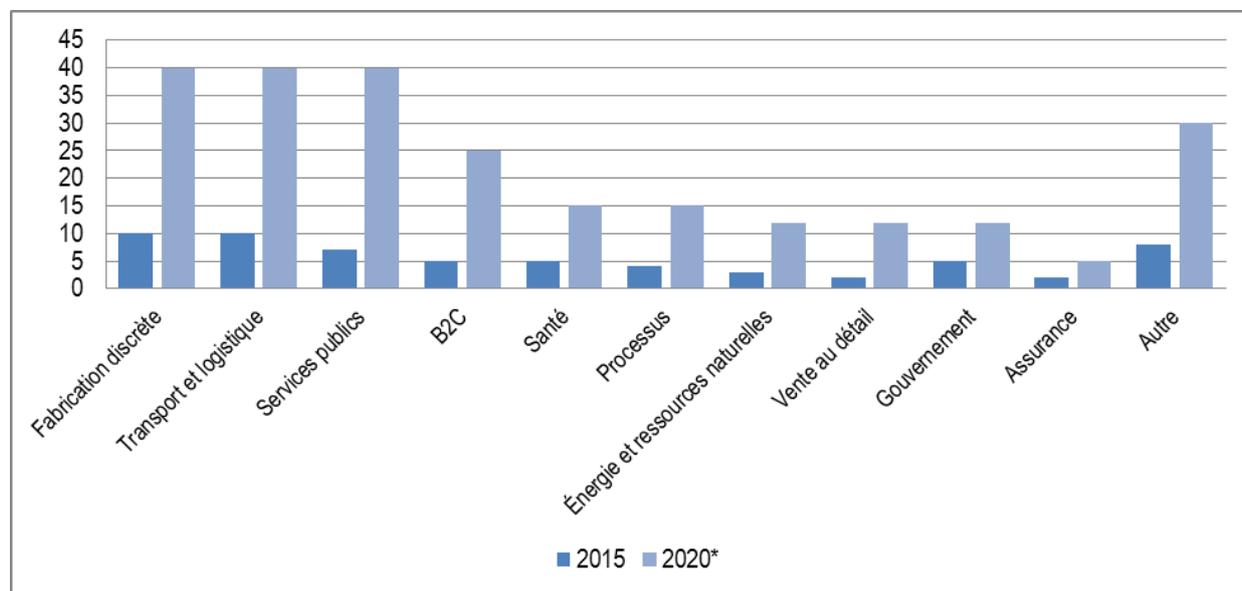
Le rôle de la gouvernance dans la transformation numérique du secteur public

Les sociétés humaines connaissent une révolution technologique sans précédent dans son ampleur, sa portée et sa complexité (Schwab, 2016). Le taux d'adoption d'Internet témoigne de la vitesse de cette révolution transformationnelle. Alors qu'il a fallu 46 ans pour qu'un quart de la population américaine adopte l'électricité, il n'a fallu que 7 ans pour que la même proportion de la population adopte le World Wide Web (FCC, 2000, Pew Research Center, 2014).

La révolution numérique va bien au-delà de l'adoption d'Internet. La révolution concerne vraiment la façon dont les technologies numériques ont été de plus en plus intégrées dans nos mondes physique et biologique, devenant ainsi plus omniprésentes et changeant la façon dont les individus interagissent, comment ils fonctionnent et comment ils vivent de manière plus globale. L'IdO fait référence à des dispositifs physiques (poteaux d'éclairage, réseaux électriques, bâtiments, etc.) dotés de composants électroniques, logiciels, capteurs et connectivité réseau pour permettre à ces objets de collecter, d'échanger et de traiter des données en temps réel. La présence croissante des technologies numériques dans nos vies est non seulement motivée par l'IdO mais par une grande variété de percées révolutionnaires comme les technologies mobiles, les algorithmes d'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle, la robotique, l'impression 3D, la nanotechnologie, l'informatique quantique et la biotechnologie. Gartner, Inc., société de conseil spécialisée, estime que d'ici 2017, 8,4 milliards d'appareils informatiques seront connectés à Internet, en hausse de 31 % par rapport à 2016 et que ce nombre atteindra 20,4 milliards d'ici 2020 (Gartner, 2016). Les gouvernements et le secteur privé devraient continuer à investir dans ces technologies à mesure qu'elles deviennent plus pertinentes pour saisir et interpréter les données, prendre des décisions stratégiques en connaissance de cause, améliorer la productivité et élaborer des modèles économiques plus rationnels et durables (voir Graphique 2.1).

Graphique 2.1. Dépenses liées à l'Internet des Objets par marché vertical en 2015 et 2020

En milliards de dollars US



Note : * = Préviation

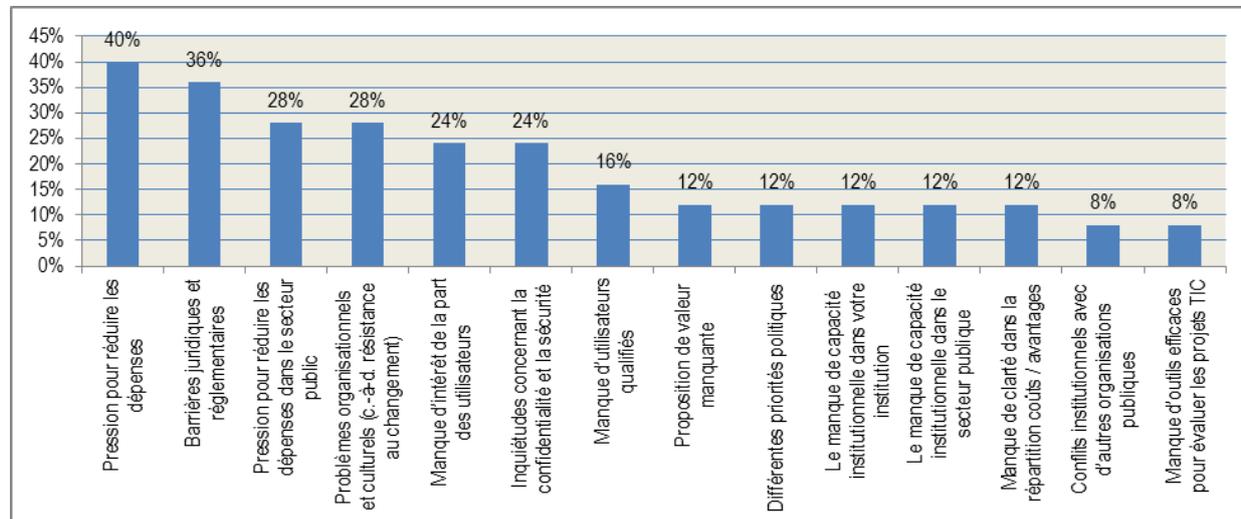
Source : IDC (2017), « BCG Perspectives forecast », janvier 2017.

Le Maroc connaît les changements rapides provoqués par la transformation numérique. En janvier 2017, 38 % des Marocains étaient des utilisateurs de la plateforme ; 70,7 % d'entre eux avaient entre 15 et 29 ans (Salem, 2017). Entre 2014 et 2017, le Maroc a enregistré 5,5 millions d'utilisateurs de Facebook, soit un taux de croissance de 14,9 % pour la période. Salem estime que près de 20,1 % des Marocains utilisent quotidiennement leur compte Facebook (Salem, 2017). Des niveaux plus élevés de connectivité entre la population marocaine, et en particulier sa jeunesse, conduisent à de nouvelles formes d'interaction et permettent des effets de réseau particulièrement puissants.

Comme mentionné ci-dessus, les interactions sociales, économiques et politiques étant remodelées par la transformation numérique de la société et de l'économie, les gouvernements seront appelés à revoir leur processus d'élaboration des politiques ainsi que leurs efforts pour susciter l'engagement du public. Les régulateurs devront de plus en plus s'adapter à l'évolution rapide des technologies et trouver des moyens de développer des cadres réglementaires qui répondent aux besoins, aux points de vue et aux préférences changeants des sociétés numériques. Pour le faire efficacement, les gouvernements devront assurer une collaboration efficace avec le secteur privé et de la société civile, ce qui remettra en question la structure bureaucratique traditionnelle de la fonction publique webérienne. Quelque 28 % des institutions publiques marocaines reconnaissent les problèmes organisationnels et culturels comme un défi important pour une mise en œuvre efficace du gouvernement numérique (voir Graphique 2.2).

Graphique 2.2. Principaux défis posés à la mise en œuvre efficace du gouvernement numérique

% d'institutions publiques jugeant ce défi aussi fort (sur une échelle faible, modérée et forte)



Source : Réponses à l'OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

Les solutions qui répondent à la tâche de la transformation numérique nécessiteront dans la plupart des cas une contribution externe sous forme de données, de ressources ou de capacités de mise en œuvre pour les stratégies de gouvernement numérique. Les gouvernements repliés sur eux-mêmes se révèlent souvent inefficaces et incapables de faire face à la complexité du nouvel environnement politique et d'offrir une valeur adéquate.

Depuis la fin des années 90, les gouvernements et les organisations internationales, y compris l'OCDE, ont travaillé sur les moyens de tirer parti de la technologie pour améliorer l'efficacité, la transparence et la performance des gouvernements (OCDE, 2005b). Cette première vague de réformes axées sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) est connue sous le nom de « gouvernement électronique ». À mesure que le pouvoir et le déploiement des nouvelles technologies numériques ont continué de progresser, ils ont changé la donne sur la façon dont le gouvernement fonctionne et entre en relation avec le monde. La nouvelle révolution technologique permet au gouvernement d'adopter de nouveaux outils pour établir des relations plus directes et réactives avec les citoyens et les entreprises, d'être davantage intégré dans la prestation de services et l'élaboration de politiques et de recueillir des données, apprendre et s'adapter en temps réel. Pourtant, la réalisation de ces avantages exige que les technologies et les méthodes numériques soient placées au cœur de la modernisation du secteur public. L'évolution vers ces nouvelles approches est connue sous le nom de « gouvernement numérique » (voir Encadré 2.2).

Encadré 2.2. Qu'est-ce qu'un gouvernement numérique ?

Depuis la fin des années 1990, les gouvernements ont fait des efforts pour utiliser la technologie comme moteur d'efficacité. Pour ce faire, ils ont progressivement développé des approches plus structurées de l'utilisation des technologies, mettant progressivement l'information en ligne et créant plus de services transactionnels en ligne. Cette approche a été appelée gouvernement électronique.

Cependant, à mesure que les organisations du secteur public progressaient dans leur utilisation des technologies numériques, elles se sont rendu compte que, bien qu'elles fassent de plus en plus appel aux TIC pour accomplir leurs activités habituelles, les procédures gouvernementales n'avaient pas radicalement changé et les procédures administratives n'avaient pas été simplifiées ou intégrées de manière significative. Souvent, les procédures sur papier avaient simplement été transférées en ligne. De plus, les activités numériques du secteur public sont devenues de plus en plus fragmentées, car les activités de numérisation des différentes agences étaient principalement guidées par leurs propres priorités, sans une justification globale du secteur public. La nécessité de rendre les services publics, les processus et les procédures numériques à la conception est devenue évidente. Pour y parvenir, une approche stratégique de l'utilisation des technologies numériques devrait être intégrée dans les stratégies et les efforts de réforme du secteur public, en identifiant clairement la transition du gouvernement électronique au gouvernement numérique.

Selon la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies numériques du gouvernement (2014), le gouvernement numérique « fait référence à l'utilisation des technologies numériques, en tant que partie intégrante des stratégies de modernisation des gouvernements, pour créer de la valeur publique. Celui-ci repose sur l'écosystème d'un gouvernement numérique composé d'acteurs gouvernementaux, d'organisations non-gouvernementales, d'entreprises, d'associations citoyennes et d'individus qui soutient la création et la fourniture de données, services et contenus à travers des interactions avec le gouvernement. »

Source : Élaboration de l'OCDE sur la base de l'OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm .

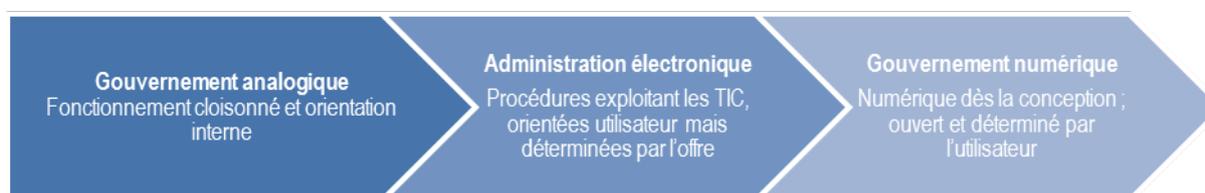
Le passage du gouvernement électronique au gouvernement numérique dans un tel contexte exige un gouvernement capable de passer des modèles de production verticale à un modèle de plus en plus capable de passer d'un silo à l'autre et d'adopter des approches systémiques. Plus concrètement, celui qui est capable de tirer parti des nouvelles tendances technologiques pour bénéficier d'approches plus décentralisées et réparties et d'effets de réseau en partageant les données tout en coordonnant le déploiement technologique de manière cohérente avec des objectifs politiques plus larges.

Un environnement en évolution rapide exige que les gouvernements deviennent plus agiles et adaptables, qu'ils prennent des décisions politiques éclairées et qu'ils répondent mieux aux besoins des citoyens. Les attentes croissantes des citoyens dans un monde de technologies de plus en plus intelligentes poussent également les gouvernements à rechercher et à expérimenter de nouveaux arrangements de gouvernance et des modes

d'interaction avec les parties prenantes concernées. Pour prendre des décisions qui reflètent fidèlement les préférences des citoyens, les secteurs publics devront utiliser des données de plus en plus sophistiquées et développer des boucles de rétroaction plus dynamiques pour améliorer continuellement les politiques et la prestation de services.

Ainsi, les voies de la transformation numérique des gouvernements se sont déployées comme un mouvement vers une utilisation plus stratégique de la technologie et des données pour créer des formes de gouvernance plus durables et inclusives, faciliter des processus décisionnels plus éclairés et créer des services de plus en plus adaptés aux citoyens (voir Graphique 2.3).

Graphique 2.3. La transformation numérique dans le secteur public



Source : OCDE (à paraître), « *Digital Identity Scan of Chile* », Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

Les stratégies de gouvernement numérique fournissent un cadre politique global pour la transformation numérique du secteur public. Elles intègrent une vision de la transformation du gouvernement et peuvent aider à orienter et à structurer les efforts de manière à faciliter la coordination, la coopération et l'alignement entre les principales parties prenantes.

L'OCDE a souligné que les stratégies de gouvernement numérique ont le potentiel de devenir des outils de gouvernance essentiels dans le processus de transformation numérique (OCDE, 2016b). Cela n'est vrai que dans la mesure où la stratégie de gouvernement numérique est utilisée pour favoriser la hiérarchisation des investissements et des efforts et soutient une vision commune de la façon dont les technologies numériques peuvent être utilisées dans le secteur public pour atteindre un plus grand bien-être sociétal et fournir une valeur publique efficace et inclusive. Le développement de la stratégie devient ainsi une étape critique pour aider à renforcer l'appropriation et le soutien politique des acteurs publics et privés. En conséquence, une approche participative et inclusive dans le processus d'élaboration de la stratégie, garantissant que les points de vue des parties prenantes pertinentes sont correctement reflétés dans le cadre stratégique résultant, est un élément nécessaire à la construction d'une vision commune de la transformation numérique du gouvernement.

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies de gouvernement numérique (ci-après la « Recommandation de l'OCDE ») fournit le cadre analytique utilisé par l'OCDE dans ses examens numériques du gouvernement. En utilisant ce cadre analytique, la section suivante de ce chapitre fournira une évaluation globale de la

gouvernance du gouvernement numérique au Maroc et de son expérience avec la stratégie nationale Maroc Numérique 2013, avant de présenter l'aperçu et l'évaluation des efforts actuels qui mèneront aux recommandations stratégiques contenues dans la section Évaluation et recommandations du présent Revue.

La gouvernance du gouvernement numérique au Maroc

La gouvernance du gouvernement numérique au Maroc a au moins deux acteurs clés qui partagent des responsabilités importantes en ce qui concerne les politiques des TIC et les décisions de projet. Premièrement, il y a Le Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique qui a joué un rôle prépondérant dans la définition, la supervision et la coordination de la mise en œuvre des stratégies digitales marocaines, notamment la transformation numérique des services publics. La Direction de l'Économie Numérique (DEN) de ce département ministériel, créée en 2010, est, en réalité, l'héritière d'un effort qui n'a cessé de changer de forme et de structure depuis au moins 1998. La DEN fournit un soutien et une assistance aux administrations et aux institutions publiques pour le développement de services et d'applications en ligne et de plateformes partagées en relation avec le programme de gouvernement électronique. Le Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé de la Poste, des Télécommunications et des Technologies de l'Information (SEPTTI) a été créé en 1998 et remplacé en 2002 par le Département de la poste, des télécommunications et des technologies de l'information rattaché au Ministère de l'industrie. En 2004, ce département a été rattaché au ministère délégué chargé des affaires économiques et générales au sein du cabinet du Premier ministre pour être ramené au Ministère de l'Industrie en 2007 et faire l'objet d'une réorganisation interne en 2010. Une évaluation indépendante a mis en évidence que les nombreux changements subis par cette structure ont eu un effet négatif sur la capacité de la structure à assurer la continuité des efforts (Cour des Comptes, 2014). Cette évaluation souligne également que les stratégies précédentes n'ont pas été systématiquement évaluées ou même achevées au cours de leurs périodes prédéterminées avant l'adoption de nouvelles stratégies.

Le deuxième acteur important influant sur le cadre de gouvernance de l'utilisation de la technologie dans le processus de modernisation du secteur public est le Ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique. Le ministère est non seulement responsable des politiques et des réformes de la fonction publique, mais aussi de la simplification administrative et de la rationalisation, de la modernisation des services publics et participe ainsi au développement du gouvernement numérique. La Direction des systèmes d'information au sein du Ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique fournit un appui aux institutions publiques pour le développement d'applications et de systèmes partagés, y compris, mais sans s'y limiter, la gestion de la fonction publique. Il gère également les opérations du portail de « service-public.ma ». Ce portail ne doit pas être confondu avec le site e-gov.ma conçu par la Direction de l'Économie Numérique (DEN) et dédié au programme de gouvernement électronique du Maroc.

Le Ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique travaille à l'adoption de la technologie par le secteur public et prépare une feuille de route annuelle avec des indicateurs pertinents pour les plateformes en ligne dans le secteur public et les services publics numériques. Le ministère met également l'accent sur l'utilisation partagée des ressources technologiques et le développement d'une fonction publique suffisamment qualifiée. Ces capacités, ainsi que sa mission de modernisation des services

publics et des procédures administratives, soulignent la nécessité d'une forte collaboration entre ces deux acteurs dans le développement du gouvernement numérique au Maroc afin d'éviter la duplication des efforts et des chevauchements et de tirer parti des synergies dans la nature des deux institutions.

Gouvernance de la stratégie du gouvernement numérique : l'expérience de Maroc Numéric 2013

Les expériences précédentes avec le développement, la gouvernance et la mise en œuvre de stratégies de gouvernement numérique fournissent au Maroc des leçons inestimables alors que le pays se prépare à déployer de nouveaux efforts plus ambitieux. L'évaluation menée par la Cour des comptes marocaine est un examen approfondi de l'expérience la plus récente du Maroc, Maroc Numéric 2013, qui propose un examen approfondi de ses processus de gouvernance et de la réalisation de ses projets (Cour des Comptes, 2014).

L'évaluation faite par la Cour des comptes indique que la contribution à la compréhension des besoins des citoyens, des entreprises et des administrations publiques n'a pas été saisie lors de l'élaboration de la stratégie de gouvernement numérique, mais deux ans plus tard, elle a été lancée par la création du site Web www.fikra.gov.ma, une plateforme qui permet aux individus de proposer des idées à l'administration. L'expérience des pays de l'OCDE a montré que l'implication des parties internes et externes dès le départ est un facteur important de réussite. Cette constatation a conduit des pays numériquement avancés comme le **Danemark** à passer d'un modèle initial de développement de stratégie descendante, hautement détaillé et technique, à un cadre stratégique plus participatif et un peu moins détaillé. Ces stratégies, bien que moins détaillées en termes de mise en œuvre, peuvent ensuite être opérationnalisées, détaillées et structurées au niveau du plan d'action et révisées périodiquement au fur et à mesure que les priorités et les besoins évoluent.¹ Cette approche a permis à l'Agence danoise de numérisation d'obtenir le soutien politique nécessaire et une large appropriation pour faire progresser la transformation numérique du secteur public tout en conciliant la nécessité d'une précision technique dans sa mise en œuvre. Les pays dotés de modèles décentralisés ont également élaboré des stratégies de gouvernement numérique. La Suisse en est une excellente illustration (voir Encadré 2.3).

Encadré 2.3. La stratégie suisse de gouvernement électronique

Le nouveau « Plan stratégique 2016-2019 de gouvernement électronique » de la Suisse est le résultat d'un long processus d'efforts collectifs visant à façonner une vision d'une administration publique numérique pour le pays. Dès 2013, la Confédération suisse a entamé une réflexion sur ce que les citoyens et les niveaux inférieurs de gouvernement attendaient d'elle. L'objectif était de trouver un moyen de rapprocher les différents ordres de gouvernement au nom des citoyens et des entreprises, malgré leurs responsabilités réparties.

La Confédération suisse a mené un long et intense processus de consultation et de recherche de consensus entre 2013 et 2015. Elle a créé un comité interfédéral, composé de représentants de la confédération, des cantons et des communes.

Ce comité interfédéral a fixé les grands objectifs politiques de la nouvelle stratégie :

1. Administration facile, transparente et sécurisée ;

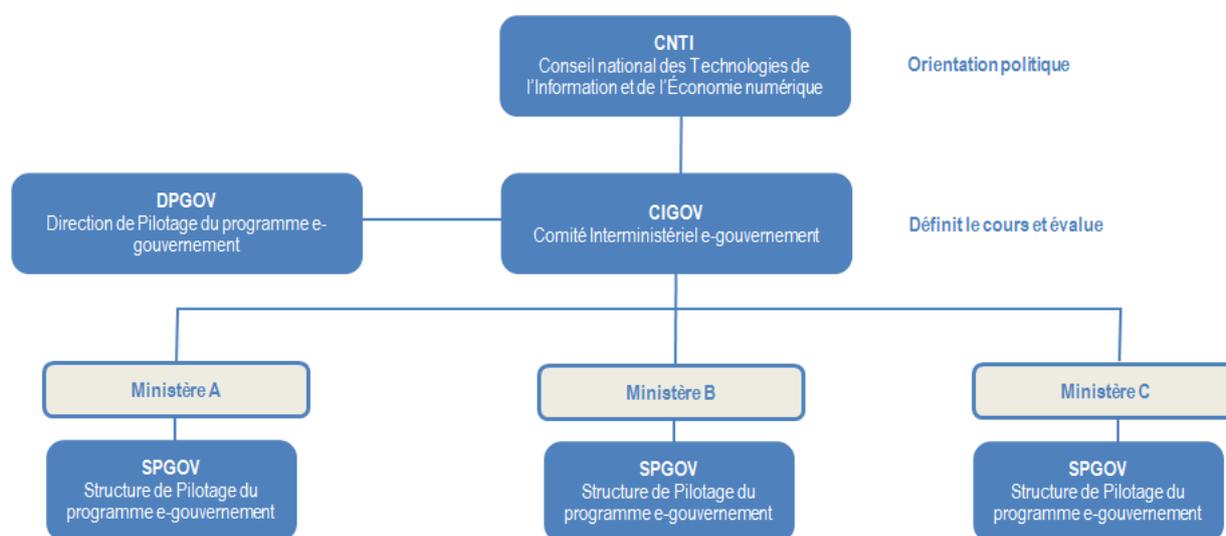
2. Efficacité économique ;
3. Innovation ;
4. Durabilité des solutions.

Ce même comité a ensuite aidé à identifier les projets stratégiques et les objectifs opérationnels liés à ces grands objectifs stratégiques avant de lancer le plan stratégique de consultation. Le comité a également aidé à déterminer l'étendue des responsabilités des différents acteurs, à établir une structure de gouvernance pour le plan stratégique - tant au niveau politique qu'administratif - et à chercher des moyens de surmonter les défis juridiques posés par le contexte fédéral.

Source : Informations recueillies lors d'un entretien de l'OCDE avec la Direction exécutive du gouvernement électronique de Suisse.

Le gouvernement du Maroc a mis en place un certain nombre de structures de gouvernance visant à assurer la bonne exécution de la stratégie de Maroc Numérique 2013 (voir Graphique 2.4). Le Conseil national des Technologies de l'Information et de l'Économie numérique (CNTI), présidé par le Premier ministre, est chargé de définir la direction politique et stratégique générale des politiques de développement numérique du pays, y compris le gouvernement numérique (Gouvernement du Maroc, 2009).

Graphique 2.4. Structure de gouvernance de Maroc Numérique 2013



Source : egov.ma (2018), « Structure de gouvernance », page Web, www.egov.ma/fr/structure-de-gouvernance.

Sous l'égide du CNTI se trouve le Comité Interministériel e-gouvernement (CIGOV), structure chargée du pilotage stratégique et du suivi des initiatives gouvernementales numériques de la stratégie Maroc Numérique 2013. Cette structure n'a pas de véritable pouvoir de décision ou d'arbitrage, le décret n°2-08-444 du 21 mai 2009 ne lui conférant que des responsabilités de coordination et de contrôle. En outre, les projets de gouvernement numérique sont généralement financés par le budget des agences

concernées, sur lequel le CIGOV n'a aucun contrôle, ce qui limite sa capacité à assurer la cohérence et la continuité des investissements et des efforts. Le CIGOV est présidé par le Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique et rassemble 28 autres institutions clés du gouvernement central dans le but d'assurer la priorisation stratégique des projets clés et la coordination entre les agences. La Direction de l'Économie Numérique (DEN), au Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie numérique, assure le secrétariat permanent du CIGOV.

Un dernier niveau de gouvernance a été créé au ministère : un niveau d'agence individuel appelé Structure de Pilotage e-gouvernement (SPGOV). Ces unités, existant dans tous les ministères ainsi que dans les grandes agences publiques, telles que les caisses publiques de sécurité sociale et de retraite ou les agences de collecte des impôts, sont responsables de la coordination et de l'exécution des projets gouvernementaux numériques de leurs organisations respectives.

Enfin, le CIGOV et le SPGOV ont reçu un soutien à la mise en œuvre de la Direction de Pilotage du programme e-gouvernement (DPGOV), rattachée au CIGOV. La DPGOV, une combinaison diversifiée d'expertise pertinente pour le gouvernement numérique, fournit une assistance technique aux organisations et aide à assurer la mise en œuvre et l'exécution des projets via un bureau de gestion de projet central (PMO). L'équipe de DPGOV siège au Ministère de l'Industrie. Elle a soutenu le CIGOV et les SPGOV dans la mise en œuvre, le suivi et la livraison de Maroc Numéric 2013 et aujourd'hui avec d'autres initiatives de gouvernement numérique. Suite à une centralisation au sein de l'administration publique, il est utile de penser à inclure également le secteur privé. Le Danemark a créé un bureau central de gestion de projet en tenant compte des compétences internes et externes à l'administration publique (voir Encadré 2.4)

Encadré 2.4. Conseil national danois pour les projets informatiques

Placé sous l'égide de l'Agence de numérisation, le Conseil danois pour les projets informatiques est composé d'environ 50 professionnels de la gestion de projets de technologie de l'information (TI) hautement expérimentés, dont la moitié est issue du secteur privé. Tous les membres du Conseil national des projets informatiques travaillent de manière bénévole. Tous les projets TIC dépassant un certain seuil budgétaire doivent faire l'objet d'une évaluation des risques par le Conseil national des projets informatiques qui, à son tour, dressera régulièrement des rapports sur les progrès réalisés. Ces rapports se poursuivent jusqu'à deux ans après l'achèvement du projet, faisant suite à la concrétisation des avantages. Si le projet est légèrement dérouté, le Secrétaire général du ministère peut être appelé à faire rapport sur le projet. Si un projet est considérablement retardé ou entravé, le ministre responsable peut être appelé à en faire rapport.

Le Conseil national est responsable de :

- Évaluer des projets informatiques gouvernementaux ;
- Fournir des recommandations sur la minimisation des risques et demander des examens externes au besoin ;
- Rendre compte au Comité économique du gouvernement des projets informatiques en cours ;

- Demander des révisions dans le modèle actuel pour les projets informatiques ;
- Engager un dialogue permanent avec les fournisseurs informatiques et l'association des fournisseurs informatiques ;
- Revisiter des projets informatiques en difficulté.

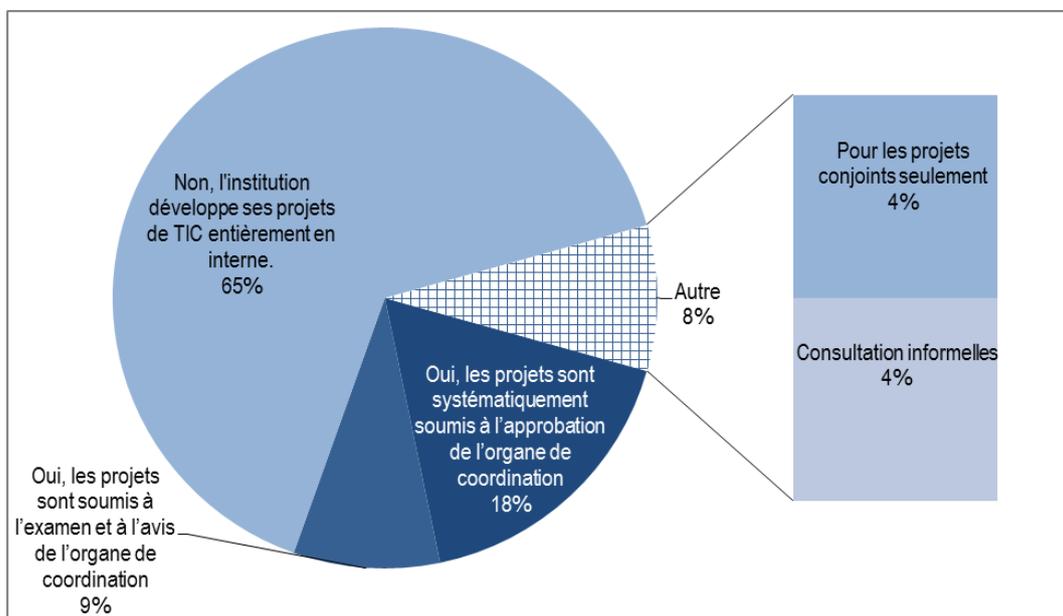
Source : Digitaliseringsstyrelsen (2017), "It-projektrådet", page Web, www.digst.dk/Styring/Itprojektraadet; Wang, Y-J. (2015), "Public Sector Digitisation: The Danish Approach", presentation to the Swedish visiting delegation.

Bien qu'apparemment solides dans leur conception, les structures de gouvernance de Maroc Numéric 2013 n'ont pas tout à fait répondu aux attentes, entraînant d'importantes lacunes. Le CNTI, censé jouer un rôle majeur dans l'obtention du soutien politique indispensable à l'agenda et dirigé par le Premier ministre lui-même, ne s'est réuni que trois fois au cours des quatre années selon le rapport de la Cour des comptes (2014), au lieu d'au moins deux fois par an, conformément au décret n°2-08-444 du 21 mai 2009. Le CNTI n'a jamais clairement défini l'organisation interne du travail et le comité de suivi permanent n'a jamais été créé comme le prévoit son décret² (pour plus d'informations, voir Cour des Comptes, 2014). Alors que le CNTI aurait pu jouer un rôle essentiel dans les efforts déployés par l'ensemble de l'administration publique conformément aux priorités globales du gouvernement, les rares réunions et le manque de suivi structuré ont envoyé des messages contradictoires quant à la pertinence du programme global.

Le CIGOV, la structure décisionnelle responsable de la surveillance des initiatives de gouvernement numérique sous Maroc Numéric 2013, a rencontré des problèmes similaires. Lors d'un total de 11 réunions, le CIGOV a enregistré un taux de participation de 35 % parmi les parties prenantes concernées, soulignant le faible niveau d'engagement dans le processus de gouvernance de la stratégie (Cour des Comptes, 2014).

Les insuffisances dans les structures de gouvernance de Maroc Numéric 2013 se sont traduites par des niveaux insatisfaisants de coordination et d'exécution des projets. Le rapport de la Cour des comptes souligne que le CIGOV avait une capacité limitée à piloter la mise en œuvre du projet car les projets étaient substantiellement planifiés, financés et exécutés au niveau du ministère ou de l'institution, ce qui a conduit les institutions à ne pas trop se sentir obligées de consulter ou de collaborer avec l'unité de coordination. Ces constatations cadrent avec les résultats de « l'Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique menée en 2016 » (voir Graphique 2.5).

Graphique 2.5. Institutions publiques préparant des projets TIC en coordination avec l'Unité centrale de coordination pour le gouvernement numérique



Source : OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

En outre, le rapport de la Cour des comptes constate que si un grand nombre de projets et d'initiatives inclus dans la stratégie étaient liés à des efforts préexistants, leur calendrier et leur processus n'étaient pas suffisamment rationalisés avec les objectifs et le calendrier de la stratégie elle-même. Dans le processus de planification, la portée des projets n'était pas toujours clairement définie ni priorisée. Par exemple, les projets qui étaient considérés comme des facteurs clés ayant une incidence sur la livraison d'autres projets ont été considérablement retardés, affectant ainsi l'exécution d'un grand nombre de projets. C'est le cas par exemple d'un mécanisme unique d'identification numérique pour les citoyens et les entreprises, qui n'était pas achevé à la fin de la période de la stratégie.

L'axe de gouvernement numérique de Maroc Numéric 2013 comportait 89 projets,³ dont 13 étaient déjà opérationnels avant le lancement de la stratégie, portant le nombre total de projets à 76 (Cour des Comptes, 2014). En 2014, après la période couverte par la stratégie, 38 % de ces projets ont été retardés ou à risque, et 22 % n'avaient pas encore commencé leur mise en œuvre. Un sous-ensemble de 13 projets a été classé comme « **Must Have** » ou projets prioritaires, dont 76 % avaient été retardés et 8 % n'avaient pas démarré à la fin de la période couverte par la stratégie, un seul étant opérationnel (8 %) et un cours de mise en œuvre (8%) à la fin de 2014. Alors que le Maroc a enregistré des progrès significatifs dans l'indice des services en ligne de l'ONU au cours de la période de la stratégie *Maroc Numéric 2013*, les lacunes et les faiblesses dans la gouvernance de sa stratégie et de ses projets TIC ont entravé sa capacité à fournir le rendement attendu des investissements et à assurer des progrès plus rapides vers la transformation numérique du gouvernement.

Mettre en place une nouvelle gouvernance pour la mise en œuvre du gouvernement numérique

Le gouvernement du Maroc a lancé en juillet 2016 sa nouvelle vision du gouvernement numérique dans Maroc Digital 2020, la nouvelle stratégie numérique du pays, fruit d'un processus visant à tirer les leçons de l'expérience de Maroc Numéric 2013 et du rapport de la Cour des Comptes.

Contrairement à Maroc Numéric 2013, la nouvelle stratégie visait à intégrer dès le départ l'apport des parties prenantes. Elle comprenait un processus consultatif qui a permis aux institutions du gouvernement central, aux experts techniques, au secteur privé, aux organisations de la société civile et aux autorités de réglementation autonomes de participer à une série d'entretiens et de groupes de travail dans le processus de développement. Cela est conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE dans des pays comme l'Estonie et la Suisse, pour le développement de stratégies, car des approches plus participatives tendent à favoriser une plus grande appropriation et à améliorer la conformité des différentes parties prenantes. Il est toutefois important de souligner que les niveaux infranationaux de gouvernement ne faisaient pas partie de ce processus consultatif.

Dans le domaine du gouvernement numérique, la stratégie récemment lancée vise à mettre en place une nouvelle agence chargée de la prestation et de l'utilisation des services numériques ainsi que de l'optimisation et de la modernisation des plateformes de gouvernement numérique. La stratégie vise à transformer les procédures gouvernementales et la prestation de services dans tous les secteurs. La mise en œuvre d'une telle vision dans un environnement politique nouveau et plus complexe exigera de plus en plus une évolution vers des approches plus conjointes afin de surmonter les insuffisances en matière de coordination entre des institutions, ce qui peut entraîner des chevauchements et laisser échapper nombre d'occasions de susciter des synergies. Une approche commune peut aider à démolir les silos en créant un environnement institutionnel capable de favoriser la collaboration dans le secteur public. La complexité de la transformation numérique du secteur public implique souvent l'utilisation d'approches systémiques - par opposition aux approches institutionnelles comme moyen de réaliser les adaptations de fond requises des institutions publiques.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la loi no 61.16, qui institue l'Agence pour le Développement du Digital, a été adoptée par le Parlement et publiée au Journal officiel le 14 septembre 2017. L'objectif de la création de cette agence est de doter le gouvernement numérique et l'agenda de l'économie numérique de la même stabilité institutionnelle et de la même capacité technique dans le domaine des télécommunications avec la création de l'Agence Nationale de Régulation des Télécommunications (ANRT) en 1998. En effet, l'ANRT est une agence réputée pour son expertise et ses capacités techniques qui ont progressivement sécurisé le développement d'un cadre réglementaire qui vise à créer les conditions du marché pour un meilleur accès aux services de télécommunications (téléphones mobiles, Internet, etc.) à des prix abordables.

La gouvernance de la prise de décision stratégique

Avec un nouveau décret portant création et définissant les pouvoirs et l'organisation du nouveau Ministère de l'Industrie, de l'Investissement du Commerce, et de l'Économie Numérique (MIICEN), le décret portant création de la CNTI est abrogé ; et par

conséquent, le CNTI n'existe plus. Cependant, des travaux antérieurs de l'OCDE semblent indiquer que des mécanismes de gouvernance plus solides pour les stratégies de gouvernement numérique comprennent des mécanismes de coordination à deux niveaux : stratégique et opérationnel (OCDE, 2016) ; par exemple, la Commission espagnole sur la stratégie en matière de TIC (CETIC) est un organe interministériel qui se réunit au plus haut niveau politique et est responsable des questions stratégiques dans les TIC gouvernementales, tandis que le Comité des TIC réunit des directeurs informatiques (DSI) des ministères et des institutions publiques pour coordonner la mise en œuvre du projet (pour plus d'informations, voir Encadré 2.5). L'organisme en charge de la coordination stratégique s'appuie sur des mécanismes lui permettant de traiter la stratégie comme un document vivant, adaptable à l'évolution des conditions. Ce mécanisme comprend souvent les caractéristiques suivantes :

- **Révision périodique des priorités :** Il se réunit une ou deux fois par an et réexamine les priorités fixées par la stratégie et approuve les plans d'action annuels ou semestriels pour une opérationnalisation et une mise en œuvre effectives. Ces mécanismes de révision périodique confèrent à la stratégie la flexibilité souvent nécessaire et la fonction de coordination stratégique permet de réévaluer, de redéfinir les priorités et de transférer les ressources vers des activités à plus fort impact. De tels mécanismes aident également le gouvernement à réajuster ses efforts de gouvernement numérique et à veiller à ce qu'ils soient conformes aux objectifs plus généraux de la politique publique.
- **Unité de planification et de coordination du soutien :** La fonction de coordination stratégique est souvent soutenue par une unité de planification ou de coordination, surveillant la mise en œuvre de la stratégie, fournissant des informations et des prévisions utiles qui permettent au mécanisme de coordination stratégique de planifier les travaux et de prendre des décisions éclairées.
- **Tenir compte de l'exécution du projet :** En surveillant la mise en œuvre de la stratégie, ces organes stratégiques de haut niveau tiennent compte de l'exécution du projet, créant ainsi des incitations pour les institutions à superviser étroitement la mise en œuvre des projets et initiatives de TIC liés à la stratégie. De telles incitations peuvent contribuer substantiellement à l'amélioration des indicateurs de performance du projet.
- **Obtenir un soutien politique :** Le niveau de prise de décision stratégique est souvent essentiel pour obtenir un soutien politique aux initiatives de gouvernement numérique et assurer la légitimité politique nécessaire pour conduire le changement. Ces organes peuvent prendre la forme de hauts conseils avec une large représentation des institutions du gouvernement central telles que le CNTI. Pourtant, d'autres pays ont adopté des approches qui visent à être plus agiles, mais plus petites en termes de nombre d'institutions qui participent à de tels organismes. L'*Uruguay* est un exemple pertinent, car son Agence pour le gouvernement électronique et l'information et la société du savoir a été créée avec une mission aussi large et l'ambition d'assurer la stabilité des efforts du gouvernement. Le Conseil de Direction Honoraire de l'Uruguay, une agence présidée par le Procureur de la Présidence en représentation du Président de la République, assure ainsi une représentation et un engagement de haut niveau dans les choix stratégiques pour le gouvernement numérique et les agendas de la société de l'information. Le reste du Conseil de Direction est composé du directeur exécutif de l'agence et de trois autres membres nommés par le président (OCDE, 2016b).

Encadré 2.5. Structures pour la coordination des décisions en matière de TIC en Espagne

Le Centre Espagnol des Technologies d'Information et de Communication (CETIC), un organe interministériel au plus haut niveau politique composé de hauts fonctionnaires de tous les ministères, définit la stratégie qui, une fois approuvée, sera soumise au Conseil des Ministères. Le CETIC définit également les services à partager et détermine les priorités pour les investissements, les rapports sur les projets de lois, les règlements et d'autres normes générales dans le but de réglementer les questions relatives aux TIC pour l'administration publique générale. Par ailleurs, le CETIC encourage la collaboration avec les régions autonomes et les autorités locales pour la mise en place de services inter-administratifs intégrés.

Le comité de la direction des technologies de l'information et de la communication comprend 25 directeurs de l'information des différents ministères (13) et agences (12) et les directeurs adjoints des TIC de tous les ministères et unités. Ce comité dirige la coordination de la mise en œuvre des projets TIC.

Source : OCDE (2010), *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT. The Case of Spain's Plan Avanza*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031104-en>.

Le rapport de la Cour des comptes (2014) a mis en évidence des insuffisances non seulement sur la gouvernance des projets TIC ou sur les capacités des autorités responsables de la mise en œuvre du projet mais également au niveau de la fonction de prise de décision stratégique. Alors que le gouvernement marocain envisage la mise en place de nouveaux cadres de gouvernance pour le gouvernement numérique, il devrait développer un point de vue sur la nécessaire mise en place d'une prise de décision stratégique continue, sachant que l'agenda de Maroc Digital 2020 va au-delà du gouvernement numérique et couvre l'ensemble de l'économie numérique. À cette fin, la loi no 61-16 portant création de l'Agence de développement digital, publiée au bulletin officiel du 14 septembre 2017, établit le cadre institutionnel nécessaire autour de la gouvernance. La mission assignée à l'agence est large et englobe les priorités et les objectifs de l'économie numérique au-delà du gouvernement numérique. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de la Stratégie Maroc Digital 2020, reflétant l'engagement du gouvernement marocain à développer une économie numérique durable, l'évaluation et le suivi seront essentiels pour assurer la bonne gestion de la stratégie et la responsabilisation des citoyens et des entreprises. En outre, malgré les changements prévus, le ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique demeurera un acteur essentiel de la modernisation du secteur public. Le rôle qu'il est supposé jouer dans la gouvernance et la mise en œuvre du gouvernement numérique au sein du pays bénéficiera d'une clarification adéquate à mesure que le pays se dirige vers une nouvelle architecture institutionnelle.

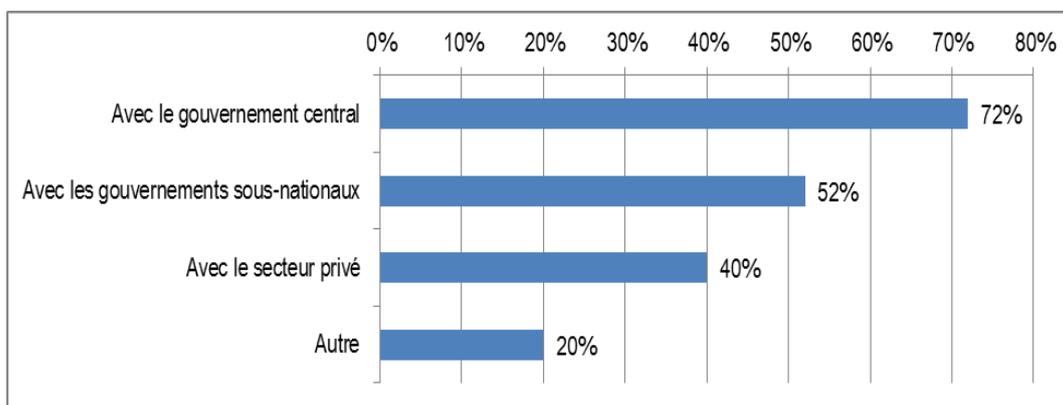
Gouvernance pour une mise en œuvre efficace du projet

L'utilisation transformative des technologies dans le secteur public risque de remettre en question les structures et les mécanismes de pouvoir existants et de perturber les cultures organisationnelles. En tant que tel, l'Agence de développement digital devra trouver des

moyens de surmonter les sources potentielles de résistance institutionnelle qui pourraient entraver la mise en œuvre efficace des initiatives de gouvernement numérique. Cela est souvent réalisé en orientant la priorisation, le choix des préférences et les structures d'incitation d'une manière qui favorise une plus grande horizontalité, la coopération et le partage dans le secteur public. S'appuyant sur les objectifs forts et ambitieux de la loi qui prévoit la création de l'agence, le gouvernement du Maroc devrait mettre à profit cette dynamique pour souligner son plein engagement en faveur d'une politique gouvernementale numérique efficace, cohérente et durable dans le pays.

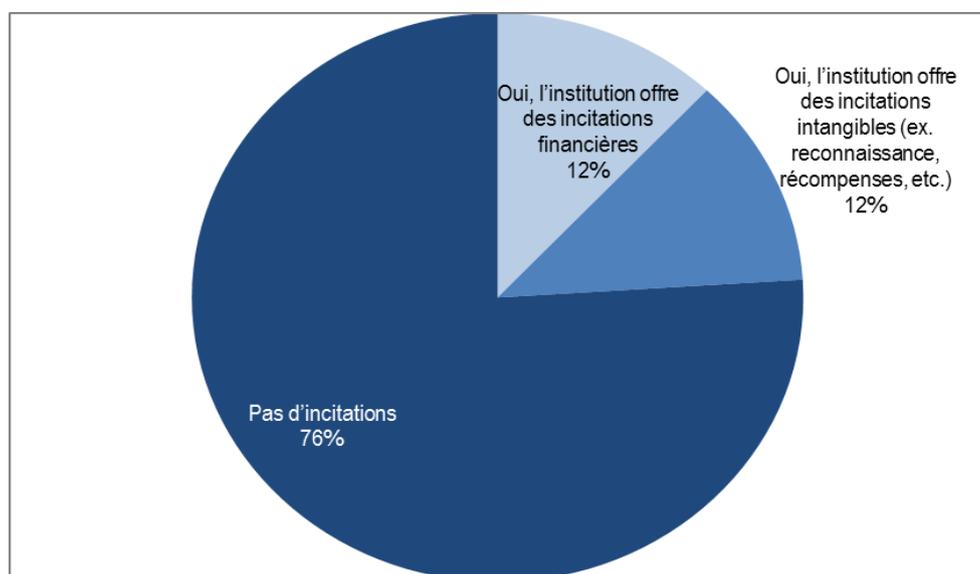
L'expérience avec Maroc Numéric 2013 semble indiquer que, malgré une participation significative aux mécanismes de coordination (voir Graphique 2.6), les cultures organisationnelles sont relativement repliées sur elles-mêmes dans leur approche du développement et de la hiérarchisation des projets TIC, contournant les autorités institutionnelles chargées d'assurer la coordination globale des initiatives et des investissements en matière de TIC du secteur public, tels que le CIGOV (voir Graphique 2.5 ci-dessus). En effet, la Cour des comptes souligne que les institutions jouissaient d'une indépendance importante pour développer et mettre en œuvre des projets TIC sans consultation ni coordination avec le CIGOV. La rareté des réunions et le faible niveau d'engagement ou de participation au CNTI et au CIGOV ont rendu ces organes délibérants incapables de parvenir à un consensus effectif ou de donner la priorité aux efforts et aux investissements du gouvernement dans le domaine numérique. En l'absence d'instances délibératives fonctionnelles, la nouvelle Agence de développement digital pourrait bénéficier de leviers politiques lui permettant de déterminer des procédures et d'assurer une coordination efficace et une allocation efficace des ressources.

Graphique 2.6. Institutions publiques marocaines participant à des processus formels de coordination de projets TIC



Source : OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

Graphique 2.7. Institutions publiques marocaines offrant des incitations à la transparence et à la collaboration avec les parties prenantes externes

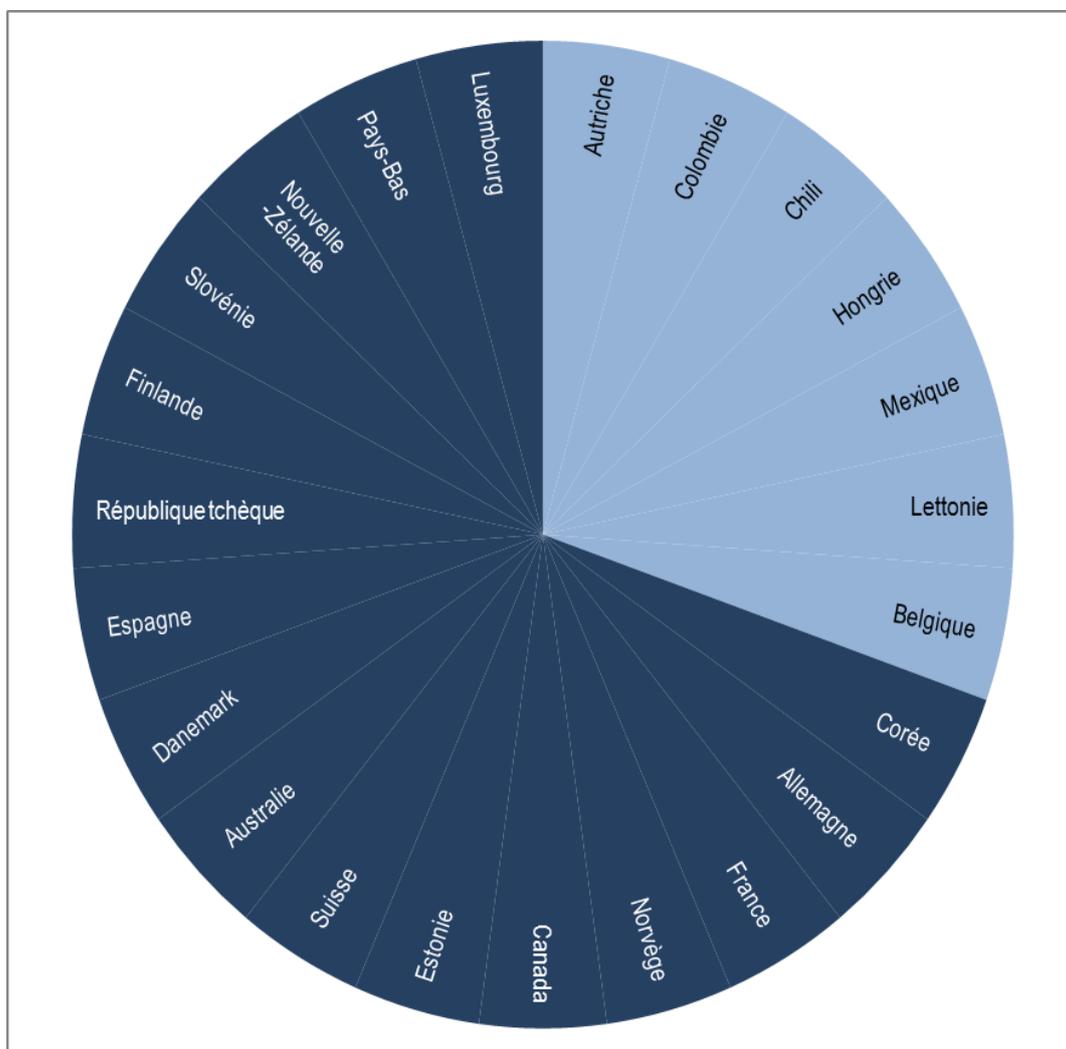


Source : OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

Dans le cadre institutionnel précédent, le CIGOV ne disposait pas des outils nécessaires pour structurer les projets TIC dans le secteur public au-delà de ses services consultatifs et d'assistance technique à la demande. Comme expliqué précédemment, étant donné la source de financement des projets, les institutions publiques sont en grande partie libres de développer des projets TIC par leurs propres moyens, sans contraintes légales ou réglementaires. Cette situation peut conduire à la duplication des efforts, à des investissements inefficaces pour le secteur public dans son ensemble et à l'absence d'une vision globale de l'orientation de la transformation numérique du secteur public dans la mise en œuvre des projets TIC. Avec la mise en place de l'Agence de développement digital clairement énoncée et un engagement à assurer sa mise en œuvre, il restera l'application de stratégies globales de suivi pour s'assurer qu'elle continue à adhérer à une politique de gouvernement numérique cohérente et coordonnée.

Une gouvernance adéquate de la réalisation des projets TIC doit trouver un équilibre entre la centralisation et la décentralisation des responsabilités. La plupart des pays de l'OCDE ont abordé ce dilemme par la conception centralisée des procédures, l'examen et le suivi des projets, avec la mise en œuvre décentralisée des projets des agences. Les unités centrales de coordination sont souvent responsables des initiatives pangouvernementales, telles que les portails de services nationaux et d'autres formes de services partagés (par exemple les plateformes d'interopérabilité, les systèmes d'identité électronique). En fin de compte, l'équilibre est établi entre l'arbitrage central de la robustesse de la conception du projet et l'agilité nécessaire pour la transformation du secteur public dans un environnement en évolution rapide. Pour éviter de ralentir inutilement le processus de la transformation numérique, les pays de l'OCDE ont établi des modèles de gouvernance de projets TIC liés à des seuils budgétaires préétablis, les aidant ainsi à gérer les risques tout en préservant l'espace d'innovation et d'agilité dans les petits projets (voir Graphique 2.8).

Graphique 2.8. Utilisation des seuils / plafonds budgétaires pour structurer les processus de gouvernance dans les pays de l'OCDE



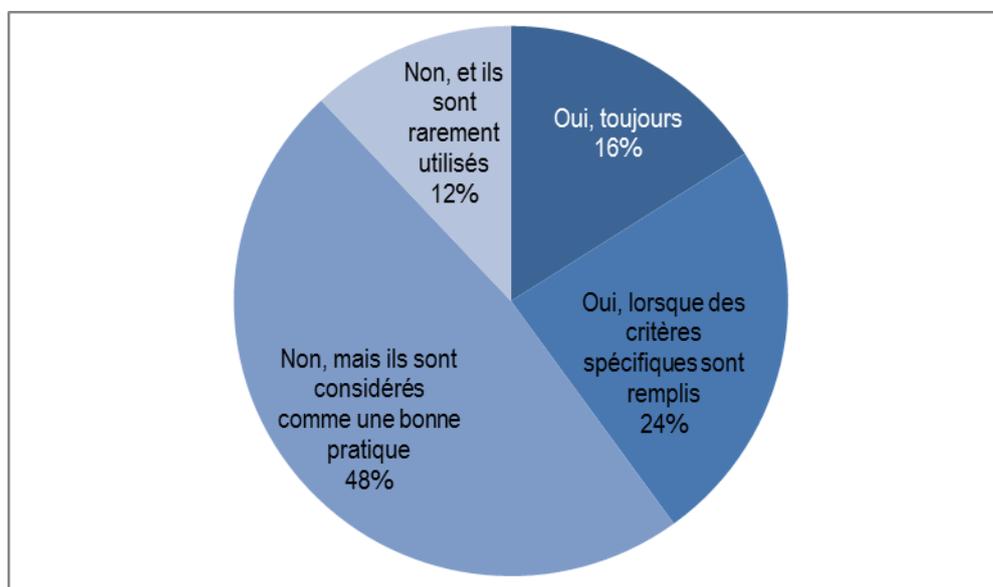
Source : OCDE (2014), *Survey on Digital Government Performance* (base de données), Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2015-database.htm.

Cependant, les insuffisances dans l'exécution des projets sous Maroc Numérique 2013 n'étaient pas seulement liées à l'existence de cadres de gouvernance différenciés pour les grands projets TIC, mais au processus de planification et de mise en œuvre des projets TIC en soi. Les projets TIC sont devenus de plus en plus complexes en termes de taille du budget, d'implication des parties prenantes et de disponibilité des options technologiques. L'utilisation d'analyses de rentabilisation claires (Principe 9 de la Recommandation de l'OCDE) fait partie des mécanismes de gouvernance des projets TIC et détermine la valeur ou les avantages de l'investissement. En outre, elle clarifie l'alignement de l'investissement avec les objectifs stratégiques de l'organisation et du secteur public plus largement. Des analyses de rentabilisation claires aident également à prendre des décisions d'investissement fondées sur une analyse coûts-avantages détaillée et aident à identifier les risques du projet dès le départ, permettant aux gestionnaires de projets d'élaborer de saines stratégies de gestion des risques.

Le *Danemark*, par exemple, a considérablement amélioré la gouvernance et la fourniture de ses projets TIC en élaborant des analyses de rentabilisation standardisées et des modèles de gestion de projets TIC dont l'utilisation est obligatoire dans toute l'administration pour les projets dont le budget dépasse 10 millions de couronnes. La méthodologie danoise permet de suivre la réalisation des bénéfices attendus et la réalisation des objectifs préétablis. Sur la base des objectifs établis par l'analyse de rentabilisation, le modèle de gestion de projets TIC aide à suivre et à évaluer la mise en œuvre, à identifier les lacunes et à apporter des ajustements opportuns à la mise en œuvre du projet. Grâce aux différentes étapes de reporting du processus de gestion, ces outils constituent une source importante de données comparatives, permettant à l'Agence de numérisation de repérer les facteurs de réussite et d'échec des projets TIC gouvernementaux, améliorant ainsi continuellement la capacité du secteur public à gérer des projets de plus en plus complexes.

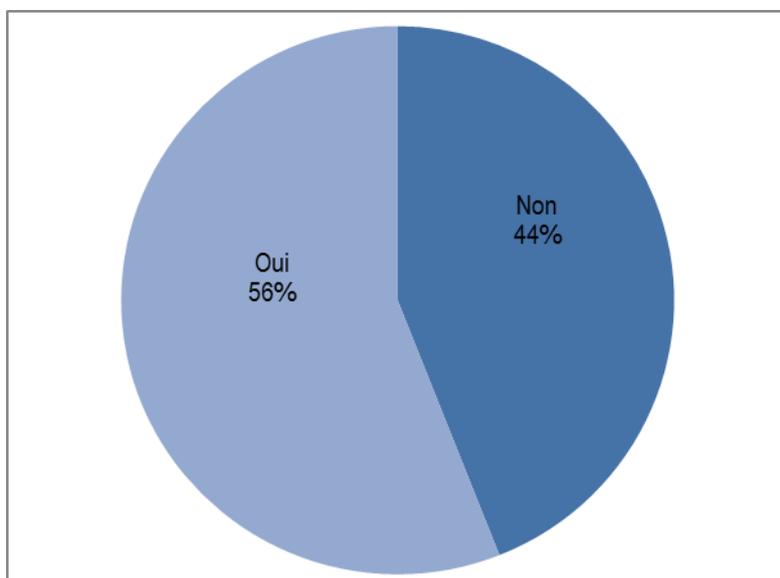
Les pays de l'OCDE s'appuient de plus en plus sur ces outils de gouvernance. Quelque 52 % des administrations centrales des pays de l'OCDE ont des études de cas standardisées pour les projets TIC et 59 % utilisent des modèles de gestion de projets TIC pour le gouvernement central (OCDE, 2014). Le Maroc n'a pas encore développé de tels outils au niveau national (OCDE, 2015), mais un certain nombre d'institutions publiques ont commencé à développer ces approches au niveau des institutions (voir Graphique 2.9 et Graphique 2.10). Les expériences des pays de l'OCDE confirment les avantages de tels outils pour la promotion d'une culture de la performance fondée sur la performance dans la gestion des projets TIC et pour la mise en œuvre des avantages des projets TIC.

Graphique 2.9. Indiquez le titre ic Institutions publiques marocaines utilisant des analyses de rentabilisation pour des projets TIC i



Source : OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

Graphique 2.10. Utilisation de modèles de gestion de projets TIC standardisés au niveau de l'administration au Maroc



Source : OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

Le pouvoir de structurer les outils et les cadres pour les investissements dans les TIC et d'examiner ou d'approuver les projets TIC fournit à l'unité de coordination, qui a une vision plus large des efforts de la transformation numérique du secteur public, la capacité de favoriser les synergies entre les efforts d'administration, de soutenir le développement d'approches conjointes et de promouvoir une plus grande efficacité tout en évitant la duplication des efforts ou des projets (voir Encadré 2.6). L'unité de coordination peut également aider à assurer la conception et la conception adéquates du projet de manière conforme aux normes et standards et déterminer la portée, l'échelle, le calendrier et le budget raisonnables pour le projet.

Encadré 2.6. La gouvernance des projets TIC au Danemark et en Nouvelle-Zélande

Modèle danois de gestion des projets TIC

Le modèle danois de projets TIC fournit une méthode normalisée de gestion des projets TIC dans l'administration publique. Avec une référence claire au modèle de projet Prince2 du Royaume-Uni, il propose des lignes directrices sur la manière d'organiser et de gérer les projets TIC et propose des modèles concrets pour tous les produits génériques dans le processus. Les phases globales couvrant tous les projets sont illustrées dans la figure ci-dessous.

Phases de projets du modèle danois de projets TIC



Le ministère des Finances a créé une unité établissant les bonnes pratiques sur les projets de gouvernement numérique, y compris les éléments obligatoires et recommandés. Le modèle a permis la mise en place d'une structure de gouvernance spécifique, qui nécessite par exemple, des études de viabilité soigneusement conçues, ainsi que des processus continus d'approbation - également appelées décisions d'acceptation - à chaque passage d'une phase à l'autre du projet.

Assurer l'alignement stratégique des projets TIC en Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande a développé une approche robuste et structurée de l'élaboration d'analyses de rentabilisation pour les grands investissements publics. L'évaluation stratégique du projet d'investissement type suit les étapes suivantes :

1. Lancer la proposition d'investissement et nommer le propriétaire principal responsable pour assumer le rôle de chef de file dans l'élaboration de l'évaluation stratégique ;
2. Identifier les principales parties prenantes, analyser leur intérêt et leur influence et élaborer un plan de gestion des parties prenantes ; Cela éclairera le choix des participants pour les ateliers initiaux des parties prenantes requis pour identifier les moteurs d'investissement.
3. Décrire la proposition et élaborer le contexte stratégique ; Utiliser cela comme base pour les participants à l'atelier ;
4. Organiser des ateliers animés avec les principales parties prenantes pour identifier et se mettre d'accord sur les moteurs d'investissement (problèmes / opportunités) ;
5. Finaliser les résultats de l'atelier et rédiger le document d'évaluation stratégique ;
6. Présenter la version finale de l'évaluation stratégique (et toute la documentation à l'appui requise) pour examen, y compris le comité d'examen de la passerelle, au besoin ; Incorporer les commentaires ;

7. Finaliser l'évaluation stratégique, obtenir la signature finale de l'agent principal responsable et soumettre pour approbation l'élaboration de l'analyse de rentabilisation.

Source : Agence danoise de numérisation ; Digitaliseringsstyrelsen (2016), "Den fællesstatslige it-projektmodel", page Web, www.digst.dk/Styring/Projektmodel ; Treasury of New Zealand (2015), "Better Business Cases: Guide to Developing the Strategic Assessment", Gouvernement de la Nouvelle Zélande, Wellington.

Surveillance pour l'exécution

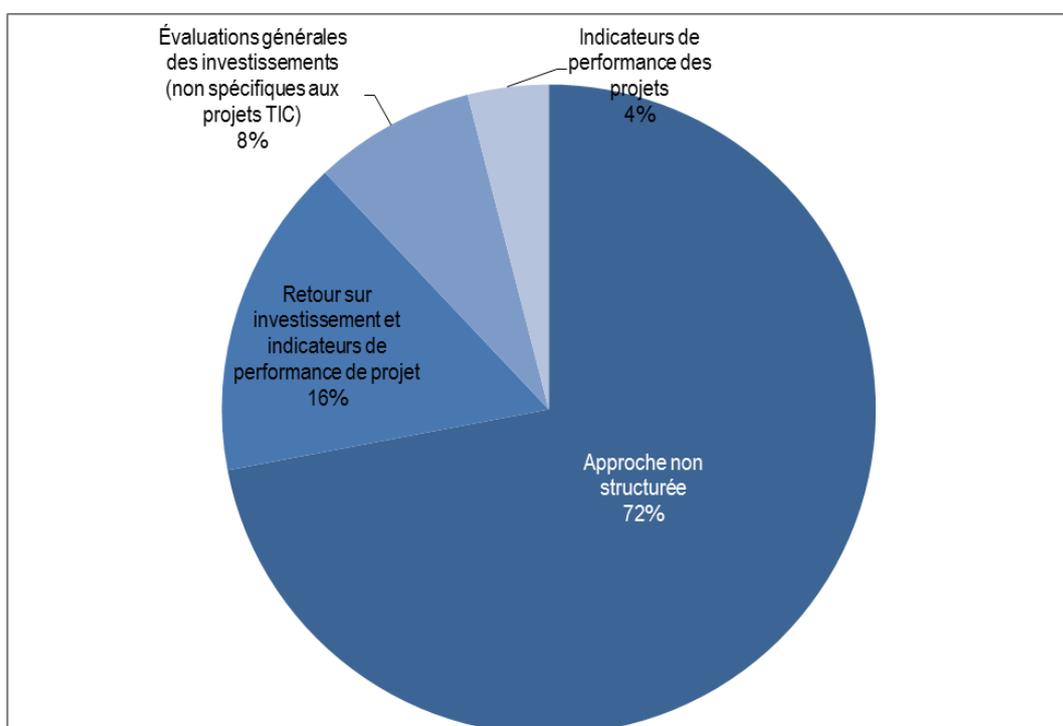
La gouvernance pour l'exécution nécessite un suivi continu des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie. À ce titre, la définition d'indicateurs de performance clés associés aux objectifs de la stratégie est d'une importance critique. La mise en œuvre de Maroc Numéric 2013 a été entravée par la faiblesse des mécanismes de suivi et d'évaluation qui ont empêché le gouvernement du Maroc de prendre des décisions opportunes et fondées sur des preuves. En particulier, les mécanismes de suivi et d'évaluation manquaient de clarté. De plus, ils n'ont pas été conçus par le comité de supervision lui-même (Cour des Comptes, 2014). Des mécanismes d'évaluation devraient être mis en place pour déterminer de manière systématique et objective l'impact des activités en mettant l'accent sur les progrès réalisés dans la réalisation des objectifs du projet. En conséquence, la stratégie a atteint la fin de sa période en 2013 avec des retards importants, incapable de détecter rapidement les projets mis en échec.

La stratégie Maroc Numéric 2013 a défini des objectifs spécifiques pour ses efforts de gouvernement électronique en termes de classement dans les rapports internationaux mesurant la prestation de services en ligne. Si ce choix d'indicateurs pour évaluer le succès de la stratégie révèle une ambition nationale et la volonté de viser l'excellence sur la scène internationale, il n'est peut-être pas le plus approprié sur le plan méthodologique. Les mesures internationales pour le gouvernement numérique sont conçues sur la base de cadres analytiques et de méthodologies qui évoluent indépendamment de la stratégie nationale, des priorités définies par le gouvernement et du contexte national. En tant que tels, elles peuvent ne pas refléter adéquatement les progrès réalisés dans la mise en œuvre du gouvernement numérique tel que conçu par le gouvernement du Maroc. En outre, la collecte et les calculs des données ne sont pas entre les mains du Maroc, ce qui crée une dépendance non sollicitée ou une hiérarchisation des efforts biaisée par la méthodologie sous-jacente à l'évaluation plutôt que guidée par les besoins réels des pays.

Il peut donc être plus judicieux de développer des indicateurs de performance au niveau national directement liés à la stratégie nationale du gouvernement numérique. La **Colombie**, par exemple, offre une expérience intéressante à cet égard avec le développement d'un indice composite (Indice du gouvernement en ligne⁴) pour évaluer les progrès réalisés par les institutions publiques dans la mise en œuvre de la stratégie numérique nationale. En publiant les résultats de l'indice pour toutes les institutions publiques, l'unité du CIO national (le vice-ministre des Technologies de l'information) utilise un levier pour créer des incitations au respect des normes et standards du gouvernement numérique et de l'utilisation de la technologie pour moderniser les services publics fournis. Le développement d'un outil similaire de suivi et d'évaluation peut contribuer à assurer l'alignement des efforts au niveau administratif avec les objectifs stratégiques plus larges du gouvernement numérique pour l'ensemble du gouvernement.

En plus du suivi de la mise en œuvre de la stratégie au niveau macro, des efforts doivent être faits pour renforcer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets TIC. En effet, l'examen de l'OCDE révèle que les investissements dans les TIC au niveau des institutions publiques sont souvent insuffisamment surveillés et évalués (voir Graphique 2.11). Les institutions interrogées déclarent souvent manquer d'une approche structurée de l'évaluation des investissements dans les TIC ou simplement vérifier la mise en œuvre des projets et le respect des termes de référence. Quelques institutions réfèrent les cadres généraux d'investissement et les évaluations de performance budgétaire réalisées dans le cadre des lois annuelles des finances publiques, tandis qu'une minorité utilise des indicateurs de performance de projet ou un rapport évaluant les retours sur investissements à travers différentes méthodologies.

Graphique 2.11. Approches de l'évaluation des investissements dans les TIC au niveau des institutions publiques au Maroc



Source : OCDE (2017), « Enquête auprès des institutions publiques marocaines sur le gouvernement numérique », non publié.

L'élaboration d'une approche standard pour le développement et la gestion de projets de TIC - plutôt que chaque agence mette en œuvre la sienne - faciliterait grandement la comparabilité entre les projets et faciliterait leur suivi structuré par l'unité centrale de coordination. De solides analyses de rentabilisation et des modèles de gestion de projet permettraient à la nouvelle agence de développement digital de recueillir des données précieuses sur la mise en œuvre de projets. Comme au *Danemark*, la collecte de ces données permettrait à la nouvelle agence de signaler les problèmes et de s'assurer que les ajustements sont faits rapidement pour remettre les projets sur les rails, mais aussi identifier les facteurs de l'échec et du succès du projet et agir en conséquence. Ces données permettraient de développer en permanence les connaissances et la capacité du

pays à mener à bien les projets, ce qui conduirait finalement à une meilleure performance du secteur public.

Assurer un suivi étroit des projets stratégiques nécessite toutefois des ressources dédiées. Dans les pays de l'OCDE, la structure des unités de coordination comprend souvent des mécanismes de suivi sur une base continue. Par exemple, l'Agence portugaise pour la modernisation administrative (AMA) utilise sa structure de bureau de gestion de projet pour être constamment informée des développements dans la mise en œuvre des projets gouvernementaux numériques, mais surtout, elle lui permet de construire des données d'une valeur inestimable qui peuvent éclairer les décisions politiques. La mise en place d'une agence de développement digital peut bénéficier de dispositifs similaires pour renforcer le suivi et l'exécution des projets liés à Maroc Digital 2020.

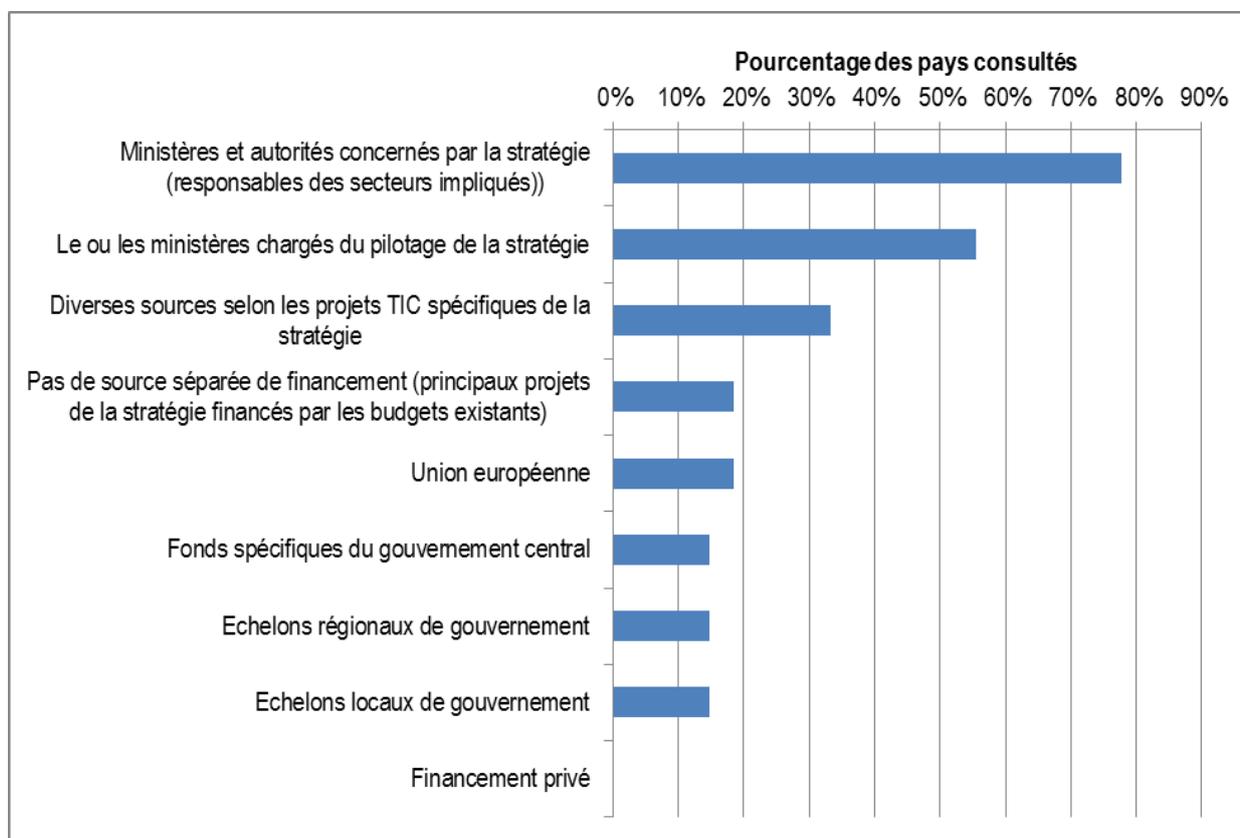
Financement de la stratégie du gouvernement numérique

Les modèles de financement des stratégies de gouvernement numérique sont des outils essentiels pour structurer et rendre durables les efforts de gouvernement numérique, mais aussi, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, ils façonnent la dynamique du pouvoir dans la mise en œuvre du gouvernement numérique. L'entité contrôlant le budget a plus de poids sur les décisions d'investissement. Le financement des projets et des initiatives dans le cadre de la stratégie de gouvernement numérique devient ainsi une composante inhérente de sa gouvernance.

Sous Maroc Numéric 2013, un contrôle insuffisant sur le financement des projets ou l'approbation du CIGOV a affaibli la gouvernance de la stratégie. Les projets couverts par la stratégie ont en effet été développés dans un isolement apparent et avec une coordination insuffisante entre eux, limitant le pouvoir du CIGOC de promouvoir les synergies, d'éviter la duplication ou les inefficacités liées à la mauvaise conception du projet ou aux calendriers non coordonnés.

Les pays ont mis en place différentes approches pour financer les initiatives incluses dans leurs stratégies de gouvernement numérique. Les principales sources communes de financement des initiatives stratégiques sur les TIC proviennent des ministères et des organismes concernés par la stratégie, du ministère ou de l'agence de coordination et de diverses sources spécifiques aux projets (voir Graphique 2.12).

Graphique 2.12. Principales sources de financement des stratégies de gouvernement numérique dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2014), *Survey on Digital Government Performance* (base de données), Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2015-database.htm.

Si l'utilisation de fonds dédiés à la mise en œuvre de la stratégie est moins courante, les travaux en cours de l'OCDE soulignent le rôle des **fonds TIC centralisés** pour cofinancer des projets stratégiques et créer des incitations qui favorisent le respect des normes, directives et objectifs de gouvernement numérique établis par la stratégie (OCDE, à paraître). Par exemple, les *États-Unis* ont institué des fonds de supervision et de réforme des technologies de l'information pour améliorer les investissements dans les TI fédérales et créer de la valeur en « prenant des décisions d'investissement judicieuses et en réduisant le gaspillage, la duplication et l'utilisation inefficace des TI grâce à la gestion de l'investissement axée sur les données, la prestation de services numériques à 25 organismes fédéraux et la protection des actifs et de l'information en améliorant la surveillance des pratiques fédérales en matière de cybersécurité » (Sénat américain, 2016). De même, l'*Estonie* a pu bénéficier des fonds structurels de l'Union européenne pour soutenir les investissements stratégiques du gouvernement numérique dans l'ensemble de son administration publique. Ces fonds structurels représentent une part des investissements du gouvernement estonien dans les TIC, ce qui les rend particulièrement attractifs pour les institutions publiques (OCDE, 2016). Cela donne au DSI du gouvernement estonien un puissant levier pour assurer la conformité avec les politiques existantes ainsi que l'alignement stratégique de ces investissements.

Les sources de financement et les modèles de financement sont des leviers clés permettant la mise en œuvre réussie de la stratégie de gouvernement numérique. Bien qu'il soit difficile de justifier la centralisation des financements pour tous les projets TIC, les données indiquent que l'unité de coordination pour la mise en œuvre de la stratégie bénéficierait grandement des fonds dédiés qui pourraient financer les priorités stratégiques pour l'ensemble du gouvernement ou des initiatives novatrices contribuant à la stratégie, mais avec un accès limité au financement par le biais des crédits budgétaires des administrations. En outre, les fonds centralisés peuvent aider à reformer les incitations des praticiens du gouvernement numérique, en aidant à accélérer l'exécution et la mise en œuvre des politiques de gouvernement numérique (voir Encadré 2.7).

Encadré 2.7. Financement des projets TIC du secteur public au Portugal

L'Agence pour la modernisation administrative du Portugal (AMA) est l'agence responsable de la stratégie portugaise du gouvernement numérique. Elle assure sa coordination, supervise sa mise en œuvre, développe des initiatives clés à l'échelle du gouvernement et assure un certain nombre de services partagés pour les organismes publics.

En tant que responsable de la mise en œuvre des efforts de modernisation du secteur public, l'AMA est responsable de la gestion des fonds structurels européens dédiés aux investissements dans les TIC. Ces fonds complètent les crédits budgétaires nationaux pour les investissements dans les TIC et représentent une source de financement très intéressante pour les efforts de numérisation des agences publiques. Ces fonds constituent un puissant levier pour hiérarchiser les efforts et les investissements, en assurant leur alignement stratégique à l'appui de la transformation numérique du secteur public. Ces fonds servent également à financer des initiatives innovatrices n'ayant pas accès aux capitaux nécessaires pour les déployer à grande échelle, et améliorer leur impact pour les citoyens, les entreprises et le secteur public.

Source : OCDE (2016b), *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.

Notes

1. Extrait d'une interview de l'OCDE avec des délégués danois.
2. Voir l'article 10 du décret no 2-08-444 du 21 mai 2009 du Premier ministre du Maroc.
3. Informations fournies par le gouvernement du Maroc, 2017.
4. Voir <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-article-7914.html>.

Bibliographie

- Banque mondiale (2017), *Rapport sur le développement dans le monde 2017 : Governance and the Law*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>.
- Cour des Comptes (2014), *Evaluation de la Stratégie Maroc Numéric 2013*, Rapport Particulier No. 05/13/CH IV, Février, www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapport-particulier/evaluation-de-la-strategie-maroc-numeric-2013/3-85/.
- Federal Communications Commission (2000), “Inquiry Concerning Deployment of Advanced Telecommunications Capability to All Americans in a Reasonable and Timely Fashion”, CC Docket No. 98-146, FCC, Washington, DC.
- Gartner (2016), *Forecast: Internet of Things – Endpoints and Associated Services, Worldwide, 2016*, Gartner, Inc., www.gartner.com/document/3558917.
- Gouvernement du Maroc (2009), « Décret no 2-080444 de 21 mai 2009 instituant le Conseil National des Technologies de l’Information et de l’Économie Numérique », www.anrt.ma/sites/default/files/2009-2-08-444-Cons-natinal-TI-eco-numerique-fr.pdf.
- OCDE (à paraître), « *Digital Identity Scan of Chile* », *Documents de travail de l’OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.
- OCDE (2015) « Questionnaire MENA-OCDE sur le gouvernement numérique », ensemble de données non publiées.
- OCDE (2014), *Survey on Digital Government Performance* (base de données), Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2015-database.htm.
- OCDE (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>.
- OCDE (2010), *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain’s Plan Avanza*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031104-en>.
- OCDE (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- OCDE (2005b), *e-Government for Better Government*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018341-en>.
- Pew Research Center (2014), *The Web at 25 in the U.S.*, Pew Research Center, Washington, DC, www.pewinternet.org/2014/02/27/the-web-at-25-in-the-u-s/.
- Salem, F. (2017), *The Arab Social Media Report 2017: Social Media and the Internet of Things: Towards Data-Driven Policymaking in the Arab World*, Vol. 7, MBR School of Government, Dubai, www.mbrsg.ae/getattachment/05534635-16f6-497a-b4a3-d06f061bda0b/Arab-Social-Media-Report-2017.
- Sénat américain (2016), “Senate Report 114-097: Financial Services and General Government Appropriations Bill, 2016”, Library of Congress, Washington, DC, www.congress.gov/congressional-report/114th-congress/senate-report/97.

Schwab, K. (2016), “The Fourth Industrial Revolution: What it means, how to respond”, World Economic Forum, www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/.

Treasury of New Zealand (2015), “Better Business Cases: Guide to Developing the Strategic Assessment”, Gouvernement de la Nouvelle Zélande, Wellington.

Weber, M. (2013), *Economy and Society*, University of California Press, Californie (version originale publiée en 1922).

Lectures complémentaires

Brower, L. et E. Bartels (2014), “Arab Spring in Morocco: Social media and the 20 February Movement”, *AFRIKA FOCUS*, Volume 27, No. 2, pp. 9-22, <http://ojs.ugent.be/AF/article/view/4886>.

Gouvernement du Maroc et Ministère des Finances (2018), « Projet de loi de Finances pour l’année budgétaire 2018, Rapport économique et financier », www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/rapport/ref_2018_fr.pdf.

OCDE (à paraître), “The digital transformation of the public sector: Helping governments respond to the needs of networked societies”, *Documents de travail de l’OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (à paraître), *Digital Government in Chile: New Approaches to Digital Government Strategies*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2018), « Boîte à outils de l’OCDE pour le Gouvernement numérique », OCDE, www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/.

OCDE (2014), “Recommendation of the Council on Digital Government Strategies”, OCDE, www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm.



Extrait de :

Digital Government Review of Morocco

Laying the Foundations for the Digital Transformation of the Public Sector in Morocco

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264298729-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Vers une gouvernance transformationnelle de la numérisation du secteur public au Maroc », dans *Digital Government Review of Morocco : Laying the Foundations for the Digital Transformation of the Public Sector in Morocco*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264299917-5-fr>

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

Ce document et toute carte 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.

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