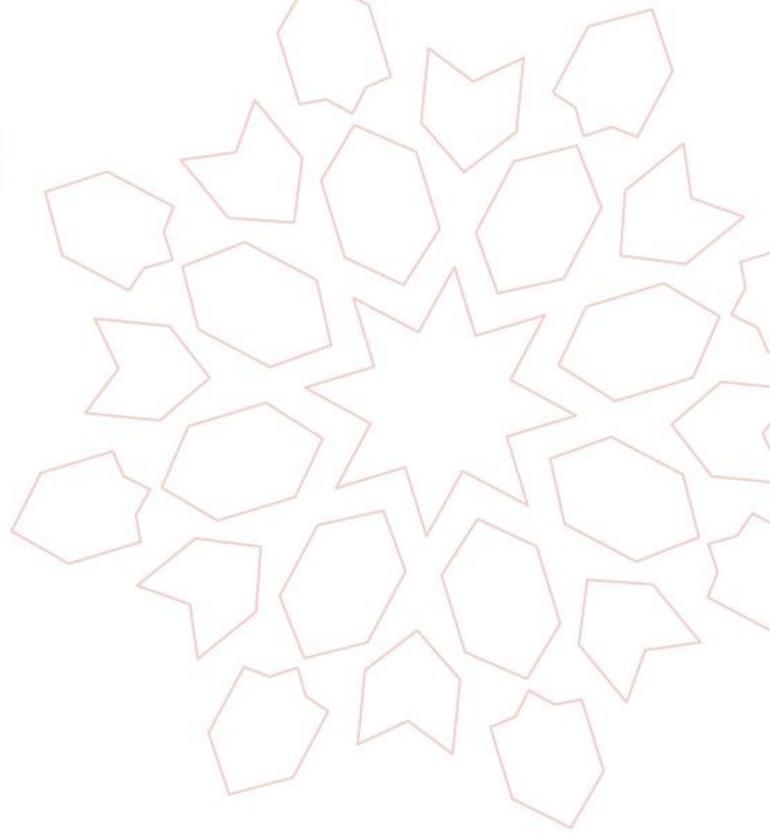




**USAID** | **MAROC**  
DU PEUPLE AMERICAIN



Amélioration du Climat  
des Affaires au Maroc

*Réglementation et promotion des investissements*

**AU DELA DU DOING BUSINESS**

**RAPPORT FINAL**

**SEPTEMBRE 2009**

Cette publication a été élaborée pour l'USAID (l'Agence Américaine pour le Développement International). Elle a été préparée dans le cadre du programme d'amélioration du climat des affaires au Maroc, mise en œuvre par Development Alternatives Inc. (DAI).

# **Amélioration du Climat des Affaires au Maroc**

## **Improving the Business Climate in Morocco**

### **Rapport du Programme**

Les opinions de l'auteur exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'Agence américaine pour le développement international ou celles du Gouvernement des États-Unis.

### **Remerciements**

La publication de ce rapport a été rendue possible grâce à l'appui fourni par l'Agence américaine pour le développement international (USAID - United States Agency for International Development) aux termes du contrat N° GEG-I-00-04-00001, Ordre N : GEG-I-02-04-0000.

## SOMMAIRE

<b>LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....</b>	<b>1</b>
<b>AVANT PROPOS .....</b>	<b>a</b>
<b>CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET DEMARCHE.....</b>	<b>1</b>
SECTION 1 : LE CONTEXTE .....	1
SECTION 2 : LA DEMARCHE.....	5
<b>CHAPITRE 2 : LE TRAVAIL SUR LES INDICATEURS .....</b>	<b>8</b>
SECTION 1 : LA CREATION D'ENTREPRISE.....	8
<i>Que mesure l'indicateur ?.....</i>	8
<i>Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?.....</i>	8
<i>Que faut-il faire pour rapprocher le Maroc des meilleures pratiques internationales ?.....</i>	9
<i>Qu'avons-nous accompli ensemble ?.....</i>	10
SECTION 2 : AUTORISATION DE CONSTRUIRE .....	15
<i>Que mesure l'indicateur ?.....</i>	16
<i>Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?.....</i>	16
<i>Qu'en est-il au Maroc ?.....</i>	16
<i>Qu'avons-nous accompli ensemble ?.....</i>	17
<i>Quelles sont les prochaines étapes ?.....</i>	25
SECTION 3 : LE TRANSFERT DE TITRE DE PROPRIETE .....	30
<i>Que mesure l'indicateur ?.....</i>	30
<i>Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?.....</i>	30
<i>Qu'en est-il au Maroc ?.....</i>	31
<i>Comment réduire les délais dans le cadre du transfert de titre de propriété ?.....</i>	34
SECTION 4 : EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS .....	40
<i>Les propositions issues du dialogue social impactent-elles le classement du Maroc sur cet indicateur ?.....</i>	40
<i>Comment préciser le cadre légal et réglementaire pour favoriser la flexibilité ?.....</i>	41
<i>Comment développer la « flexicurité » ?.....</i>	44
<b>CHAPITRE 3 : LES PROBLEMATIQUES TRANSVERSALES.....</b>	<b>49</b>
SECTION 1 : LA DISPONIBILITE DE L'INFORMATION .....	49
SECTION 2 : LA MODELISATION DE L'INSTRUCTION DES PROJETS D'INVESTISSEMENT .....	50
SECTION 3 : LE CONTROLE ADEQUAT .....	50
SECTION 4 : LES CONDITIONS DE LA DECENTRALISATION .....	51
SECTION 5 : LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU CŒUR DE LA MODERNISATION .....	51
SECTION 6 : LE ROLE CLE DE LA COMMUNICATION.....	52
SECTION 7 : LA MODERNISATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES .....	53
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>54</b>

**ANNEXES**

1. Rapport de Synthèse des travaux du Comité National des Procédures liées à l'Investissement (CNPI) Mars – avril 2008, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », février 2009
2. Bilan de l'Investissement 2003-2007 : Le Maroc est dans la Course, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », décembre 2007
3. *Doing Business* : stimulus des réformes administratives, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », mars 2009
4. « *Doing Business* : une polémique pour rien ? », Saloua Mansouri, Challenge Hebdo du 1er au 7 décembre 2007
5. Qualité de la réglementation et compétitivité au Maroc, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », avril 2008
6. Rapport « *Doing Business* au Maroc » publié avec la Banque Mondiale, octobre 2007
7. Rapport de la conférence *Doing Business* 2007, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », mai 2008
8. Profil économique régional de Meknès-Tafilalet, Profil économique régional du Souss-Massa-Drâa, Profil économique régional de l'Oriental, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », octobre 2007
9. Projet de texte sur la réduction du capital et la suppression de l'annonce légale
10. Projet de formulaires « création » harmonisés
11. Procédure « octroi de permis de construire »: évaluation de l'application de la Charte d'assouplissement à Tanger, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », mars 2009
12. Matériel pour la qualification des demandes d'autorisation de construire : Grille d'évaluation des projets et formulaire de demande de permis de construire.
13. Le « Dialogue Social » dans une perspective *Doing Business*, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », avril 2008
14. Articles : « Pourquoi est-il si difficile de vendre un bien ? », Saloua Mansouri, Challenge Hebdo semaine du 25 avril au 1er mai 2009, « Les entreprises marocaines cherchent une issue », Yousra El Hatib, La Vie éco du 19 juin 2009, « Autorisation de construire : des pistes pour moins galérer », Saloua Mansouri, Challenge Hebdo n°248, « Résovert, la clé des investisseurs dans les énergies renouvelables », Hassan Bahi, Challenge Hebdo du 13 au 19 juin 2009.

## **LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET ENCADRES**

- Tableau 1: Les bons et les mauvais côtés du *Doing Business*
- Tableau 2: Comparaison régionale sur les 4 indicateurs retenus
- Tableau 3: Mesures à entreprendre pour favoriser la création d'entreprise au Maroc
- Tableau 4: Enjeux liés à la réduction du capital
- Tableau 5: Mesures à entreprendre pour faciliter l'obtention d'un permis de construire au Maroc
- Tableau 6: Mesures à entreprendre pour faciliter le transfert de titres de propriété
- Tableau 7: Mesures à entreprendre pour flexibiliser le cadre légal et réglementaire
- Tableau 8: Mesures à entreprendre pour accompagner le travailleur licencié
- Figure 1: Résultats de l'enquête régionale *Doing Business* – nombre de jours pour construire un entrepôt au Maroc
- Figure 2: Chiffres des commissions 2009 (Tanger Médina, Commune de Boukhalef, Asilah)
- Figure 3: Grille d'évaluation des projets de construction
- Figure 4: Le traitement actuel d'une demande d'autorisation de construire
- Figure 5: Le traitement d'une demande de permis de construire après qualification de la requête
- Figure 6: Le traitement d'une demande de permis de construire après qualification de la requête et vulgarisation des normes et règlements de construction
- Figure 7: La commune au centre de la procédure « Autorisation de construire »
- Figure 8: L'agence urbaine coordonne la procédure « Autorisation de construire »
- Figure 9: La gestion déléguée de la procédure « Autorisation de construire » aux agences urbaines
- Figure 10: L'obtention du quitus fiscal relève du parcours du combattant pour le contribuable
- Figure 11: Résultats de l'enquête régionale *Doing Business*- nombre de jours pour transférer une propriété au Maroc
- Figure 12: Evolution des indices entre 2007 et 2008 pour le calcul de l'indicateur transfert de propriété à Tanger
- Figure 13: Modélisation de l'instruction d'un projet d'investissement
- Encadré 1 : « Smart regulation »
- Encadré 2 : La transparence et la prévisibilité indispensables pour accueillir durablement les investisseurs.
- Encadré 3: Les partenaires du Programme
- Encadré 4: Les avantages d'une comparaison interrégionale
- Encadré 5 : Exemples de pratiques exemplaires
- Encadré 6 : le CNCA
- Encadré 7 : La création en ligne à travers le monde
- Encadré 8 : L'enregistrement en ligne à travers le monde
- Encadré 9 : La publicité légale
- Encadré 10 : Informatisation du traitement administratif
- Encadré 11 : Accessibilité des règles d'urbanisme
- Encadré 12 : Le contrôle fiscal, 2 cas de figure
- Encadré 13 : Des registres fonciers en ligne
- Encadré 14 : Classement du Maroc pour l'indicateurs « embauche »
- Encadré 15 : Polémique autour de l'indicateur « embauche »
- Encadré 16 : Les 3 piliers du modèle danois
- Encadré 17 : Les objectifs de réforme de la législation
- Encadré 18 : Les limites du guichet unique
- Encadré 19 : Sensibilisation et communication autour des activités du Programme

**LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES :**

ANAPEC	Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences
ANCFCC	Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie
AFN	Agence Foncière Nationale
BAM	Bank Al Maghrib
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CNCA	Comité National Chargé du Climat des Affaires
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNPI	Comité National de Simplification des Procédures liées à l'Investissement
CRI	Centre Régional d'Investissement
DAI	<i>Development Alternatives, Inc.</i>
DB	<i>Doing Business</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i> Société Financière Internationale
IPPA	Impôts à Payer Par Anticipation
OFPPT	Office de Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
PNB	Produit National Brut
SARL	Société à Responsabilité Limitée
SIG	Système d'information Géographique
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agence Américaine pour le Développement International)

## AVANT PROPOS

Améliorer le climat des affaires est une activité continue qui demande la coordination et l'implication de multiples partenaires, et ce, malgré les changements politiques, les mouvements de personnel dans l'administration et dans un contexte en mutation permanente.

Le Programme « Amélioration du climat des affaires » traduit la continuité des efforts de l'USAID depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies, convaincue que le développement social passait aussi par le développement économique dont le cadre devait être le plus favorable possible à l'entrepreneur, à l'investisseur.

En matière de procédures administratives, « l'enfer est dans le détail » et la ténacité de toutes les bonnes volontés est mise à l'épreuve : « c'est comme ça depuis toujours...on n'y arrivera jamais...c'est écrit dans les textes...etc. », il existe toujours de meilleures raisons pour l'inaction que pour l'action. Mais le Maroc d'aujourd'hui a-t-il le choix ? Non. En ayant choisi de s'ouvrir au monde, de multiplier les accords en faveur du commerce international, en ouvrant des pans entiers de son économie au marché, le Maroc et son administration ont fait le choix de la modernité. Il n'est plus question de savoir s'il faut moderniser telle ou telle procédure, il est question de savoir quand, comment et sous quelle responsabilité ? Ces questions de transparence et de responsabilités ont été un souci permanent pour toutes les activités du programme même si le lecteur ne les retrouvera telles quelles dans aucun des livrables annexés.

En effet, au-delà des résultats tangibles qui sont présentés dans ce document, le travail engagé, par sa nature même, a favorisé la concertation public/privé et l'action interministérielle, et ce, à l'échelon national comme à l'échelon régional voire local. Il est donc le fruit de cette collaboration entre tous les acteurs, à commencer par les Walis de région, animateurs de la coordination de l'action interministérielle à l'échelon régional. Les Centres régionaux d'investissements (CRI), comme relais de l'action régionale en matière de développement économique, ont également été les garants de la pérennité des actions engagées et nous regrettons de ne pas avoir pu travailler avec tous les CRI qui nous ont sollicités au cours du programme. Néanmoins, le désir de disséminer le résultat des travaux au fur et à mesure nous a animé constamment. Ce rapport est également édité à cette fin.

Enfin ces travaux sont d'abord le résultat d'une impulsion politique et les ministres, leurs collaborateurs, ont permis, par l'exemple de leur implication, d'aboutir aux résultats d'aujourd'hui. Toujours trop modestes, bien sur, mais concourants à l'édification d'un cadre favorable à l'épanouissement économique d'un Maroc moderne.

Fruits de la concertation avec les administrations marocaines et en droite ligne avec l'action gouvernementale (traduite notamment dans le Pacte gouvernemental), en s'appuyant d'une part sur les travaux précédents (comme ceux du CNPI<sup>1</sup>) et sur les analyses stimulées par le *Doing Business*, les résultats des travaux conduits par le programme sont regroupés en deux volumes :

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe 1 Rapport Synthèse des travaux du Comité National des Procédures liées à l'Investissement (CNPI) Mars – avril 2008, Programme « Amélioration du Climat des Affaires au Maroc », février 2009

- *Le premier volume offre : (1) en partie introductive, un aperçu du contexte d'intervention et une présentation du Programme; (2) la restitution des analyses par indicateur et des recommandations à court et moyen termes ; (3) une synthèse des problématiques transversales rencontrées et les leçons apprises.*
  
- *Le deuxième volume, relatif aux annexes, contient des supports et des rapports produits au cours de la mise en œuvre du Programme, apportant un niveau approfondi d'analyse sur des activités particulières.*

Jean Michel Mas

Coordinateur, réforme de la réglementation et promotion de l'investissement.

## CHAPITRE I : CONTEXTE ET DEMARCHE

### SECTION I : LE CONTEXTE

Au cours des trois dernières décennies, le Maroc a modernisé son économie, contribuant ainsi à la création d'un environnement des affaires accueillant. Son attractivité<sup>2</sup> a été renforcée par les deux vagues de réformes structurelles des années 1980, suivies par la privatisation de plusieurs secteurs, l'investissement dans les infrastructures (routes et ports) et la modernisation du secteur financier. Entre 1996 et 2006, le Maroc a signé plusieurs accords de libre-échange<sup>3</sup>, avec des partenaires comme les Etats-Unis, l'Union Européenne et les états voisins. Ce nouveau statut privilégié auprès de partenaires commerciaux puissants, s'est assorti de l'engagement du Maroc à améliorer l'environnement des affaires, notamment par la mise en œuvre de réformes réglementaires garantant de la transparence et favorables à l'investissement. Dans la pratique, les efforts entrepris par le gouvernement marocain, en matière de simplification des procédures administratives liées aux investissements, se sont orientés vers la recherche d'un bénéfice direct pour les investisseurs marocains, ce qui, par extension, devrait profiter aux investisseurs étrangers.

Néanmoins, les efforts entrepris pour faciliter les investissements ne se reflètent pas dans le classement *Doing Business*<sup>4</sup> réalisé chaque année par la Banque Mondiale. Les limitations de la méthodologie *Doing Business* sont largement reconnues, néanmoins, la méthodologie développée par la Banque Mondiale, permet d'identifier des opportunités de réformes<sup>5</sup> pour améliorer la facilité de faire des affaires, en offrant, par indicateur, un aperçu des meilleures pratiques internationales.

Les tableaux suivants synthétisent les points forts et les faiblesses de la méthodologie *Doing Business* et permet de dépasser le niveau des critiques émises par les pays mécontents de leur classement<sup>6</sup>, pour évaluer le pour et le contre de la méthodologie proposée.

---

<sup>2</sup> Cf. Annexe 2: Bilan de l'Investissement 2003-2007 : Le Maroc est dans la Course, décembre 2007

<sup>3</sup> [http://www.mce.gov.ma/AccordConv/Accord\\_Lib.asp](http://www.mce.gov.ma/AccordConv/Accord_Lib.asp)

<sup>4</sup> Depuis 2004, l'enquête « Doing Business » réalisée par la Banque Mondiale ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)) examine la « facilité à faire des affaires »<sup>4</sup> dans 181 pays, dont le Maroc.

<sup>5</sup> Cf Annexe 3 : Doing Business : stimulus des réformes administratives, Programme « Amélioration du Climat des Affaires au Maroc », mars 2009

<sup>6</sup> Cf. Annexe 4: « Doing Business : une polémique pour rien ? », Saloua Mansouri, Challenge Hebdo du 1er au 7 décembre 2007.

**Tableau I : Les bons et les mauvais côtés du *Doing Business***

LES -	LES +
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les indicateurs retenus par la Banque Mondiale ne permettent nullement d'appréhender le climat des affaires dans sa globalité, pas plus qu'ils ne couvrent les problématiques les plus fréquemment rencontrées par l'entrepreneur. D'après une revue réalisée, récemment, par le groupement d'évaluation indépendant de la Banque Mondiale, les indicateurs <i>Doing Business</i> ne doivent pas être utilisés de façon isolée (1).</li> <li>- Le classement ne pondère pas les indicateurs, alors que certains pèsent plus que d'autres dans les considérations d'un investisseur.</li> <li>- Certains indicateurs, comme le « transfert de propriété », touchent à des problématiques réelles, en l'occurrence celles du foncier, mais n'en mesurent pas pour autant ce qui est effectivement pertinent.</li> <li>- Les mesures retenues par <i>Doing Business</i> se réfèrent à des cas particuliers (hypothétiques), parfois loin ou non-représentatifs de la réalité.</li> <li>- La collecte des informations se fait à distance par l'intermédiaire de questionnaires renvoyés par des répondants « experts » qui ne sont pas forcément représentatifs.</li> <li>- Suivant la situation d'un pays dans la distribution des valeurs du classement, une mini-réforme peut provoquer un saut dans le classement, et vice-versa : une réforme structurelle, pertinente et coûteuse, peut induire une très légère amélioration du classement. Cela dépend en partie des réformes entreprises, en parallèle, par d'autres pays.</li> <li>- La standardisation des unités de comptage : selon la méthodologie <i>Doing Business</i>, une procédure est comptabilisée par, au minimum, un jour ouvrable.</li> <li>- Le biais anglo-saxon : une critique fréquemment avancée est la surestimation de la « flexibilité » et de la « non-réglementation » par le classement de la Banque Mondiale. (2)</li> <li>- L'obsession des délais à raccourcir conduit à des traitements à la « va-vite » : la méthodologie <i>Doing Business</i>, et notamment les indices retenus (comme le nombre de jours et de procédures), stipule que les gouvernements imposant un minimum de réglementation aux entreprises offrent le climat le plus favorable à l'investissement.</li> <li>- Finalement, la méthodologie <i>Doing Business</i> peut pénaliser un pays qui se trouve en phase transitoire, envers une réforme plus ambitieuse. La décentralisation de la gestion de certaines formalités administratives vers le niveau communal, par exemple, a pour objectif de rapprocher le service du citoyen et de responsabiliser les collectivités locales. Toute décentralisation maîtrisée exige un temps d'adaptation et de mise à niveau des acteurs locaux concernés. Cette phase transitoire, pour autant qu'elle génère des délais temporairement supérieurs, peut être pénalisée par le classement <i>Doing Business</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les procédures et les délais sont mesurés du point de vue de l'investisseur.</li> <li>- L'approche <i>Doing Business</i> pointe du doigt des dysfonctionnements réels.</li> <li>- Suscitant, certes, des frustrations auprès des décideurs politiques qui, d'année en année, ne voient pas les réformes entreprises se refléter dans le classement, <i>Doing Business</i> a le mérite d'avoir démocratisé le débat sur les pratiques administratives.</li> <li>- <i>Doing Business</i> est un instrument bienvenu, au service d'administrations prêtes à s'auto-évaluer et prêtes à réfléchir sur leurs pratiques pour un objectif commun et quantifiable.</li> </ul>
<p>Sources :</p> <p>(1) "Doing Business: an independent evaluation taking the measure of the World Bank - IFC Doing Business Indicators", Independent Evaluation Group, the World Bank, 2008</p> <p>(2) Bertrand Du Marais, « Entre la Jamaïque et le Kiribati : quelques réflexions sur l'attractivité du droit français dans la compétition économique internationale » rapport du Conseil d'Etat, Paris 2006.</p> <p>Le réseau OHADA (groupe de pays d'Afrique francophone avec un système de droit civil) a également formulé des critiques à l'égard de DB mais qui sont moins consistantes et plus passionnées.</p>	

Le programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc » de l'USAID, part de ce constat et cherche à apporter des éléments de réponse au questionnement des dirigeants marocains, en orientant sa stratégie vers :

- La réforme du cadre réglementaire
- La transparence de la réglementation.

#### **Encadré 1 : « Smart regulation »**

Réformer n'est pas déréglementer !

Bien au contraire, le but de la "réglementation fluide et intelligente" est de développer et de renforcer les mécanismes régulant le marché, en soutenant plutôt qu'en gênant la compétitivité du secteur privé.

Il a été démontré, études à l'appui, que réduire les formalités administratives et favoriser une réglementation fluide, est bénéfique à l'opération économique.

Un rapport du Programme : « La qualité de la réglementation et la compétitivité » (2007) relate bien cette évidence, offre un aperçu des indicateurs économiques sélectionnés et revoit la performance du Maroc par rapport à sa classification dans l'environnement international des affaires.

#### **Encadré 2 : La transparence et la prévisibilité indispensables pour accueillir durablement les investisseurs.**

La transparence des règlements ou l'accessibilité du processus réglementaire par le public sont mandatées par plusieurs accords de libre-échange. Ces accords de transparence visent à fournir de la clarté pour d'autres partenaires commerciaux (à l'extérieur d'un pays) et de la prévisibilité pour les acteurs économiques (à l'intérieur du pays).

La transparence de la réglementation se définit par la connaissance des citoyens, particulièrement les représentants du secteur privé, des normes réglementaires existantes, des procédures requises et des délais et coûts associés à l'accomplissement des formalités administratives. La visibilité sur le traitement des procédures accroît la confiance des investisseurs et limite les phénomènes de corruption.

Sans ces mises à niveau, les investisseurs (inter)nationaux auront des difficultés à s'installer au Maroc, y rester et créer des emplois durables. En effet, la transparence associée au cadre réglementaire se traduit généralement par davantage de confiance de la part des investisseurs<sup>7</sup>.

Les principes d'efficacité et d'« accountability » favorisent l'attractivité du Maroc et le développement d'une stratégie cohérente de promotion de l'investissement permettant de: (1) promouvoir l'image du Maroc, (2) cibler, attirer et accueillir durablement les investisseurs, tout en offrant un accompagnement au-delà de l'installation (*after care*), vers un soutien à l'investisseur tout au long de son activité économique.

Centré sur la perspective de l'investisseur, le Programme s'est intéressé à l'identification des opportunités de réforme d'un cadre réglementaire marocain toujours plus « fluide », politiquement responsable et socialement acceptable, et ce dans le cadre d'un

#### **Encadré 3 : Les partenaires du Programme**

Le Programme a travaillé en étroite collaboration avec un réseau élargi de partenaires :

- Le Ministère des Affaires Economiques et Générales - MAEG
- La Direction des Investissements du MICNT
- Le Ministère de l'Intérieur – DCAE
- Le Ministère de la Modernisation du Secteur Public
- Le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme
- SNIMA
- OMPIC
- Bank Al-Maghrib
- Le Comité National des Procédures liées à l'Investissement – CNPI
- La Confédération Générale des Entreprises du Maroc – CGEM
- Les Centres régionaux d'investissements – CRI
- Les Agences urbaines
- Les Communes urbaines

<sup>7</sup> Annexe 5 : Qualité de la réglementation et compétitivité au Maroc, Programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc », avril 2008

dialogue continu avec les partenaires publics et privés. L'échelon régional a été choisi par le Programme pour analyser les disparités, les potentiels et les contraintes. Ce choix a été motivé par la volonté de stimuler davantage la compétition entre régions introduite par la création en 2002 des Centres régionaux d'investissements (CRI), désignés comme organismes de facilitation des investissements nationaux et internationaux.

En soutien à cette dynamique, et afin de rendre compte des disparités régionales en matière de pratique administrative, le Programme a choisi de conduire une enquête *Doing Business* régionale (comme cela a été fait ailleurs dans le monde - au Mexique par exemple - et a montré de bons résultats pour stimuler la compétition positive entre régions).

Dans cette optique, 4 indicateurs ont été retenus, susceptibles de refléter les différences de pratiques entre régions ou de mesurer des données particulièrement stratégiques du développement économique du pays : « la création d'entreprise », « l'autorisation de construire », « le transfert de titre de propriété », « le recouvrement de créances ». L'enquête réalisée sur le dernier indicateur a révélé la complexité et l'ampleur du travail à entreprendre pour rendre plus performant le recouvrement des créances au Maroc. En effet, les mesures à engager pour améliorer les performances nationales sur cet indicateur impliquent la réforme intégrale du système judiciaire lui-même. D'autre part, l'identification d'un interlocuteur au niveau gouvernemental s'est avérée difficile, les activités déjà menées par le Programme en matière de réforme judiciaire n'étaient pas susceptibles de toucher les indices mesurés par l'indicateur « recouvrement de créances ». Ainsi, afin de ne pas initier d'activité sans pouvoir nous assurer de son suivi, nous avons décidé de ne pas travailler sur cet indicateur.

Nous avons par la suite, à la demande de nos partenaires, choisi de travailler sur l'indicateur « embauche des travailleurs », afin d'accompagner la réflexion menée par le ministère des Affaires Economiques et Générales sur les réponses à apporter dans le cadre du « Dialogue social », en évaluant l'impact des propositions des deux parties dans une perspective *Doing Business*. Contrairement aux autres indicateurs, ce dernier ne repose pas sur une enquête régionale mais sur l'examen des propositions formulées par les syndicats et le patronat suite à l'introduction du nouveau Code du travail. En effet, autant les 4 premiers indicateurs sont susceptibles de mesurer des différences régionales en matière de pratiques administratives, autant « l'embauche des travailleurs » dépend entièrement de la législation nationale.

Les réalisations du Programme sur les 4 indicateurs, identifiés comme vecteurs d'amélioration, sont hétérogènes. Les travaux réalisés sur les deux premiers indicateurs ayant bénéficié d'un intérêt marqué de la part des partenaires, sont les plus aboutis et se concrétisent par la mise en place de projets-pilotes à fort potentiel de réplication, alimentant le dialogue sur les travaux de réforme à engager.

Les indicateurs « transfert de titre de propriété » et « embauche des travailleurs », n'ayant pas suscité le même engouement de la part des partenaires, ont bénéficié d'une analyse préliminaire et de la formulation de recommandations à considérer comme des pistes de réflexion.

## SECTION 2 : LA DEMARCHE

Au printemps 2007, le Programme a mené, en collaboration avec la Banque Mondiale, une enquête régionale *Doing Business* au Maroc<sup>8</sup>. Le principe de l'enquête reposait sur l'idée d'utiliser le même mécanisme de comparaison propre au classement international, afin de stimuler la compétition positive entre 8 régions marocaines<sup>9</sup>, d'identifier et de faciliter la diffusion de solutions novatrices. L'étude a examiné les formalités administratives, les coûts et les délais associés aux indicateurs liés à la « création d'entreprise », au « transfert de titres de propriété », à « l'obtention d'un permis de construire », et au « recouvrement de créances »<sup>10</sup>.

### Encadré 4: Les avantages d'une comparaison interrégionale

- ✓ Mesurer les différences liées à la régulation ou à l'application d'une même loi dans les différentes régions.
- ✓ Stimuler la concurrence entre les régions.
- ✓ Identifier les goulets d'étranglement et mettre en évidence les bonnes pratiques régionales pouvant être facilement répliquées.
- ✓ Doter les régions d'outils nécessaires pour gagner en compétitivité à l'échelle mondiale.
- ✓ Combiner une stratégie de communication avec une participation active du gouvernement et des régions.
- ✓ Mettre en évidence le progrès des régions dans l'amélioration de leur climat des affaires à travers les mises à jour du rapport.

La comparaison entre régions a, en effet, permis de constater une grande variabilité des pratiques régionales, dans un même cadre réglementaire : les régions développent leurs propres pratiques souvent façonnées en fonction de leur environnement et de leurs besoins. Cette variabilité a mis en évidence des pratiques innovantes de certaines administrations régionales, leur permettant de répondre à des défis spécifiques à leur région, et de fluidifier le traitement de certaines procédures administratives.

**Tableau 2 : Comparaison régionale sur les 4 indicateurs retenus**

Indicateur	Région la plus performante au Maroc	Nombre de jours de la région la plus performante au Maroc	Classement international de la région la plus performante du Maroc	Classement international du Maroc (basé sur Casablanca)
Création d'entreprise	Agadir et Marrakech	9	16	25
Autorisation de construire	Marrakech	90	17	61
Transfert d'un titre de propriété	Kenitra	14	23	82
Recouvrement de créance	Agadir	300	23	116

<sup>8</sup> Cf. Annexe 6 : Rapport « Doing Business au Maroc » co-écrit avec la Banque Mondiale, octobre 2007

<sup>9</sup> Agadir, Marrakech, Kenitra, Oujda, Settat, Tanger, Meknès.

L'enquête régionale révèle des différences notables entre la performance des régions et celle affichée pour Casablanca, choisie comme région représentative du Maroc au niveau international. Si l'on retenait pour chaque indicateur le score international de la région la plus performante au Maroc, le Royaume gagnerait de nombreuses places sur le classement *Doing Business*. Par exemple, sur l'indicateur « Transfert de titre de propriété », une indexation sur la ville de Kenitra permettrait de remonter le classement international du

Maroc de 59 places.

Cette comparaison régionale met en évidence une certaine marge de manœuvre des administrations régionales, quant à l'application des lois et règlements. Certaines pratiques méritent d'être considérées pour alimenter une réflexion au niveau central sur des possibles pistes de réformes.

L'échange de bonnes pratiques régionales a été le principal objectif de la « Conférence nationale *Doing Business* au Maroc : meilleures pratiques régionales »<sup>11</sup>, organisée en novembre 2007, et réunissant des représentants de plusieurs administrations régionales et centrales. En plus de proposer un espace d'échange autour des pratiques exemplaires et l'examen de leur répliation, la conférence a également servi de plateforme pour réfléchir à d'autres alternatives, inspirées des bonnes pratiques internationales et susceptibles d'améliorer le climat des affaires au Maroc.

La reconnaissance de la valeur illustrative de certaines initiatives régionales, a amené le Programme à soutenir des projets pilotes au niveau de plusieurs régions du Maroc, tels que le déploiement de l'applicatif *e-invest* sur la région de Settat ou la promotion de « l'investissement durable » sur Meknès-Tafilalet. Ces initiatives ont été développées sur la base d'une étude contextuelle, menée par le Programme en 2007, analysant les profils économiques de sept régions<sup>12</sup>, en mettant en perspective les indicateurs *Doing Business* par rapport aux stratégies régionales de développement.

#### **Encadré 5 : Exemples de pratiques exemplaires**

- Une stratégie d'accueil des investisseurs adaptée au contexte (volume et nombre de dossiers etc.) de la région : tandis qu'à Casablanca et Kenitra, les CRI ont développé des mécanismes permettant un traitement préférentiel pour les investisseurs prioritaires, le CRI de Settat a généralisé le traitement personnalisé pour tout investisseur.
- Une approche intégrée en matière urbanistique à Meknès privilégie un accompagnement personnalisé de l'investisseur, de la phase initiale jusqu'à la réalisation de son projet d'investissement.
- Une collaboration étroite entre la conservation foncière et les notaires a permis, à Kenitra, une réduction importante du délai nécessaire pour transférer un titre de propriété.
- Un service de contrôle, qui veille à la notification rapide et une limitation du recours aux experts, a permis une réduction importante du délai d'exécution d'un jugement au Tribunal de Commerce à Agadir.

#### **Encadré 6 : le CNCA**

Au niveau central, le Pacte Gouvernemental prévoit l'instauration d'un Comité national chargé du climat des affaires (CNCA), comme porte d'entrée pour aborder des chantiers de réformes réellement stratégiques au Maroc.

<sup>11</sup> Cf. Annexe 7 : Rapport de la conférence *Doing Business* 2007, Programme « Amélioration du Climat des Affaires au Maroc », mai 2008

<sup>12</sup> Cf. Annexe 8 : Profil économique régional de Meknès – Tafilalet, Profil économique régional du Souss-Massa-Drâa, Profil économique régional de l'Oriental, Programme « Amélioration du Climat des Affaires au Maroc », octobre 2007

Outre les projets pilotes, l'un des résultats majeurs de la conférence nationale réside en la création de comités *Doing Business* régionaux : En effet, trois régions (Tanger, Agadir et Casablanca) ont décidé de créer des comités régionaux composés de partenaires publics et privés, ayant pour vocation d'améliorer le climat régional des affaires. La création de ces comités repose moins sur la volonté d'améliorer le classement *Doing Business* que sur l'objectif de promouvoir l'attractivité du Maroc, par la création d'une réglementation intelligente, simplifiée et plus prévisible pour les investisseurs.

Dans ce cadre, le Programme a été sollicité par ces comités pour travailler à l'évaluation des initiatives engagées (comme à Tanger sur le transfert de titre de propriété), l'analyse et l'accompagnement d'actions pilotes sur certains indicateurs (la création d'entreprise à Casablanca, l'autorisation de construire à Tanger et Meknès). C'est ce travail sur chacun de ces indicateurs qui est présenté dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE 2 : LE TRAVAIL SUR LES INDICATEURS

### SECTION I : LA CREATION D'ENTREPRISE



*Que mesure l'indicateur ?*

*Quelles sont les meilleures pratiques internationales en la matière ?*

*Que faut-il faire pour rapprocher le Maroc des meilleures pratiques internationales ?*

*Qu'avons-nous accompli ensemble ?*

Partout dans le monde, des hommes créent des entreprises. Seul ou associés à d'autres, c'est souvent la concrétisation d'une idée, d'un projet ou la poursuite d'un rêve : développer sa propre entreprise, créer son emploi, d'autres emplois, créer de la richesse.

Depuis sa première édition, le *Doing Business* a intégré la création d'entreprise comme l'un de ses indicateurs. Cela a permis de comparer plus facilement les formalités de création entre les pays, faisant émerger les bonnes pratiques en la matière.

Pour créer une entreprise, il faut presque six mois au Brésil ou au Congo, moins d'une semaine au Canada, en Australie ou en Hongrie ; cela peut coûter presque rien ou l'équivalent de plus d'un an de salaire moyen comme en Chine, au Sénégal ou en Pologne.

#### **Que mesure l'indicateur ?**

L'indicateur « création d'entreprise » mesure le nombre de procédures, les coûts et les délais de création d'une SARL entre associés marocains. Pour le *Doing Business*, la création d'entreprise s'entend depuis l'intention de créer jusqu'à la capacité pour le créateur d'exploiter légalement son entreprise.

#### **Quelles sont les meilleures pratiques internationales en la matière ?**

La création d'entreprise est le thème qui a fait l'objet du plus grand nombre de réformes à travers le monde. Près de 35% de toutes les réformes engagées dans l'ensemble des pays étudiés par le *Doing Business* concerne la procédure de création d'entreprise. Cela s'explique par au moins deux bonnes raisons : la création d'entreprise est un moment clé pour tout nouvel investissement et les formalités sont relativement simples à ré-ingénier. De plus, ces réformes sont politiquement bénéfiques (visibles et positives). Cela explique la relative chute du Maroc dans le classement pour cet indicateur : d'autres pays ont réformé plus vite.

Aujourd'hui, les meilleurs, pour cet indicateur, sont la Nouvelle Zélande, le Canada et l'Australie. En Nouvelle Zélande, la création en ligne est obligatoire : il n'existe plus de guichet physique pour la création d'entreprise. Ces trois pays proposent :

- une création via Internet et en temps réel.
- un coût de création n'excédant pas 0,8% du PNB moyen par habitant.

**Encadré 7 : La création en ligne à travers le monde**

En **Nouvelle-Zélande**, les créateurs peuvent réserver le nom de leur entreprise en ligne ([www.companies.govt.nz](http://www.companies.govt.nz)). Le nom réservé est valable pendant 20 jours ouvrés.

Au **Canada**, le nom peut être réservé en ligne sur [www.nuans.com](http://www.nuans.com) et reste valable 90 jours.

En **Australie**, la création en ligne, commence aussi par la réservation du nom sur [www.incorporator.com.au/company-name-availability.asp](http://www.incorporator.com.au/company-name-availability.asp)

Au **Maroc** aussi, il est possible de réserver son nom d'entreprise en ligne : [www.ompic.ma/ompic.php?lang=2&id\\_rub=48](http://www.ompic.ma/ompic.php?lang=2&id_rub=48)

**Encadré 8 : L'enregistrement en ligne à travers le monde**

En **Nouvelle-Zélande**, le créateur peut enregistrer son entreprise en ligne en complétant des formulaires et en payant les frais de création avec sa carte bancaire.

Le récépissé de dépôt est délivré par email accompagné de formulaires que les associés doivent signer et renvoyés par fax (bientôt en signant en ligne) dans un délai de 20 jours.

L'enregistrement s'effectue auprès de l'administration fiscale pour obtenir son *Inland Revenue Department* (IRD) *number* et pour l'inscription au GST (Good and Service Tax). Notons, que, le cas échéant, les associés eux-mêmes sont reconnus par leur IRD.

Les attestations d'inscription sont envoyées par mail dès la fin de l'inscription en ligne. [www.businessdescription.co.nz](http://www.businessdescription.co.nz)

Au **Canada**, le créateur peut également enregistrer son entreprise en ligne. Il doit, en fonction de sa province, remplir les formulaires de création ([http://www.ic.gc.ca/cgi-bin/sc\\_mrksv/corpd/corpFiling/register.cgi?lang=f](http://www.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/corpd/corpFiling/register.cgi?lang=f)), payer les frais en ligne (180 \$) et ensuite, remplir les formulaires pour obtenir, gratuitement, son Business Number (BN) délivré par l'administration fiscale, la « Canada Revenue Agency (CRA)». La CRA renvoie par voie postale le BN dans un délai de 5 jours.

En **Australie**, l'enregistrement s'effectue en ligne auprès de l'administration fiscale ([www.ato.gov.au](http://www.ato.gov.au)) pour obtenir son ACN (Australian company number) et une attestation d'immatriculation est délivrée par mail et par voie postale. Les frais d'enregistrement sont de 325 \$. Si l'entreprise envisage de faire plus de 60 000 \$ de chiffre d'affaires, alors, il est également nécessaire d'obtenir un Australian business number (ABN) sur [www.abr.gov.au/ABR BC](http://www.abr.gov.au/ABR_BC)

**Que faut-il faire pour rapprocher le Maroc des meilleures pratiques internationales ?**

Créer une entreprise, au Maroc comme dans le reste du monde, c'est accomplir une formalité administrative. C'est-à-dire remplir et signer un formulaire, fournir des pièces justificatives et payer des frais. En échange de quoi, l'administration saisit les données du formulaire, vérifie les pièces justificatives, encaisse les frais et délivre un bulletin de notification qui comprend un ou des identifiants. Au Maroc, il en existe quatre générés par trois entités administratives distinctes (le numéro de registre de commerce par le registre central du commerce, l'identifiant fiscal et l'identifiant taxe professionnelle par les impôts, le numéro d'affiliation à la CNSS par la CNSS).

Mais au Maroc, il existe aussi une particularité, la coexistence de deux circuits possibles pour créer une entreprise : en passant par le CRI ou pas. Selon le cas, l'utilisateur doit remplir et fournir des pièces justificatives différentes, ce qui, en soi, est à l'encontre des meilleures pratiques. Un pré-requis pour aller vers la création en ligne est donc d'harmoniser le

dossier de constitution quel que soit le lieu de dépôt du dossier (CRI ou pas) et la constitution d'une base de données centralisée de la création d'entreprise.

Mais, même avec ces pré-requis, il reste de nombreux problèmes à résoudre pour aboutir à la création en ligne et ce, aussi bien, lors de la phase de constitution du dossier création par le créateur que lors de la phase de traitement par l'administration. Ces problématiques sont évoquées dans le tableau ci-dessous ainsi que des pistes de solutions à court et moyen termes et les textes mis en jeu, dans la perspective d'aboutir à la création en ligne.

Notons que certaines des thématiques en jeu sont indépendantes de la formalité en elle-même. C'est pourquoi, il pourrait être intéressant d'envisager ces problématiques dans cette double perspective: pour apporter une solution concrète dans le cadre de la création d'entreprise, pour initier le débat au-delà. Parmi ces thématiques, la signature électronique des formulaires, la légalisation, l'encaissement unique par les CRI de multiples frais administratifs, la légitimité des pièces justificatives numérisées paraissent les plus évidentes.

### **Qu'avons-nous accompli ensemble ?**

Ce travail, mené conjointement avec la IFC, a démarré par un large processus de concertation entre tous les acteurs (publics et privés), sous l'impulsion du Directeur du CRI de Casablanca. Cette phase a permis (i) de sensibiliser toutes les parties prenantes aux enjeux liés à la modernisation de la procédure création, (ii) de travailler dans le consensus à la formulation de recommandations (court et moyen terme) pour permettre, demain, la création d'entreprise en ligne au Maroc.

REMARQUE : Si toutes les mesures suggérées étaient appliquées, et si les autres pays ne réformaient pas, le Maroc serait classé 4<sup>e</sup> sur cet indicateur.

**Tableau 3 : Mesures à entreprendre pour favoriser la création d'entreprise au Maroc**

	<b>Problématique</b>	<b>Objectif : Création en ligne</b>	<b>Mesures (court terme)</b>	<b>Mesures (moyen terme)</b>	<b>Impact sur les textes</b>
<b>1</b>	Formulaire « création de SARL »	Remplir le formulaire en ligne	Refaire le formulaire	Harmoniser la procédure entre les deux circuits	Modifier le décret n° 2-02-350 du 17 juillet 2002 approuvant le formulaire unique de création d'entreprise
<b>2</b>	Signature électronique	Signer le formulaire en ligne	Permettre la saisie des dossiers à des fiduciaires agréés	Signature électronique opérationnelle pour le grand public	Promulguer par décret les textes d'application de la loi n° 53-05 relative à l'échange à l'échange électronique qui sont prévus par l'article 42 de la même loi.
<b>3</b>	Capital minimum	Suppression	Réduire le capital à zéro		Modifier l'article 46 de la loi n° 21-05 modifiant et complétant la loi n° 5-96 sur la sarl du 14 février 2006
<b>4</b>	Frais de création	Réduire les frais de création à 100 DH			Modifier les articles 2 B 2, 6-8 8-I-D-8 et II du décret portant Code de l'enregistrement et du timbre n° 2-58-1151 du 24 décembre 58 modifier par la loi de finances pour l'année 2004
<b>5</b>	Légalisation des documents	Suppression	Supprimer la légalisation de signature pour la création de SARL		Modifier l'arrêté du ministre de la justice n° 106-97 du 18 janvier articles 249 et 256 du Code général des impôts
<b>6</b>	Enregistrement des statuts	Suppression ou automation	Normaliser le format des statuts SARL	Automatiser l'enregistrement des statuts	
<b>7</b>	Domiciliation du siège social	Permettre la domiciliation chez des prestataires agréés		Règlementer la domiciliation	Modifier les articles 5 et 7 de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales
<b>8</b>	Paiement unique des frais en ligne	Permettre le paiement en ligne	Forfaitiser le coût de la création d'une SARL		Préparer et signer une Convention de partenariat avec le centre de monétique interbancaire
<b>9</b>	Publicités légales	Permettre la publicité légale en ligne et gratuite	Supprimer une des deux annonces  Réduire et forfaitiser le prix des annonces légales	Agrément des sites web et suppression de la publicité dans un JAL	Modifier : - l'article 96 de la loi n° 21-05 modifiant et complétant la loi n° 5-96 sur la Sarl - Les articles 13, 17, 30 et 33 de la loi n° 20-05 modifiant et complétant la loi n° 17-95 sur la SA du 23 mai 2008
<b>10</b>	Génération des identifiants en temps réel	Génération des identifiants en temps réel	Convention à l'échelle régionale pour le prototype de Casa	Permettre la simultanéité des traitements	Modifier les : - Article 45-5 et 76 de la loi n° 15-95 du code de commerce - Article 148 du code général des Impôts - Arrêté du ministre de la justice n° 106-97 du 18 janvier
<b>11</b>	Bulletin de notification	Délivrer le bulletin à distance avec force probante	Modifier le format du bulletin  Communiquer sur sa force légale	Seule pièce légale prouvant la création de l'entreprise	Préparer un texte pour donner force probante au bulletin de notification

Chacune de ces recommandations implique une modification de textes, et toutes n'ont pas le même impact (pour l'utilisateur mais aussi pour le classement *Doing Business*), enfin, certaines dépassent le cadre strict de la procédure création et ne peuvent être mise en œuvre sans une étude approfondie de leur impact sur les autres formalités.

Compte tenu de ce contexte, de la difficulté de mettre en œuvre simultanément toutes les réformes nécessaires, les parties (CRI, IFC et le Programme) ont soumis les différentes recommandations aux principaux acteurs impliqués directement dans la procédure ainsi qu'aux ministères de tutelle. Après cette nouvelle phase de concertation, trois propositions ont été retenues comme prioritaires :

- la suppression du capital minimum,
- la suppression de l'obligation de publicité dans un journal d'annonces légales,
- l'harmonisation des formulaires création, indépendamment du circuit emprunté (hors CRI/ via CRI).

**Tableau 4 : Enjeux liés à la réduction du capital**

<b>OPPORTUNITES</b>
<p><b>Un accès facilité à la création de société</b> Permettre à des entrepreneurs qui ne disposent pas de suffisamment de fonds pour constituer un capital initial trop important de quand même créer une société (avec une personnalité morale et un patrimoine autonomes), au lieu de développer leur entreprise sous la forme d'une entreprise individuelle. Cela concerne essentiellement les activités peu gourmandes en capital.</p>
<p><b>Un entrepreneur mieux protégé</b> Créer une société présente l'avantage de mieux protéger le patrimoine personnel de l'entrepreneur et de son conjoint (dans une société, le patrimoine de la société et le patrimoine des associés sont distincts et les créanciers de l'entreprise n'ont en principe de recours que contre le patrimoine de la société ; dans une entreprise individuelle, par contre, le patrimoine de l'entreprise et le patrimoine de l'entrepreneur sont confondus et les créanciers de l'entreprise ont également un recours contre le patrimoine personnel de l'entrepreneur).</p>
<b>RISQUES</b>
<p><b>Le capital social ne constitue plus un gage pour les créanciers</b> La notion de capital social, « gage des créanciers » est loin de permettre aux tiers de se faire une idée sur la solvabilité réelle de la société. Le blocage temporaire des fonds au moment de la constitution n'empêche pas que le capital social disparaisse à la suite des pertes et notamment des frais de mise en fonctionnement de la société. Conséquence, les associés pourraient voir leur responsabilité engagée au delà de leur apport, notamment dans des actes de cautionnements personnels.</p>
<p><b>Un banquier plus exigeant</b> Le banquier pourrait exiger que le montant du capital social soit établi sur la base d'un « business plan » exigeant ainsi un capital plus important que le montant du capital minimum exigé auparavant, avec la menace pour le gérant de commettre une faute de gestion, s'il ne se dote dans lors de la création de sa société de fonds propres suffisants pour en assurer son fonctionnement dans des conditions normales.</p>
<p><b>Le risque de la faute de gestion pour sous capitalisation</b> Pèserait sur le gérant, la menace de commettre une faute de gestion par la création d'une SARL avec des fonds propres insuffisants pour en assurer son fonctionnement dans des conditions normales.</p> <p><b>Jurisprudence française :</b> <u>Arrêt de la Cour d'Appel de Rouen du 20 octobre 1983</u> : « la constitution d'une société avec un capital social conforme au minimum exigé par la loi mais dérisoire par rapport aux besoins d'exploitation témoigne une légèreté certaine ; l'audace à entreprendre, louable en soi, devient imprudente fautive si elle n'est pas servie par de rigoureuses qualités de gestion appliquées à un minimum de moyens ».</p>

Arrêt du 19 mars 1996 de la Chambre commerciale de la Cour de cassation qui a retenu l'existence d'une faute de gestion en raison « d'imprudences commises lors du choix de l'activité économique et du financement de l'investissement initial ».

Arrêt du 23 novembre 1999, la Cour de cassation précise que « ...commet une faute de gestion le gérant d'une SARL qui « crée » une société sans apporter de fonds propres suffisants pour assurer son fonctionnement dans des conditions normales et poursuit de l'activité de la société sans prendre aucune mesure pour remédier à cette insuffisance de fonds propres ».

### Encadré 9 : La publicité légale

La publicité légale a pour vocation d'informer le public (partenaires et futurs partenaires de l'entreprise) de la création d'une entreprise. Selon les pays elle est assurée par le créateur ou par l'administration (ou l'office en charge). Elle peut être gratuite ou payante et de plus en plus, disponible en ligne. Au Maroc une double publicité est obligatoire (dans un journal –pour l'instant papier - d'annonces légales et dans le Bulletin Officiel, c'est pourquoi une réflexion a été engagée sur la question débouchant sur la proposition de supprimer l'obligation de publicité dans un journal d'annonces légales.

Qu'en est-il ailleurs ?

La **Tunisie** vient de supprimer l'obligation de publier dans un JAL et a créé un site web pour publier en ligne. <http://www.iort.gov.tn>

Le **Québec** a modifié sa loi pour rendre responsable le registraire des entreprises de la publicité <https://ssl.req.gouv.qc.ca/slc0110.html>

En **Allemagne**, le registre de commerce se charge de faire la publicité légale au journal officiel <https://www.ebundesanzeiger.de>

En **Belgique**, un extrait de l'acte constitutif doit être publié par le créateur dans les 15 jours après le dépôt dans les Annexes du « Moniteur » belge. [http://www.ejustice.just.fgov.be/tsv\\_pub/index\\_f.htm](http://www.ejustice.just.fgov.be/tsv_pub/index_f.htm)

Au **Luxembourg**, l'obligation de publicité légale est plus lourde puisque les statuts sont publiés en entier, mais c'est le Registre du Commerce qui s'en charge dans le Mémorial. <http://www.legilux.public.lu/entr/index.php>

Parallèlement, le travail juridique a démarré, en concertation, là encore, avec tous les acteurs pour aboutir concrètement à :

- un projet de loi pour la suppression du capital,
- un projet de décret pour la suppression de l'annonce légale dans un journal d'annonces légales<sup>13</sup>,
- une circulaire et un décret pour l'harmonisation des formulaires création (rappelons qu'aujourd'hui, il existe deux circuits pour le créateur et donc deux types de formulaires<sup>14</sup>).

Ces projets de texte n'ont pas pu se voir adopter lors de la session du printemps 2009, mais devraient l'être à la rentrée parlementaire.

### Le rôle clé du système d'information

En même temps que ce travail strictement sur la procédure, la création d'un système d'information reliant tous les acteurs impliqués s'est aussi imposé comme une priorité :

<sup>13</sup> Cf. Annexe 9 : Projet de texte sur la réduction du capital et la suppression de l'annonce légale

<sup>14</sup> Cf. Annexe 10 : Projet de formulaires « création » harmonisés

cela s'est concrètement traduit par la rédaction d'un cahier des charges pour la production d'un applicatif partagé via Internet entre les acteurs (y compris l'utilisateur final et les professions intermédiaires).

Une maquette opérationnelle a même été présentée comme proof of concept de la réingénierie de la procédure. Le gouvernement devra ensuite sélectionner le prestataire susceptible d'assurer le déploiement de la solution à l'échelle nationale et former les agents à son utilisation (ce qui constitue le véritable enjeu !).

#### **Encadré 10 : Informatisation du traitement administratif**

Aucune modernisation des procédures ne s'opère aujourd'hui sans la mise en œuvre d'un système d'information. En quelques années, tous les pays sont passés, passent, par la mutation d'un traitement administratif conçu à l'ère du papier et du tampon encreur à la mise en place d'un système de traitement reposant sur les capacités de l'informatique d'aujourd'hui : puissante, accessible et communicante.

La méthodologie pour la mise en œuvre d'un système d'information est connue et n'est pas l'objet de ce document, mais, c'est l'occasion de souligner qu'aujourd'hui, avec plus d'une vingtaine d'années d'expériences, de tentatives, les solutions informatiques mises en place dans les pays les plus modernes peuvent être facilement mises au profit de tous, économisant de nombreuses années de tâtonnements. Les grands standards ont émergé et les outils peuvent être partagés.

## SECTION 2 : AUTORISATION DE CONSTRUIRE

*Que mesure l'indicateur ?*

*Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?*

*Qu'en est-il au Maroc ?*

*Qu'avons nous accompli ensemble ?*

*Quelles sont les prochaines étapes ?*



Cette formalité est particulière car l'enjeu est important : il en va de la sécurité des personnes. C'est pourquoi la construction est un univers très réglementé. Cela commence dès la conception qui ne peut être confiée qu'à des professionnels : les architectes chargés d'élaborer des plans de constructions conformes aux documents d'urbanisme, respectueux des normes de construction, de sécurité, etc. Après la conception, l'autorisation de construire est conditionnée par l'autorisation d'administrations ou d'organisations ayant à statuer sur le projet : l'urbanisme, la sécurité, l'accès à l'eau, à l'électricité, et bien d'autres points encore liés à des situations particulières du projet de construction. Nulle part, cette procédure ne peut donc s'accomplir rapidement (autour de 60 jours pour les premiers du classement comme le Danemark ou la Nouvelle Zélande, entre 1 et 2 ans pour les moins performants comme la Chine ou la Russie).

Au Maroc, les agences urbaines ont été instituées par une loi de 1993, (il s'en est déjà créées 26, d'autres sont prévues) afin de consolider les informations relatives à l'urbanisme (auparavant gérées directement par les communes) et rationaliser les traitements administratifs des demandes d'autorisation de construire.

Face à l'enquête *Doing Business*, les agences urbaines affirment qu'aujourd'hui, une demande d'autorisation de construire, après son dépôt, passe en commission dans les 3-4 jours. Certes, mais ce qui échappe aux mesures de la Banque Mondiale est une simple réalité du terrain : les dossiers passent en commissions quatre fois en moyenne, à force d'être incomplets et faute d'être instruits par les administrations concernées. Résultat : les procédures relativement lourdes et non-transparentes invitent au contournement de la loi, à la corruption et, par conséquent, à des constructions qui ne répondent ni aux standards de sécurité ni aux considérations urbanistiques.

L'incendie meurtrier de l'usine de matelas *Rosamor* à Casablanca, l'effondrement de l'immeuble *Al Manal* ayant fait 14 morts et 26 blessés à Kénitra ou encore l'arrestation du secrétaire général du conseil municipal de Kenitra pris en flagrant délit de corruption dans la délivrance d'une autorisation pour l'exploitation d'un café... en témoignent.

La prochaine section examine de près les procédures liées à l'« autorisation de construire », tout en abordant une série de mesures concrètes permettant de mieux réguler la construction au Maroc, afin de faciliter la vie au promoteur, et de garantir la sécurité du citoyen.

## Que mesure l'indicateur ?

L'indicateur « Autorisation de construire » mesure l'ensemble des procédures requises pour construire et exploiter légalement un entrepôt<sup>15</sup> (s'inscrivant dans le cadre des « grands projets »), soit de l'obtention du plan cadastral jusqu'à l'enregistrement du bien auprès de la conservation foncière. Le classement *Doing Business* est établi sur la base de 3 variables : le nombre de procédures requises jusqu'à réception des documents définitifs, les délais et les coûts associés.

## Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?

Les meilleures pratiques internationales en la matière se caractérisent par la rigueur des procédures qui restent néanmoins rapides et transparentes.

- À Singapour, classé 2<sup>e</sup>, la Direction de la construction facilite l'accès aux informations nécessaires pour obtenir un permis de construire, en mettant à disposition sur son site Web l'ensemble des formulaires à remplir sous forme d'exemplaires téléchargeables. Elle permet aux utilisateurs de numériser et d'envoyer tous les documents par voie électronique. L'instruction technico-urbanistique se fait en ligne.
- En Finlande, classée parmi les 10 pays les plus rapides pour l'octroi de permis de construire, l'architecte ou un autre professionnel qualifié est responsabilisé au maximum : il est tenu responsable de la conformité des plans et du projet de construction.

## Qu'en est-il au Maroc ?

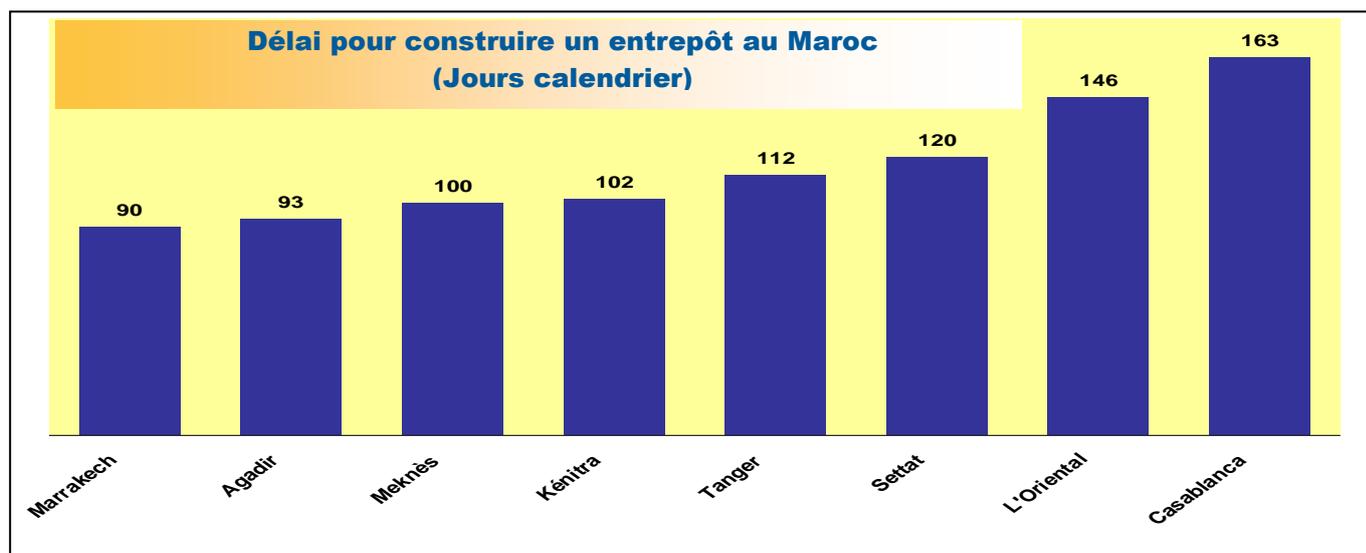
Au Maroc (classé 90<sup>e</sup>), l'obtention d'un permis de construire implique 19 procédures, d'y consacrer en moyenne 163 jours et 292,5 % du revenu annuel moyen par habitant. Le classement du Maroc s'explique en grande partie par la variable « temps requis » pour accomplir la procédure. Jusqu'à l'obtention du certificat de conformité, le projet de construction doit être validé par deux commissions, avant et après la réalisation des travaux. La commission d'urbanisme valide la conformité urbanistique et technique des plans. Une fois l'autorisation de construire obtenue et les constructions entamées, le promoteur doit présenter à nouveau son dossier en commission pour obtenir un certificat de conformité, certifiant la conformité de la construction avec les plans approuvés. Ces deux commissions totalisent environ 60 % du temps requis pour accomplir la procédure.

Malgré l'uniformité du cadre législatif, la facilité d'obtention d'un permis de construire, en fonction des délais et des coûts associés tels que défini par la méthodologie *Doing Business*, varie beaucoup d'une région à l'autre.

---

<sup>15</sup> Soit la construction par une compagnie locale d'un entrepôt de deux étages, d'une superficie d'environ 1300m, respectant toutes les règles en matière d'urbanisme, raccordé aux réseaux d'électricité, d'eau, du tout à l'égout et disposant d'une ligne téléphonique.

**Figure I: Résultats de l'enquête régionale *Doing Business* – nombre de jours pour construire un entrepôt au Maroc**



Source: DB au Maroc, 2007, disponible sur [http://français.doingbusiness.org/documents/subnational/DB\\_au\\_Maroc.ppt](http://français.doingbusiness.org/documents/subnational/DB_au_Maroc.ppt)

### Qu'avons-nous accompli ensemble ?

À la demande du ministère de l'habitat (MHUAE), soucieux de comprendre pourquoi les efforts entrepris par les agences urbaines pour réduire les délais d'instruction ne se reflètent pas dans le traitement des demandes ; et à la demande du comité du climat des affaires de Tanger<sup>16</sup> et de l'agence urbaine de Meknès, le Programme a réalisé une analyse<sup>17</sup> de la procédure « Autorisation de construire ». L'objectif étant de mettre en perspective les pratiques régionales avec la réglementation existante afin d'identifier les problématiques et les opportunités de réformes, se traduisant en recommandations à court et à moyen terme.

Partant d'une lecture chronologique des étapes à accomplir pour obtenir un permis de construire, l'analyse se focalise sur une partie de la procédure (avec un potentiel d'amélioration important) comprise entre le dépôt de la demande et la délivrance du permis de construire. Cette analyse donne les premières explications aux retards enregistrés dans le traitement des demandes de permis de construire.

*Phase préparatoire : méconnaissance des normes.* Au moment de constituer son dossier, l'investisseur n'a pas connaissance de l'ensemble des normes et des réglementations auxquelles son projet doit se conformer. D'autre part, les notes de renseignement ne reflètent pas la réalité des terrains : le tracé des servitudes et des réseaux des régies d'eau, d'assainissement et d'électricité notamment, est incomplet.

<sup>16</sup> En 2002, les administrations de Tanger ont établi une charte pour la simplification et la fluidification de la procédure « Autorisation de construire ». Le comité de Tanger a sollicité le programme pour évaluer l'application réelle des dispositions de la charte (cf. Annexe 11).

<sup>17</sup> Les données ont été récoltées sur Tanger et Meknès, à travers une série d'entretiens « face à face » avec l'ensemble des administrations et les architectes concernés par la procédure. Suite à cette enquête, des cartographies et narratifs détaillés (depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'octroi de l'autorisation de construire) ont été établis et soumis pour validation aux répondants.

*Instruction : manque de coordination.* La commission d'urbanisme, organe regroupant un nombre d'administrations à géométrie variable en fonction des caractéristiques du projet, souffre d'un important manque de concertation et de coordination.

- Certaines administrations déclarent en commission ne pas avoir connaissance des dossiers présentés, ne pas les avoir reçus, d'autres se plaignent de recevoir des dossiers incomplets. De plus, la plupart des représentants des administrations et des services extérieurs qui participent à la commission ne sont pas habilités à prendre des décisions. Le respect de la hiérarchie ne les autorise pas à prendre des décisions séance tenante.
- La délivrance de l'autorisation de construire par le Président de la commune ne s'opère qu'une fois les réserves levées et les paiements effectués. Les allers-retours auprès des administrations constituent autant d'instructions, parallèles à la commission, propices au développement des dérives malhonnêtes.

*Contrôles : manque de rigueur et d'efficacité.* La vérification des chantiers est confiée conjointement aux services de la préfecture, de l'agence urbaine et de la commune. Dans la pratique, ces contrôles sont rares et inefficaces du fait d'une logistique limitée. De plus, même lorsque les agents de ces administrations constatent une infraction, ils ne peuvent pas prendre directement des mesures. L'infraction doit être rapportée au Président de la commune, qui décidera de saisir ou non le tribunal, et l'exécution de l'arrêt des chantiers se fera par l'intermédiaire du Caïd. Encore une fois, le nombre d'intervenants ne garantit pas l'efficacité.

Le tableau, ci-dessous, synthétise ces problématiques suivant l'ordre chronologique du traitement d'une demande de permis de construire (colonne verticale) tout en proposant une série de recommandations, à court et à moyen-long terme (lignes horizontales) visant l'amélioration du traitement de la demande et de la proximité avec les investisseurs, par :

- La vulgarisation des normes et règlements
- La formalisation de la procédure
- L'harmonisation des procédures au niveau national
- La qualification de la requête
- L'amélioration de la communication avec le promoteur (et l'architecte).

#### **Encadré II : Accessibilité des règles d'urbanisme**

Les règles d'urbanisme définissent les zones où sont autorisées les constructions selon leur nature, leur hauteur, voire leur aspect. Ces règles sont définies dans des documents d'urbanisme que les architectes, les autres professionnels et le grand public doivent pouvoir consulter aisément.

Les administrations les plus performantes mettent les plans d'urbanisme en ligne : y accéder est gratuit, comme à Montréal :

([ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=2761,3096652&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3096652&_dad=portal&_schema=PORTAL))

ou Lyon ([plu.grandlyon.com](http://plu.grandlyon.com)),

mais souvent payant, comme à Singapour

([spring.ura.gov.sg/dcd/eservices/buyplan08/buyPlans.cfm](http://spring.ura.gov.sg/dcd/eservices/buyplan08/buyPlans.cfm)) en veillant à leur constante actualisation.

**Tableau 5: Mesures à entreprendre pour faciliter l'obtention d'un permis de construire au Maroc**

Phase de la procédure	Problématiques	Objectif	Recommandation	Action à court terme	Action à moyen et long termes
Préparation du dossier et des pièces justificatives	Manque d'accessibilité aux documents d'urbanisme et règlements.	Prévisibilité de la procédure pour le promoteur	Vulgarisation des normes et règlements	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harmonisation et vulgarisation des normes de sécurité.</li> <li>▪ Formalisation de la pré-instruction auprès des services techniques et urbanistiques</li> <li>▪ <b>Actualisation du plan cadastral</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Rendre accessible les documents d'urbanisme en ligne.</b></li> <li>▪ <b>Numérisation, mise en ligne et actualisation régulière du plan cadastral</b></li> </ul>
	Manque de visibilité et d'harmonisation sur les procédures, délais, et pièces justificatives requises.		Harmonisation, et vulgarisation des procédures	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en ligne de la procédure</li> <li>▪ Vérification des pièces justificatives lors du dépôt du dossier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les architectes assument la responsabilité de la construction.</li> </ul>
Dépôt du dossier, distribution, et organisation de la commission	Manque d'efficacité quant à la gestion organisationnelle de la commission.	Modélisation de l'instruction <sup>18</sup>	Formalisation de la procédure	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordonner la tenue des différentes commissions devant délibérer sur un même projet</li> </ul>	
			Qualification de la requête	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Repréciser dans la réglementation actuelle de manière claire les prérogatives et responsabilités des membres de la commission quant à :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- La consultation de services spécifiques devant se prononcer sur un dossier</li> <li>- <b>L'envoi du dossier et des pièces justificatives aux services concernés</b></li> <li>- La convocation des services extérieurs</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Numérisation des dossiers consultables par l'ensemble des membres de la commission.</b></li> </ul>

<sup>18</sup> Cf. Paragraphe sur la modélisation dans le Chapitre 3 : « les Problématiques transversales ».

Phase de la procédure	Problématiques	Objectif	Recommandation	Action à court terme	Action à moyen et long termes
Instruction du dossier par la commission	Dysfonctionnement du rôle de la commission (délais d'instruction insuffisants etc.)	Transparence et efficacité de l'instruction technique	Permettre à la commission de statuer de manière définitive sur le projet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avis définitif de la commission qu'après instruction du dossier par l'ensemble de ses membres</li> <li>▪ <b>Fixer un délai raisonnable pour l'examen des demandes</b></li> <li>▪ Paiement de l'ensemble des frais à la commune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Confier l'instruction urbanistique à une seule entité compétente</li> <li>▪ <b>Instruction des dossiers en ligne</b></li> </ul>
Délivrance de l'autorisation de construire	Manque de visibilité et de transparence sur la phase post-commission (cf. la levée des réserves émises par les services extérieurs)	Transparence et prévisibilité pour le promoteur	Notification rapide de l'intéressé de la décision de la commission	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publier les décisions de la commission séance tenante via un site web.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Possibilité de suivre en ligne l'avancement de l'instruction, et des remarques émises</b></li> </ul>
		Contrôle systématique et transparent de la conformité	Suivi de la levée des réserves émises par la commission et contrôle des travaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une entité se charge du suivi de la levée des réserves avant la délivrance de l'autorisation de construire.</li> <li>▪ Une entité se charge de la consultation de tous les services impliqués.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Confier le contrôle des travaux à une entité indépendante, ayant le pouvoir d'enclencher des sanctions.</b></li> </ul>



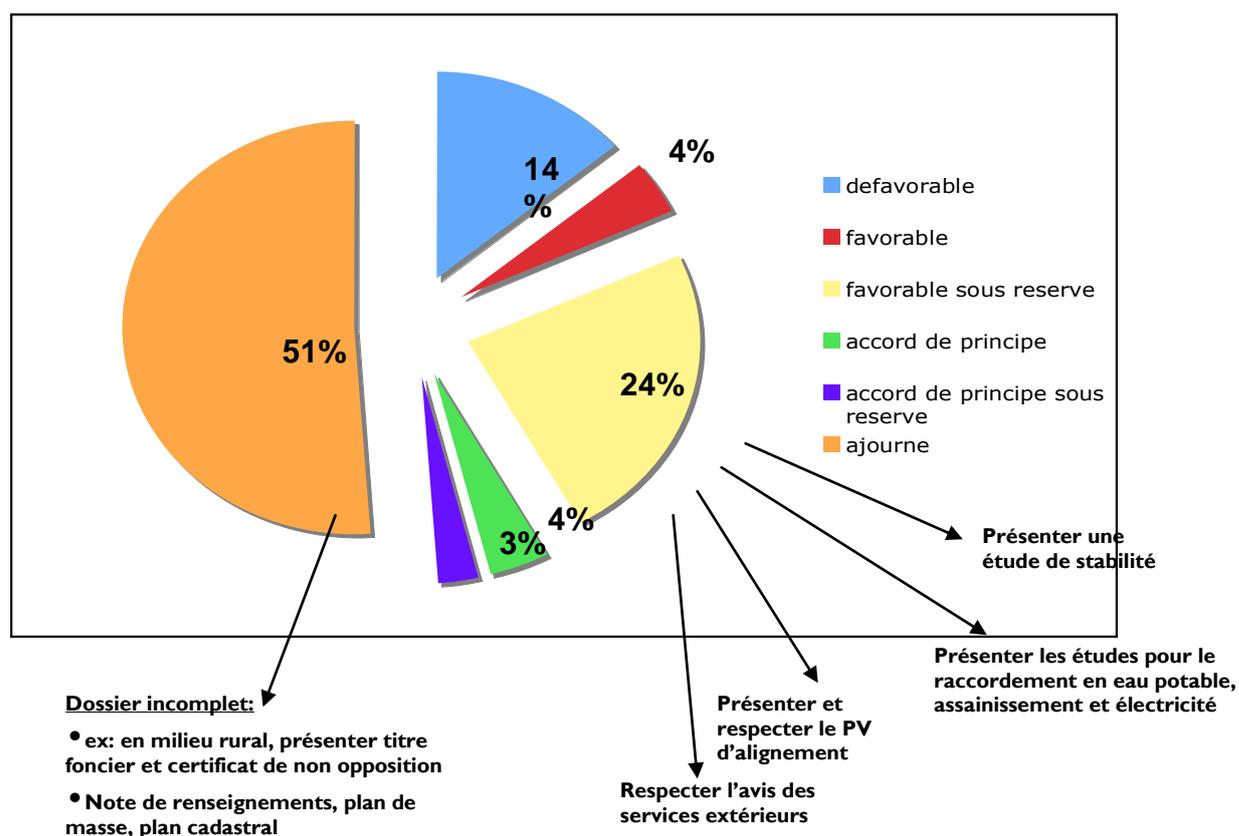
### *Vers une qualification des demandes d'autorisation de construire*

Suite à la restitution de l'analyse de la procédure et des pratiques administratives associées à l'autorisation de construire, le comité du climat des affaires de Tanger a sollicité le Programme pour accompagner de façon pilote la mise en place d'un outil permettant la qualification de la requête au niveau de la ville de Tanger.

Une qualification solide de la requête, basée sur des critères communément acceptés, a été reconnue comme une étape fondamentale: c'est au moment de la conception et du dépôt d'un dossier que la plupart des problèmes identifiés, peuvent être anticipés.

L'examen d'un échantillon des demandes traitées en commission durant le premier trimestre de l'année 2009, a permis : (1) d'estimer le nombre de passages en commission d'un dossier, (2) de recenser les motifs d'ajournement et de rejet d'un dossier, (3) d'identifier l'exhaustivité des administrations susceptibles d'être impliquées dans l'instruction des demandes de permis de construire, et finalement (4) de reconnaître les critères discriminants pour la qualification d'un projet de construction.

**Figure 2: Chiffres des commissions 2009 (Tanger Médina, Commune de Boukhalef, Asilah)**



Source : Elaboration des auteurs à partir des données de l'agence urbaine de Tanger, avril 2009.

### *Accompagnement d'une action pilote sur Tanger: la grille d'évaluation des projets*

Les critères discriminants pour la qualification d'un projet ont été repris sous la forme d'une grille d'évaluation composée d'une vingtaine de questions relatives à la nature,

l'emplacement et la destination du projet permettant d'identifier les administrations à consulter et les pièces justificatives à joindre à la demande, en fonction du projet.

**Figure 3: Grille d'évaluation des projets de construction**

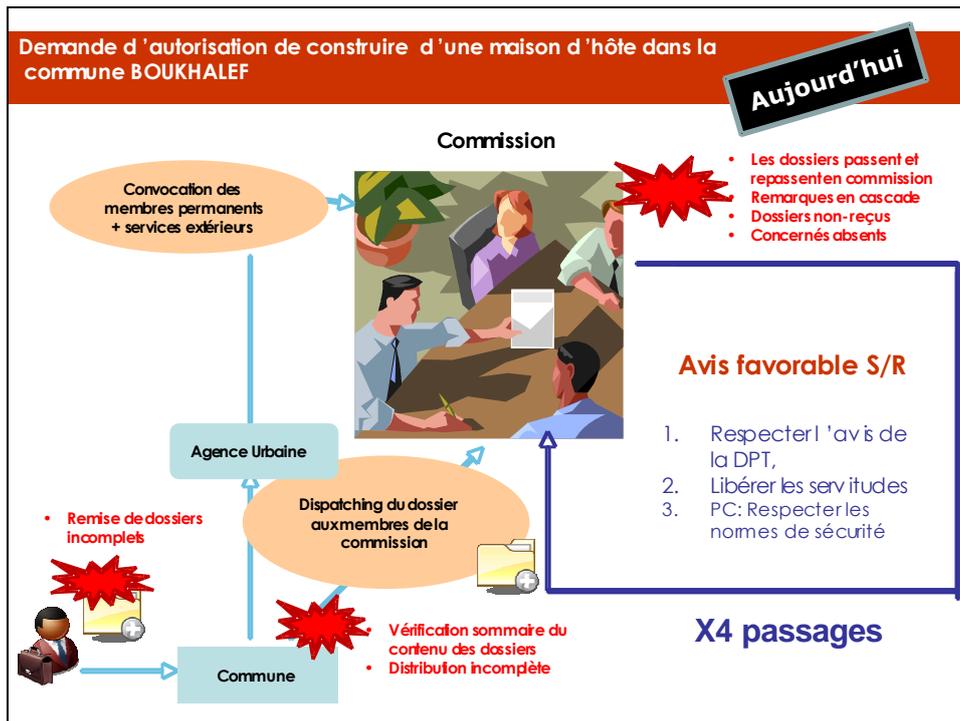
Grille de qualification de la demande: Identification exhaustive des administrations à consulter et des pièces justificatives à joindre au dossier		
<b>Nature juridique du terrain</b>		
Est-il implanté sur un terrain non filtré ?	✓	Avis de l'autorité locale
S'agit-il des terrains des Habous?		Certificat d'expropriation délivré par la délégation des Habous
<b>Topographie du terrain</b>		
Est-il sur un terrain très accidenté, glissant, instable ... ? (ex : terrain à proximité d'une zone humide, d'un oued)	✓	Étude de géotechnique du sol
<b>Localisation du terrain</b>		
Est-il à proximité du domaine public routier ou maritime (route, piste, littoral)?		DRE Certificat de propriété, CIN, plan cadastral, plan de masse, plan de situation, plan cadastré avec coordonnées Lambert .....
Est-il situé à proximité de l'Aéroport Ibn Battouta ?	✓	DBA (par le biais de AU) Jeu de plan, plan coté, plan cadastral, note de renseignement
<b>Nature du projet</b>		
Établissement touristique Établissement de santé Établissement d'éducation Mosquée	DPT	Note descriptive du projet, jeux de plans architecturaux. Identité du propriétaire .....

Mise à la disposition des architectes pour la constitution des dossiers et à celle des agents de la commune, chargés de la vérification des dossiers, la grille<sup>19</sup> permettra de réduire notablement le nombre de passages en commission en offrant davantage de visibilité sur la procédure. Par exemple, si le projet est un établissement touristique, la demande devra être présentée pour instruction à la Délégation provinciale du tourisme accompagné d'une note descriptive du projet, d'un jeu de plans, de l'identité du propriétaire etc.

La figure ci-dessous schématise le traitement actuel d'une demande de permis de construire par les acteurs impliqués, notamment – la commune, l'agence urbaine, les membres de la commission et les services extérieurs, en fonction des caractéristiques du projet..... Le passage répété des dossiers en commission d'urbanisme (ici au nombre de 4), est directement lié : (1) à la remise de dossiers incomplets ne permettant pas leur instruction par les administrations concernées ; (2) à la vérification sommaire des dossiers au moment de leur réception par la commune et à leur distribution incomplète aux administrations dont l'avis est nécessaire pour s'assurer de la faisabilité technique du projet ; et (3) à l'identification trop tardive (en cours d'instruction plutôt qu'au moment du dépôt) des administrations à consulter. Notons que dans cet exemple, comme généralement dans la pratique, l'investisseur devra s'affranchir de la levée des réserves émises en commission afin d'obtenir un avis favorable et d'entamer les constructions.

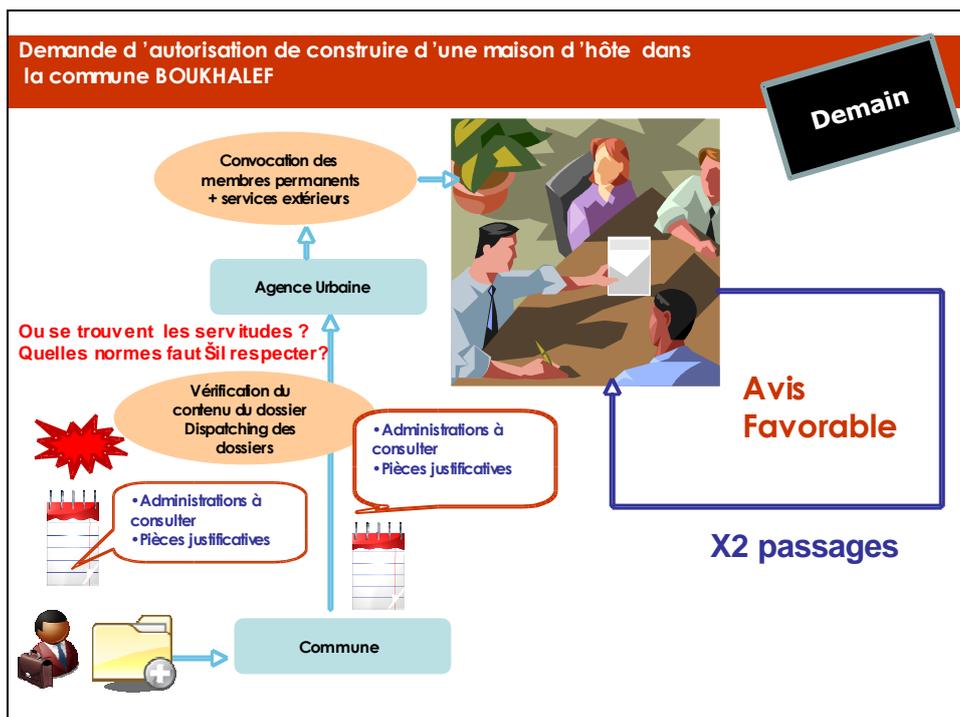
<sup>19</sup> Cf. Annexe 12: Matériel de qualification des demandes d'autorisation de construire : Grille d'évaluation des projets et Formulaire de demande de permis de construire.

**Figure 4: Le traitement actuel d'une demande d'autorisation de construire**



La figure suivante illustre le traitement souhaité d'une demande de permis de construire après utilisation de la grille d'évaluation des projets. Le nombre de passages du dossier est ici diminué de moitié. La qualification du projet a permis d'identifier de façon exhaustive les administrations à consulter ainsi que les pièces justificatives nécessaires à leur instruction.

**Figure 5: Le traitement d'une demande de permis de construire après qualification de la requête**



## Quelles sont les prochaines étapes ?

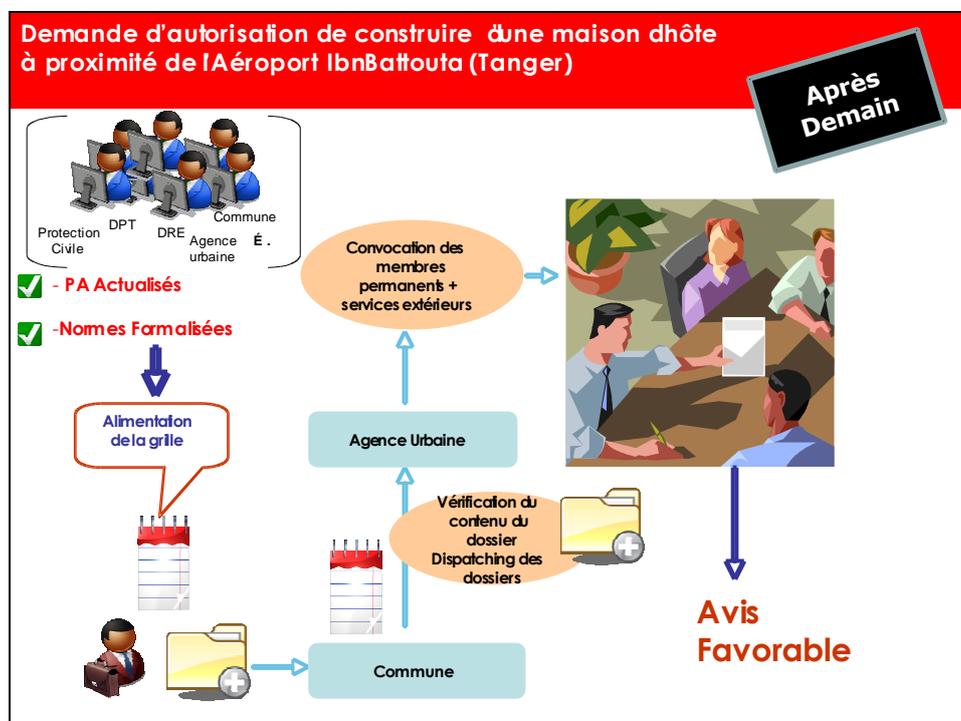
La qualification de la requête est une étape-clé vers l'amélioration du traitement des permis de construire, garantissant la visibilité et la transparence de la procédure. Néanmoins, des étapes complémentaires doivent être franchies afin d'optimiser le traitement d'une demande de permis de construire.

- *Vulgarisation des normes et des règlements de construction*

L'architecte ne peut constituer un dossier complet qu'à condition qu'il ait accès aux normes et aux plans nécessaires. Ceci requiert un effort de vulgarisation et de mise à disposition des normes, des réglementations en vigueur et des cartographies des réseaux en l'attente de l'actualisation des plans d'aménagement traduisant la réalité des terrains.

La parfaite connaissance des normes de construction augmentera considérablement l'admissibilité des dossiers déposés (cf. figure ci-dessous). Seul un passage en commission serait nécessaire pour obtenir un avis favorable. De plus, la disponibilité des normes permettra aux communes de se substituer aux administrations qui le souhaitent et d'effectuer l'instruction technique à leur place. La figure suivante illustre le traitement souhaité d'une demande de permis de construire après la mise à disposition des normes et règlements de construction.

**Figure 6: Le traitement d'une demande de permis de construire après qualification de la requête et vulgarisation des normes et règlements de construction**



- *Informatisation et dissémination nationale de la grille d'évaluation des projets*

Testée sur Tanger comme ville pilote, sa dissémination au niveau national est envisagée par le ministère. Tandis qu'à Tanger, le support choisi pour l'initiative pilote a été le papier, la dissémination de la grille au niveau du Royaume doit être envisagée à terme, sous forme électronique.

En effet, la constitution des dossiers représente une lourdeur financière et logistique pour le pétitionnaire. Celui-ci doit produire en de nombreux exemplaires la documentation relative à son projet. La numérisation de l'ensemble des pièces constitutives du dossier soulagerait à la fois le pétitionnaire et l'administration chargée de la distribution des dossiers.

Centralisé sur un serveur, l'ensemble des informations relatives aux dossiers de demandes de permis de construire pourrait être accessible aux administrations concernées qui, à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe, pourraient également instruire en ligne les demandes.

La réussite de ce système repose sur la désignation formelle d'un interlocuteur unique pour le pétitionnaire. Il semble évident, au premier abord, que la responsabilité de la délivrance des permis de construire incombe aux présidents de commune, conformément à la loi et dans l'esprit de la décentralisation en faveur de la proximité citoyen/administration. Néanmoins la capacité de certaines communes, notamment les communes rurales, et la perspective de devoir équiper et former 1600 communes, donne à penser qu'il serait plus opportun de déléguer cette gestion aux 26 agences urbaines chargées de l'aménagement de l'espace national. Ce débat est au cœur de la réflexion sur la reconfiguration de la procédure.

### ***Vers la reconfiguration de la procédure actuelle***

La procédure actuelle se caractérise par une multiplicité d'intervenants qui favorise la dilution des responsabilités et une réglementation qui comporte des zones d'ombre propices à la dérive des pratiques. Entre la nécessité pour les architectes de respecter les délais imposés par les promoteurs immobiliers et la tentation des agents à se laisser corrompre, bénéficiant d'un flou réglementaire, il est important de redéfinir clairement les responsabilités de chacun.

Afin de rationaliser le circuit de traitement des demandes de permis de construire relatifs aux grands projets, le Programme propose trois scénarii pouvant alimenter le dialogue actuellement en cours entre le MHUAE et le ministère de l'Intérieur : (a) la commune au centre de la procédure ; (b) l'agence urbaine coordonne la procédure ; et (c) la gestion déléguée. Ces propositions reposent sur les constats suivants :

- Le code de l'urbanisme confie la délivrance des permis de construire aux **Présidents de commune** (cf. Art. 41). En complément, la circulaire n°1400-2000 du Premier Ministre précise que le Président du conseil communal délivre les autorisations de construire à la lumière de toutes les consultations requises (avis conformes et avis consultatifs).
  - « La consultation des administrations compétentes est une formalité substantielle qui s'impose à l'administration. Il ne peut être, en aucun cas, dérogé à ce principe ».
- Parallèlement, la circulaire n°1500-2000 du **ministère chargé de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement** fixe les dispositions techniques et procédurales censées garantir davantage de transparence et d'efficacité. Cette circulaire donne une place prépondérante à l'agence urbaine en lui confiant la présidence de la commission d'urbanisme, (cf. 2.2 dispositions particulières à la procédure des grands projets).
- Dans la pratique, la multiplicité des acteurs et le manque de concertation favorisent un chevauchement des tâches et une **dilution des responsabilités** paralysant le

traitement des demandes et créant des opportunités de dérives. Les effondrements d'immeubles et incendies dénoncés par la Cour des comptes et la presse sont venus gonfler la polémique et amènent le gouvernement à se pencher sur la redéfinition des responsabilités dans l'attribution des permis de construire.

La relation entre agence urbaine et commune, comme acteurs principaux de la procédure « Autorisation de construire », sera ici extrapolée, leurs attributions redéfinies et les responsabilités clarifiées. Le rôle de la Wilaya est également redéfini : jusqu'à présent elle a été, au même titre que l'agence urbaine et la commune, chargée de l'instruction urbanistique et architecturale. Le Programme propose qu'elle assume le rôle de « garant de la procédure », d'un organe de contrôle offrant la possibilité de recours aux porteurs de projet.

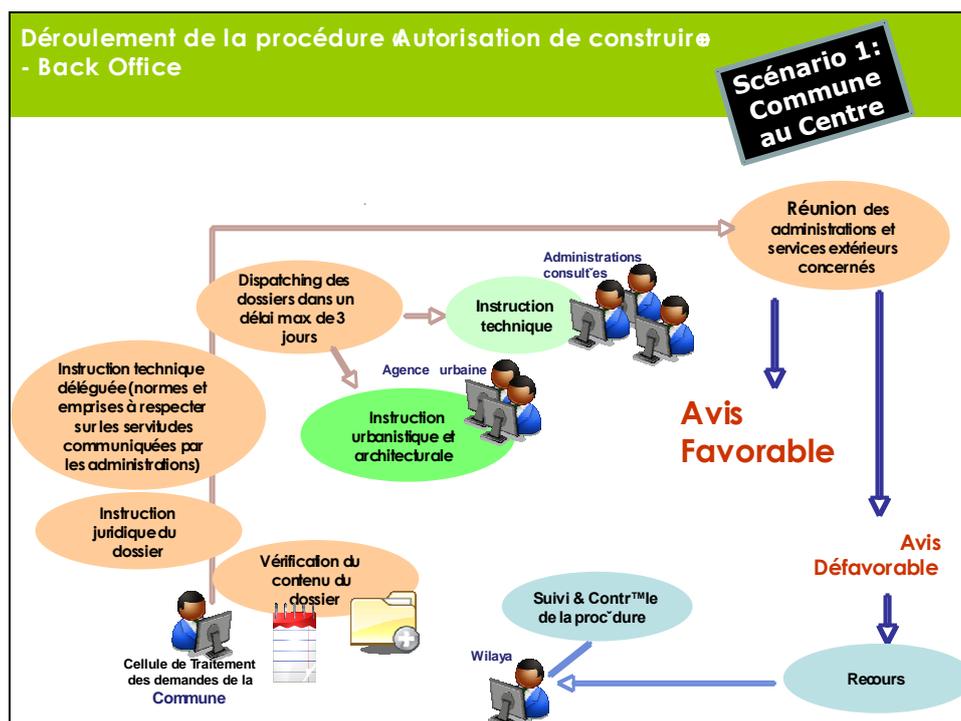
### Trois scénarii

#### La commune au centre de la procédure

- La commune est chargée de la qualification des requêtes et de vérifier uniquement la situation juridique des demandes ; elle peut, à la demande des administrations, se prononcer sur des aspects techniques particuliers.
- L'agence urbaine se prononce, quant à elle, sur l'aspect architectural et urbanistique des dossiers.
- Les commissions d'urbanisme présidées par l'agence urbaine sont remplacées par de simples réunions de consultations organisées par la commune, au cours desquelles les administrations consultées sont appelées à se prononcer sur la conformité des demandes qui leur ont été présentées.

La responsabilité de la commune dans ce scénario est entière.

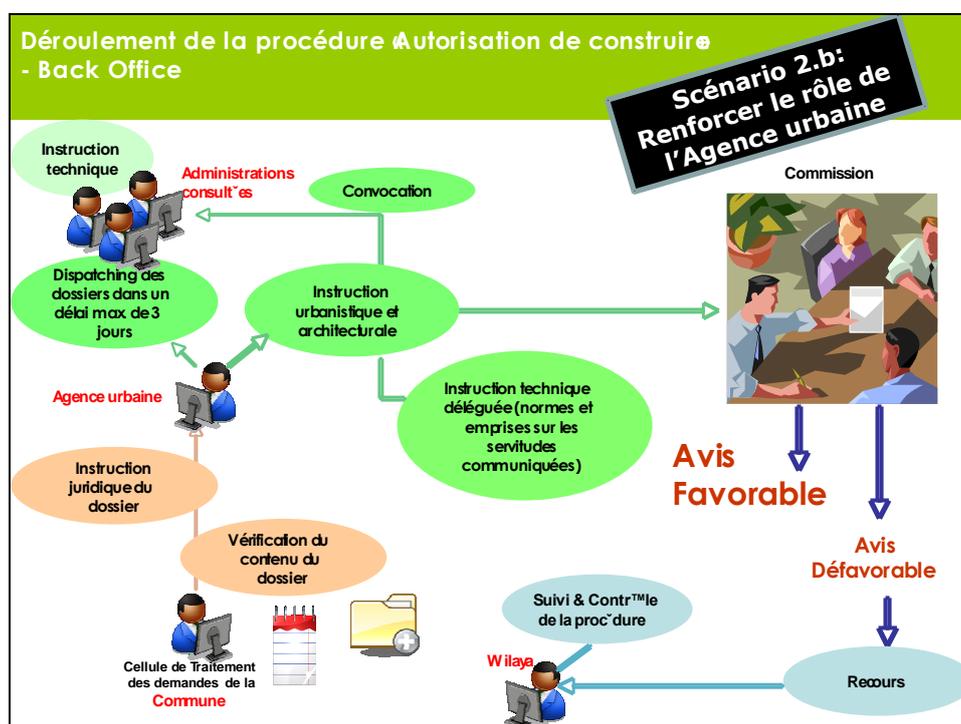
**Figure 7: La commune au centre de la procédure « Autorisation de construire »**



### L'agence urbaine coordonne la procédure

- Ce scénario transfère la responsabilité de l'avis technique à l'agence urbaine, qui est chargée de collecter l'ensemble des avis émis par les services extérieurs et de se prononcer sur la conformité du dossier.
- Afin d'alléger la commune, l'agence urbaine se charge également de la distribution des dossiers aux administrations pour instruction (cf. figure 2).
- La commune reçoit les dossiers, procède à la qualification des demandes et vérifie la situation juridique des dossiers.

**Figure 8: L'agence urbaine coordonne la procédure  
« Autorisation de construire »**



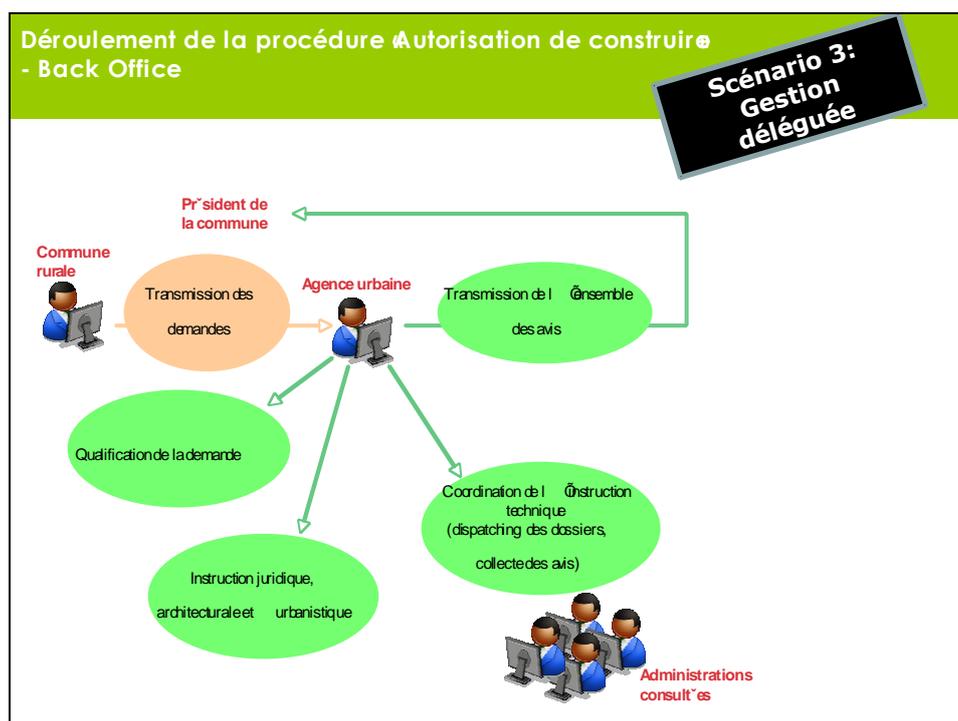
### Une gestion déléguée

Voici enfin, un scénario mixte : celui de la délégation de pouvoir aux agences urbaines par les communes.

- L'instruction juridique, urbanistique et architecturale relève intégralement de l'agence urbaine, qui se charge également de la coordination de l'instruction technique.

NB : Il est possible d'envisager la co-existence de ce scénario à l'échelle nationale avec l'un des deux premiers, notamment pour les communes rurales n'ayant pas les capacités d'assurer le traitement des demandes de permis de construire.

**Figure 9: La gestion déléguée de la procédure  
« Autorisation de construire » aux agences urbaines**



Ces 3 scénarii ont pour objectif de définir clairement les responsabilités des administrations impliquées dans la procédure « Autorisation de construire » et l'option retenue par le gouvernement doit reposer sur le consensus obtenu entre les ministères de l'Habitat et de l'Intérieur. Ces scénarii peuvent être utilisés dans une logique de complémentarité. Le programme ne saurait que trop recommander d'envisager une période de transition, nécessaire au renforcement des capacités des communes, en faisant appel à l'assistance technique des agences urbaines pour arriver à une décentralisation fonctionnelle légitimant les attributions des collectivités locales.

Les activités développées par le programme mettent en évidence la nécessité de clarifier et faciliter la procédure « Autorisation de construire »: la dissémination et la mise en ligne du matériel de qualification de la requête, la mise à jour et l'accessibilité des règlements de construction ou des cartographies, sont autant de pré requis assurant la conformité et la légalité des constructions, limitant les tentatives de corruption et garantissant la sécurité des personnes.

### SECTION 3 : LE TRANSFERT DE TITRE DE PROPRIETE



*Que mesure l'indicateur ?*

*Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?*

*Qu'en est-il au Maroc ?*

*Comment réduire les délais dans le cadre du transfert de titre de propriété ?*

Les prochaines sections proposent une analyse de la procédure "Transfert d'un titre de propriété". A partir d'un examen des différentes étapes à franchir par le vendeur et l'acheteur d'un bien, la première section aborde les problématiques majeures, liées notamment à l'acquittement fiscal au moment de la vente, tout en proposant des pistes de réforme. Une dernière section souligne une problématique négligée par les indices de *Doing Business*, pourtant cruciale pour l'investisseur au Maroc : la difficulté d'accès au foncier.

#### **Que mesure l'indicateur ?**

L'indicateur prend en compte l'enchaînement intégral des procédures nécessaires pour transférer un titre de propriété entre deux personnes morales de nationalité marocaine.

Il mesure le nombre de procédures, les délais et les coûts associés au processus, depuis l'obtention des documents nécessaires, jusqu'à ce que l'acquéreur puisse utiliser la propriété comme garantie pour obtenir un emprunt bancaire.

*Doing Business* prend en compte toutes les procédures obligatoires en vertu de la loi ou nécessaires dans la pratique, qu'elles relèvent de la responsabilité du vendeur ou de l'acheteur.

#### **Quelles sont les meilleures pratiques internationales ?**

Les pays qui affichent de bons résultats sur cet indicateur sont ceux où les procédures sont simples, les taxes de transfert peu élevées et les frais d'enregistrement fixes :

- En 2007, l'informatisation de la procédure et la suppression des frais ont permis à l'Arabie Saoudite d'occuper la tête du classement sur cet indicateur, en réduisant la formalité à une seule procédure, en deux étapes et en deux jours.
- En Géorgie, une seule entité, l'Agence nationale d'enregistrement de propriétés, gère l'ensemble des formalités. La réforme de la loi sur l'enregistrement des droits sur les biens immobiliers a permis de clarifier les procédures d'enregistrement et d'éliminer les documents inutiles et l'exigence de la légalisation des documents
- La Nouvelle-Zélande, qui se trouve en troisième position, permet l'enregistrement de la propriété en ligne.

**Encadré 12 : Le contrôle fiscal, 2 cas de figure :**

Parmi les pays classés en tête de liste sur cet indicateur, on distingue :

Les **pays qui, comme le Maroc, demandent un quitus fiscal** (*tax clearance*), mais qui ont développé des solutions pour que le contrôle fiscal ne pénalise pas la procédure d'enregistrement d'une propriété. Au Canada, le transfert de propriété impose au vendeur de déclarer les taxes payées et celles grevant le bien. Alors que l'obtention du quitus fiscal n'est pas requise par la Loi, la municipalité encourage le notaire chargé de la vente du bien à obtenir un certificat fiscal. L'obtention dudit document est simple et rapide : en moyenne 5 jours après avoir contacté par écrit le Bureau des recettes et services de Toronto et s'être acquitté des frais, le certificat est généré automatiquement à partir des dossiers fiscaux conservés sur support électronique, et les informations peuvent être obtenues par téléphone.

Les **pays qui n'effectuent pas de contrôle fiscal** au moment du transfert d'une propriété. Comme en Géorgie, placée 2e dans le classement DB 2009 sur cet indicateur, où le contrôle d'éventuels arriérés fiscaux s'effectue en-dehors du processus de transfert de propriété.

**Qu'en est-il au Maroc ?**

En 2009, le Maroc est classé 118e sur 181 pays pour la facilité d'effectuer un transfert de titre de propriété. La méthodologie *Doing Business* révèle qu'au Maroc, 4 des 8 procédures comptabilisées et 80 % du délai consacré au transfert d'un titre de propriété, relèvent de l'obtention d'un seul document : le « quitus fiscal ».

Transférer une propriété au Maroc ne se résume pas à la vente d'un titre ; cette transaction est également le moment choisi par l'administration pour vérifier la situation fiscale du bien (et parfois, de façon officieuse, du contribuable). En effet, toute transaction est soumise à l'obtention du « quitus fiscal » : une attestation prouvant au notaire que toutes les taxes locales et impôts grevant le bien objet de la transaction ont été payés. N'ayant pas de visibilité sur l'ensemble des taxes locales, la perception, chargée de délivrer le quitus fiscal, demande au contribuable d'apporter les preuves de l'acquittement des taxes gérées par d'autres administrations.

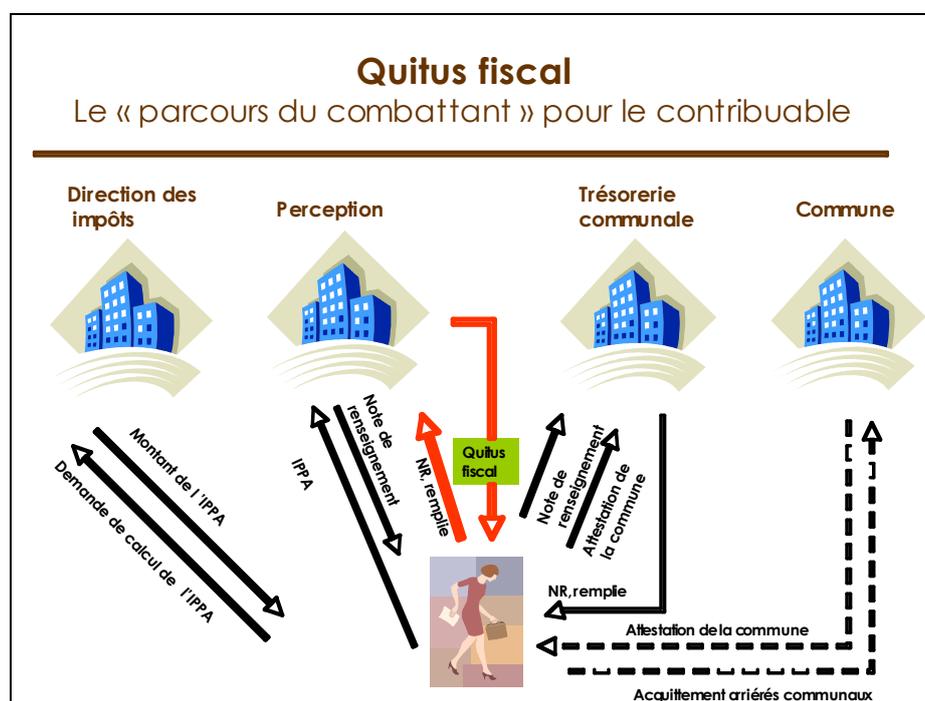
Confronté à un véritable « parcours du combattant », le contribuable obtient son quitus fiscal en s'adressant aux administrations suivantes :

- La **direction préfectorale des impôts** pour se procurer une émission d'IPPA « Impôts à Payer Par Anticipation », concernant les taxes d'habitation et la taxe sur les services communaux.
- La **perception** pour s'acquitter du règlement de l'IPPA, ainsi que le cas échéant, des arriérés sur les taxes citées ci-dessus.
- La **trésorerie communale** pour l'acquittement des arriérés des taxes locales sur les terrains non bâtis<sup>20</sup>
- Le **régisseur de la commune**, dans le cas où la perception communale exige une attestation d'acquittement.
- La **perception** afin de présenter les preuves d'acquittement communal pour l'obtention du quitus fiscal.

<sup>20</sup> Les taxes pouvant être vérifiées au niveau de la commune dans le cadre du cas supposé par *Doing Business* est la Taxe sur les Terrains non Bâtis, « TNB »

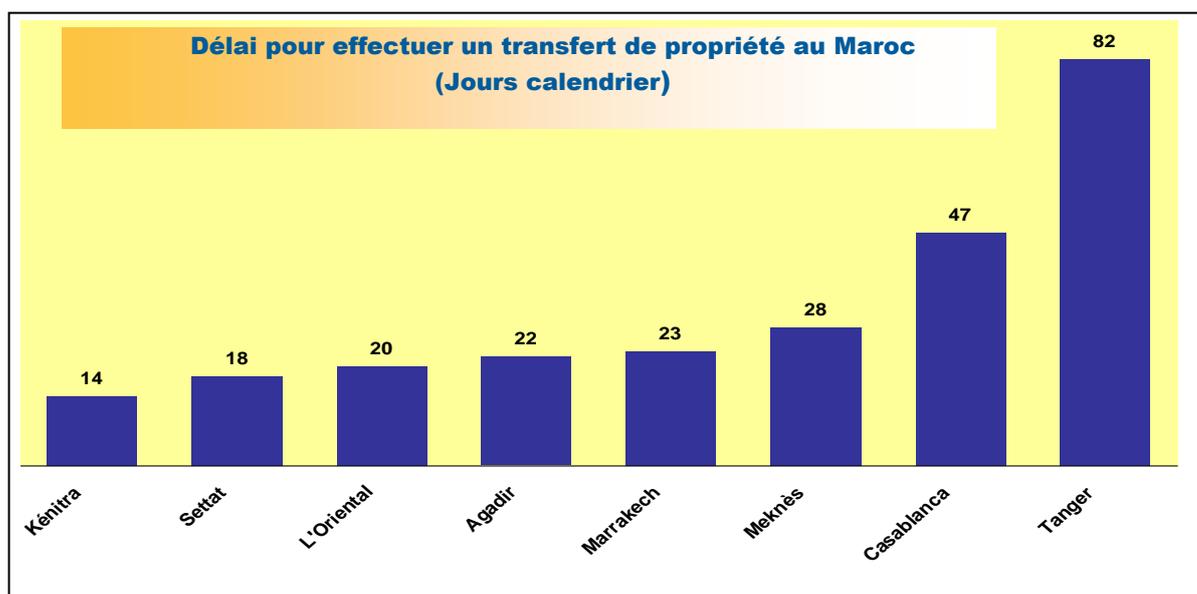
Le contribuable se convertit alors en coursier de l'administration, (cf. figure ci-dessous).

**Figure 10: L'obtention du quitus fiscal relève du parcours du combattant pour le contribuable**



L'obtention du quitus fiscal au moment du transfert d'un titre est un passage obligé sur l'ensemble du territoire marocain. À l'échelle régionale, on observe des disparités plus conjoncturelles directement liées à l'amplitude de la demande immobilière (qui coïncide avec l'attractivité de la région), et plus particulièrement liées au dynamisme et aux capacités des administrations impliquées dans la procédure.

**Figure 11: Résultats de l'enquête régionale Doing Business- nombre de jours pour transférer une propriété au Maroc**



Source : DB au Maroc, disponible sur

[http://francais.doingbusiness.org/documents/subnational/DB\\_au\\_Maroc.ppt](http://francais.doingbusiness.org/documents/subnational/DB_au_Maroc.ppt)

Ainsi, un service de la conservation foncière informatisé et une demande relativement allégée, ont permis à Kenitra d'occuper la tête du classement sur cet indicateur. En comparaison, le délai de transfert de propriété maximal (82 jours) relevé à Tanger s'explique par les retards excessifs enregistrés à la conservation foncière au niveau de l'inscription des propriétés (51 jours), mais aussi par un bouleversement du marché immobilier qui a pris de court les administrations fiscales.

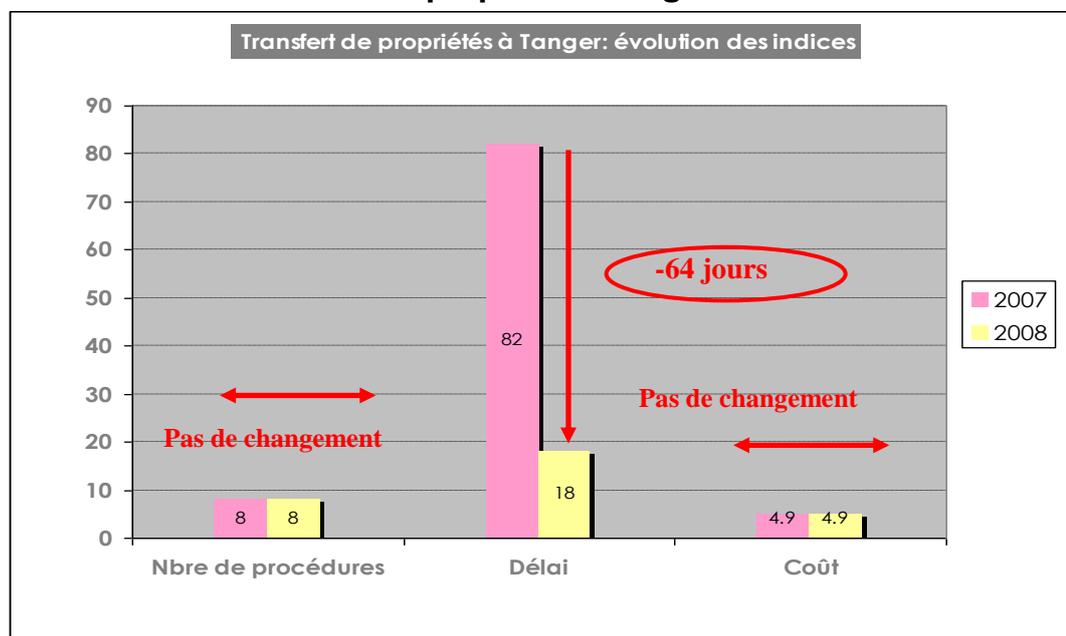
Sensibles à leur contre-performance, les acteurs de Tanger ont entrepris des actions qui, dès l'année suivante, ont permis à Tanger d'améliorer les délais de plusieurs dizaines de jours et d'imposer sa place parmi les régions les plus performantes dans la facilité de transférer un titre de propriété. La performance observée à Tanger repose sur les initiatives suivantes : la fluidification de la gestion des dossiers au niveau de la conservation foncière et la réduction du délai d'obtention du quitus fiscal au niveau de la direction des impôts.

### Fluidification de la gestion des dossiers au niveau de la Conservation Foncière de Tanger

Comme indiquée dans la figure ci-dessous, une restructuration profonde au niveau de la Conservation Foncière a permis de réduire le délai de 48 jours grâce notamment :

- Au changement de management de la Conservation Foncière, la nouvelle équipe dirigeante favorise la délégation de pouvoir et le partage de responsabilité.
- La constitution par la conservation foncière d'une base de données permettant aux professionnels de consulter toutes les informations concernant les titres fonciers directement en ligne.
- Une restructuration des services de la conservation foncière par la création d'un service composé des professionnels (notaires, adouls, etc.).
- L'adoption d'un manuel des procédures, élaboré par les services centraux de la conservation foncière.

**Figure 12: Evolution des indices entre 2007 et 2008 pour le calcul de l'indicateur transfert de propriété à Tanger**



## Réduction du délai d'obtention du quitus fiscal

L'obtention du quitus fiscal à Tanger, est facilitée par la création, au niveau de la direction des impôts, d'un service dédié aux professionnels pour l'enregistrement des actes de ventes. Le renforcement des ressources humaines a également eu un impact considérable sur la rapidité de traitement des dossiers en interne. L'expérience acquise par les services communaux, a permis d'optimiser la gestion des dossiers et de réduire le délai d'obtention du quitus fiscal de 16 jours.

L'expérience observée à Tanger est instructive dans la mesure où les acteurs locaux ont valorisé la marge de manœuvre accordée aux régions pour trouver une solution ayant un impact direct sur la réduction des délais de la procédure. Le remède à la problématique de l'obtention du quitus fiscal, par contre, relève de l'administration centrale :

### Comment réduire les délais dans le cadre du transfert de titre de propriété ?

À la demande du groupe de travail « Transfert de propriété », constitué dans le cadre du comité *Doing Business* de Casablanca, le Programme a établi une cartographie préliminaire de la procédure, accompagnée d'un narratif décrivant chaque étape. L'objectif étant d'expliquer l'excès du nombre de procédures et la longueur des délais qui caractérisent cette procédure et pénalisent le classement international du Maroc<sup>21</sup> sur cet indicateur. L'analyse a été présentée devant le groupe de travail « Transfert de propriété » et la cartographie a été validée par ses membres. Le Programme a identifié trois principales problématiques auxquelles se retrouvent confronté l'investisseur (ici, le vendeur d'une propriété) :

- L'absence de transparence quant aux délais de traitement et l'absence de visibilité sur la documentation requise par la loi, directement liée à un manque d'harmonisation de la procédure. Les pratiques (notamment liées à l'obtention du quitus fiscal) diffèrent entre les régions.
- Le contribuable compense le manque de communication et de liaison entre administrations en prenant en charge (via un notaire) la totalité des procédures. Ce qui entraîne la prolifération de passages et parfois l'obligation de fournir la même documentation à plusieurs reprises, à la même administration.
- La multitude d'administrations impliquées dans la gestion des taxes locales et dans la délivrance du quitus fiscal. L'adoption d'une nouvelle loi a compliqué davantage la mission au contribuable. Désormais, une partie des taxes relève des collectivités locales, et oblige le contribuable à se rendre auprès de la commune pour la vérification des arriérés communaux avant d'obtenir le quitus fiscal.

### Recommandations et pistes de réforme

Pour permettre au Maroc de faire face à ces problématiques, le Programme propose les pistes de réforme suivantes :

---

<sup>21</sup> Le Maroc est classé 118, parmi 181, sur cet indicateur dans le dernier rapport *Doing Business* 2009

- *Harmonisation des procédures pour l'obtention du quitus fiscal et vulgarisation de la procédure auprès du public*

Une solution logique consisterait en la suppression de l'exigence du quitus fiscal au moment de la vente d'une propriété. L'administration devrait pouvoir effectuer ce contrôle sans l'infliger à l'investisseur (comme c'est le cas dans de nombreux pays qui n'exigent pas le quitus fiscal au moment du transfert de propriété, cf. encadré 11). Néanmoins, en l'absence d'une culture de paiement spontané d'impôts et de mesures coercitives mises à disposition des administrations fiscales, cette option ne peut être envisagée dans le contexte actuel marocain.

L'optimisation de la communication au niveau du ministère des Finances et de ses représentations régionales et locales permettrait de fluidifier la procédure. Il s'agirait de regrouper l'ensemble des informations fiscales disponibles et de les rendre accessibles à toutes les administrations impliquées dans la gestion des taxes locales. La mise en place d'une base de données partagée constituerait une solution « soft » qui aura comme avantage de supprimer de multiples déplacements de l'investisseur auprès des différentes administrations fiscales. Cette mesure ne permettrait pas, par contre, d'éviter un passage supplémentaire à la commune.

- *Décentralisation de la gestion des taxes locales au profit des collectivités locales*

La multiplicité des administrations impliquées dans la gestion des taxes locales (taxes ayant le plus grand nombre de contentieux selon un responsable des impôts) contribue à la dilution des tâches et des responsabilités. Le contribuable, quant à lui, est pris dans de multiples allers-retours entre plusieurs administrations afin de se procurer une attestation fiscale.

Cette deuxième piste de réforme propose une reconfiguration en profondeur de la procédure actuelle impliquant une redéfinition des attributions de chaque administration fiscale, par la centralisation des formalités au niveau d'une seule entité. La loi sur les collectivités locales a élargi la quote-part fiscale des collectivités locales, sans pour autant leur confier la gestion de la totalité des taxes en question. Une grande partie de ces dernières continue d'être gérée et collectée par la direction des impôts. Pourtant, la décentralisation de la gestion des taxes d'habitation au profit des services communaux allégerait considérablement la procédure, en permettant au contribuable de s'adresser directement et uniquement aux communes pour le paiement et l'acquiescement de toutes les taxes locales.

Une telle action s'inscrit dans une stratégie de décentralisation plus globale. Elle impliquerait non seulement la révision du régime de fiscalité locale, mais également la mise à niveau des systèmes de gestion et la formation des ressources humaines associées à ces nouvelles tâches. Le transfert du savoir-faire pourrait être soutenu temporairement par les directions régionales des impôts<sup>22</sup>. Une fois les communes formées et dotées des moyens nécessaires, il serait possible de décentraliser sereinement la gestion de l'ensemble des taxes communales<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Proposition des Directions régionales des impôts de Tanger et Casablanca.

<sup>23</sup> Cette proposition a été partagée avec certaines directions régionales des impôts pour qui la gestion des taxes locales engendre des coûts de gestion considérable pour une faible rentabilité (10% de la recette).

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des propositions faites par le Programme pour augmenter la transparence du processus, améliorer la communication entre administrations et réduire le nombre de passages infligés au contribuable. Les recommandations sont organisées en actions « à court terme » (immédiatement réalisables) et actions « à moyen/long terme » (requérant une réforme plus structurelle du système).

Parmi les actions à mettre en œuvre à très court terme, l'amélioration de la communication entre les administrations s'avère prioritaire afin de faciliter la circulation de l'information fiscale. En effet, le contrôle fiscal ne doit plus être aussi contraignant pour le contribuable.

À plus long terme, si l'on considère que la décentralisation est l'objectif vers lequel tend le Maroc, deux arguments incitent à la décentralisation des taxes locales au profit d'une seule entité, ici les collectivités locales :

- (1) La gestion des taxes locales représente une charge plus lourde qu'elle ne rapporte de bénéfices à la direction des impôts (environ 10% du montant de la taxe comme prime de gestion).
- (2) Les collectivités locales sont les bénéficiaires des taxes locales, elles doivent par conséquent en assumer la gestion, ce qui implique la mise à niveau des compétences des communes.

Pour faciliter ce transfert de compétences, la mise à disposition temporaire du personnel de la direction des impôts au sein des collectivités locales permettrait d'assurer la formation du personnel des communes. Le succès de cette assistance technique doit reposer sur un engagement affirmé du gouvernement et de tous les acteurs.

**Tableau 6 : Mesures à entreprendre pour faciliter le transfert de titres de propriété**

Problématiques	Objectif	Action à court terme	Action à moyen et long terme
<p>Manque de visibilité sur les procédures et les pièces justificatives</p>	<p>Harmonisation et publication des procédures</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harmonisation des procédures pour l'obtention du quitus fiscal</li> <li>▪ <b>Élaboration d'un manuel des procédures (définition des délais maximaux et de la documentation requise)</b></li> </ul>	<p>Vérification fiscale hors circuit « Transfert de propriété » au lieu d'exiger le quitus fiscal au moment de la transaction</p>
<p>Implication d'une multitude d'administrations dans la gestion des taxes locales, avec pour conséquence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Multiples passages pour le contribuable afin d'obtenir un quitus fiscal</li> <li>- Demande de la même documentation à plusieurs reprises (parfois au sein de la même administration)</li> <li>- Délais importants et non prévisibles</li> </ul>	<p>Décentraliser la gestion des taxes locales (pour ne retenir qu'un seul interlocuteur)</p>	<p>Accompagnement vers une décentralisation maîtrisée : période de transition de 5 ans minimum</p> <p>Former les communes pour la gestion des taxes locales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Affecter le personnel qui gère actuellement ces taxes aux directions des impôts aux communes</b></li> </ul> <p>En attendant la décentralisation : permettre l'échange de l'information fiscale entre (i) la perception et (ii) la commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Optimiser l'utilisation des moyens de communication (téléphone, faxe, Internet...)</b></li> <li>▪ <b>Permettre au percepteur de recouvrer pour le compte du percepteur ou régisseur communal à travers les titres de régularisation</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre à la disposition des communes les moyens techniques, et humains requis pour la gestion fiscale décentralisée.</li> <li>▪ Redéfinir les responsabilités des élus en matière de gestion de la fiscalité locale (recouvrement, gestion et redistribution des recettes fiscales).</li> <li>▪ Prévoir un arsenal juridique et institutionnel permettant le recouvrement et la gestion des taxes au niveau de la commune.</li> </ul>

## La nécessité d'améliorer la visibilité du foncier

Au-delà des défis associés à l'acquittement fiscal, une analyse plus élargie du processus d'enregistrement d'un titre au Maroc, révèle une problématique fondamentale, pourtant négligée par l'enquête *Doing Business* : **la difficulté d'accès au foncier** ou plus précisément l'absence de visibilité sur les terrains (notamment ceux gérés par l'Etat) potentiellement mobilisables pour l'accueil de projet d'investissement, qui constituent un véritable frein à l'investissement au Maroc.

Au Maroc, le régime foncier est caractérisé par une multiplicité de statuts juridiques. En effet, la gestion foncière relève de différents agences et ministères (ANCFCC, ministère des Finances, ministère de l'Intérieur, etc.). Chaque agence dispose d'un système, parfois informatisé, différent pour suivre l'état de la disponibilité des terrains. Il n'existe donc pas de base de données centralisée et mise à jour. De plus, le taux d'immatriculation des terrains est relativement faible. En 2007, seuls 10% des terrains du Royaume sont immatriculés (cf. base de données de l'ANCFCC).

En résumé, les difficultés pour accéder au foncier relèvent de :

- L'identification des propriétaires : certains terrains ne figurent pas dans les bases de données car leurs statuts n'ont pas été clairement établis.
- La rareté de terrains privés mobilisables dû à la spéculation, ou bien à leur non-immatriculation.
- La complexité des procédures requises pour la mobilisation des terrains du domaine privé de l'Etat, affectés à des ministères particuliers (Education, Santé, Habous, etc.).

En réponse à ces contraintes, le Programme propose des solutions pour augmenter la visibilité du foncier disponible et mobilisable :

- *Mettre à la disposition des intéressés la base de données de l'ANCFCC relative à l'information sur les terrains immatriculés.* Bien que ne couvrant qu'une petite partie des terrains, les terrains immatriculés sont néanmoins les plus faciles à mobiliser.
- *Rendre public des sélections de biens du domaine privé de l'Etat susceptibles d'être mobilisés pour l'investissement.* Cela favoriserait la transparence autour de l'accès à la location ou la cession des biens du domaine privé tout en régulant un tant soi peu la spéculation dont ces terrains font parfois l'objet.
- *Généraliser l'immatriculation.* Cela aurait l'avantage de clarifier les titres de propriété et d'améliorer la visibilité du foncier. Cette initiative constitue aujourd'hui la première priorité de l'ANCFCC.
- *Rendre visible la totalité (privés et publics) des terrains potentiellement disponibles à l'accueil de projets d'investissement* (grâce aux SIG, par exemple). L'élaboration des documents d'urbanisme doit prendre en considération les prévisions d'implantation des investissements.

**Encadré 13 : Des registres fonciers en ligne**

Aujourd'hui, quelque soit l'organisation choisie, les registres modernes sont disponibles en ligne comme celui du Québec est disponible en ligne [www.registrefoncier.gouv.qc.ca](http://www.registrefoncier.gouv.qc.ca) ou celui du canton de Fribourg en Suisse (<http://www.rf.fr.ch/rfpublic>), a minima, et peuvent proposer l'enregistrement et le paiement à distance (comme au Royaume Uni [http://www.landreg.gov.uk/register\\_dev](http://www.landreg.gov.uk/register_dev)).

Le gouvernement du Queensland, en Australie, permet de calculer les frais en ligne <http://www.nrw.qld.gov.au/property/titles/feecalculator.html> et de connaître les dernières transactions <http://www.nrw.qld.gov.au/property/index.html>

L'Irlande permet également le paiement en ligne des frais [http://www.landregistry.ie/eng/landdirect\\_ie/](http://www.landregistry.ie/eng/landdirect_ie/)

En résumé, une intervention substantielle sur la problématique du quitus fiscal (ayant un impact direct sur la procédure « Transfert de propriété ») ainsi qu'une réforme du système foncier (urgemment réclamée par les promoteurs de l'investissement au Maroc) requièrent une implication, au niveau central, des ministères et agences concernés. Deux questions fondamentales doivent être posées :

- (1) La décentralisation fiscale, figure-t-elle parmi les réformes envisagées et prioritaires au Maroc ? Les ministères concernés (de Finances et de l'Intérieur) sont-ils prêts à soutenir une telle initiative ? Quels en sont les bénéfices réels pour le citoyen, l'entrepreneur, l'administration ?
- (2) Le partage de l'information (jugée sensible) relative au foncier. A qui bénéficie-t-elle ? Qui pourrait avoir à y perdre ? Comment gagner le soutien nécessaire (aux niveaux central et régional, voire local) à une telle initiative ?



## SECTION 4 : EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS

*Les propositions issues du dialogue social impactent-elles le classement du Maroc sur cet indicateur ?*

*Comment préciser le cadre légal et réglementaire pour favoriser la flexibilité ?*

*Comment développer la « flexicurité » ?*

En 2004, le Maroc introduit un nouveau Code du travail, décrit comme garantissant les droits sociaux des travailleurs et offrant davantage de flexibilité aux employeurs. À la grande déception des dirigeants, les mesures introduites n'ont eu aucun impact positif sur le classement DB.

Ni les réformes introduites par la Loi 65-99 du Code du travail, ni les réformes proposées dans le cadre du « Dialogue social » n'induisent des changements significatifs dans le classement.

Les entreprises, quant à elles, se sont trouvées face à une nouvelle législation comportant une multitude d'innovations, dont l'application, pour certaines, reste difficile pour des raisons techniques ou d'interprétation de la loi. Ainsi, la CGEM<sup>24</sup> (Confédération Générale des Entreprises du Maroc) voudrait voir lever l'équivoque au sujet des indemnités de licenciement, souvent accordées par la justice même en cas de licenciement justifié. Concernant la médecine du travail, elle pose le problème de l'impossibilité - même les syndicats en conviennent - d'avoir un médecin du travail dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés alors que le nombre de ces spécialistes ne dépasse pas 700. Les patrons sont par ailleurs opposés à deux mesures : l'obligation de remplacer tout départ à la retraite ou encore la remise à zéro du compteur des sanctions prises envers un salarié au bout d'une année. Parmi leurs autres préoccupations figurent les questions relatives à la durée du travail ou encore au droit de grève.

### Encadré 14 : Classement du Maroc

Le Maroc, souvent accusé d'une certaine rigidité de la réglementation liée à l'embauche, occupe le rang 169 sur 181 pays, en ce qui concerne l'indicateur « embauche des travailleurs ».

Depuis, les débats se sont accentués entre syndicats et CGEM. Face à un patronat critiquant la rigidité et le coût additionnel associé au respect des dispositions légales et face à des syndicats revendiquant l'alignement de leur pouvoir d'achat sur la hausse des prix des matières premières à travers une augmentation significative des revenus salariaux ; le gouvernement se trouve dans l'impasse et se voit obligé de jouer l'arbitre et d'apporter des réponses concrètes aux demandes formulées dans le cadre dit du « dialogue social ».

**Les propositions issues du dialogue social impactent-elles le classement du Maroc sur cet indicateur ?**

**Suite à une demande du ministère des Affaires économiques et générales, le Programme a réalisé un rapport<sup>25</sup>, examinant l'impact des propositions faites dans le cadre du « dialogue social » sur le classement *Doing Business* (cf. Le « dialogue**

<sup>24</sup> Cf. Les 67 propositions d'amendements du Code du travail élaborées par la CGEM et présentées au gouvernement Jettou en mars 2007.

<sup>25</sup> Cf. Annexe 13 : Le « Dialogue social » dans une perspective *Doing Business*, Programme « Amélioration du Climat des Affaires au Maroc », avril 2008

**social dans une perspective *Doing Business*»). Les revendications proposées par la CGEM ont trait à des amendements additionnels du nouveau Code du travail, qui sont loin de faire l'unanimité auprès des syndicats. Ces mêmes revendications flirtent avec le classement *Doing Business* sans pour autant l'affecter directement. Les revendications syndicales suivant la politique de réforme, peuvent, quant à elles, impacter négativement le classement. Pourquoi ?**

Ceci s'explique (1) par le fait que la plupart des aspects touchés par le Code du travail ne sont pas mesurés par *Doing Business*. Le cadre de flexibilité préconisé par la Banque Mondiale correspond à une période de crise économique. Les revendications des partenaires sociaux dépassent elles, le ponctuel.

D'autre part, le législateur n'a pas introduit volontairement (2) de décrets spécifiant certaines modalités d'application de la loi (par exemple : la définition du « licenciement collectif »), afin d'encourager le recours aux conventions collectives, favorisant ainsi la négociation entre employeurs et employés.

Cette souplesse favorise par extension le développement de « pratiques courantes » qui peuvent, elles, avoir un impact négatif sur l'attractivité du Maroc pour les investisseurs étrangers.

Ce chapitre propose une réflexion sur les pistes de réformes à engager pour la mise en place d'un cadre légal et réglementaire associé à l'embauche des travailleurs attractif pour les investisseurs. Dépassant l'objectif d'améliorer le classement du Maroc, le Programme s'intéresse aux conditions permettant au gouvernement de soutenir politiquement des réformes visant l'introduction d'un maximum de flexibilité au niveau de l'embauche, par la proposition de mesures qui ont pour objectif de sécuriser le travailleur.

#### **Encadré 15 : Polémique autour de l'indicateur**

L'indicateur « Embauche des travailleurs » est le plus critique des indicateurs retenus par la BM pour l'élaboration du classement annuel DB. La controverse internationale autour de cet indicateur a conduit la Banque Mondiale, à le retirer en avril 2009, pour le remplacer par un nouvel indicateur qui intégrera la protection des travailleurs, en vue d'encourager les pays à créer une législation qui promeut des emplois solides et offre une protection adéquate aux salariés.

#### **Comment préciser le cadre légal et réglementaire pour favoriser la flexibilité ?**

La souplesse du Code du Travail laissée par le législateur est remarquable, mais on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les capacités de négociation des employés dans un contexte où peu de droits leur sont encore reconnus.

D'autre part l'imprécision de la loi peut servir l'intérêt des investisseurs marocains ou de tout autre investisseur familier du système marocain ou de la loi française, a contrario, cette flexibilité laissée par le législateur est inutile voire décourageante pour les investisseurs étrangers qui ne pourront mesurer les risques liés à l'investissement dans un contexte propice à la dérive des « pratiques courantes » et réglementé par un Code du travail estimé trop rigide.

Le tableau ci-dessous, propose une série de cas précis où la loi doit être précisée par la formulation d'un simple décret d'application (ex. la définition du licenciement collectif en pourcentage par rapport à l'effectif humain) ou alors d'un amendement, voire d'une

proposition de loi (ex. la récompense de l'ancienneté en prime plutôt qu'en congé annuel, l'instauration d'une assurance chômage, etc.).

Certaines dispositions du cadre légal et réglementaire méritent d'être clarifiées afin de formaliser les pratiques, de permettre aux investisseurs d'évaluer les risques liés à leur projet et d'assurer la compétitivité de leur masse salariale suivant une logique de rentabilité économique. Actuellement le Code du travail impose à l'entrepreneur de respecter l'ancienneté comme principe de priorité dans le cadre du licenciement collectif. D'un point de vue strictement économique, comment justifier l'obligation d'un entrepreneur de se séparer des employés les plus performants de son équipe ? Les différentes mesures énoncées dans le tableau ci-dessous concourent à l'objectif de donner plus de flexibilité à l'investisseur.

**Tableau 7 : Mesures à entreprendre pour flexibiliser le cadre légal et réglementaire**

Problématique	Objectif	Mesure (à court terme)	Mesure (à long terme)	Impact sur les textes
<i>Flexibilité d'embauche</i>				
<b>Le CDD n'est renouvelable qu'une seule fois (contraignant les emplois non-permanents ; saisonniers)<sup>26</sup></b>	<b>Permettre le cumul de CDD au-delà de 60 mois</b>  <b>Reconnaître la saisonnalité de certains emplois</b>		Fixer une période minimale permettant le renouvellement du CDD, pour une durée supérieure à 60 mois	<b>Décret d'application relatif à l'article 16 de la loi n°65-99</b>
<i>Flexibilité du licenciement</i>				
<b>Flou réglementaire relatif au « licenciement collectif »<sup>27</sup></b>	<b>Lever l'ambiguïté sur le concept du « licenciement collectif »</b>		Définir le licenciement collectif par rapport à l'effectif total: à un seuil supérieur à 12.43% <sup>28</sup>	<b>Décret d'application relatif a l'article 66 de la loi n°65-99</b>
<b>Rigidité de critères s'appliquant au licenciement et à la réembauche</b>	<b>Flexibiliser les critères de licenciement collectif</b>		Accorder à l'employeur la liberté de choisir l'ordre des critères de priorité dans le cas d'un licenciement collectif <sup>29</sup>	<b>Décret d'application relatif à l'article 71 de la loi n°65-99</b>
<i>Flexibilité de réembauche</i>				
<b>Obligation de réembaucher d'après des critères fixes</b>	<b>Flexibiliser les critères de réembauche suivant un licenciement collectif</b>		Supprimer les règles de priorité applicables à la réembauche	<b>Abrogation de l'article 508 du Code du travail relatif à la réembauche des salariés licenciés collectivement</b>
<i>Flexibilité des horaires de travail</i>				
<b>Rémunération de l'ancienneté par augmentation de congés annuels</b>	<b>Rémunérer l'ancienneté par des primes</b>		Transformer les congés payés additionnels liés à l'ancienneté en primes	<b>Refonte des articles 232 et 242 de la loi 65-99 relatifs aux congés annuels payés</b>
<b>Jours de repos hebdomadaire fixés par la loi<sup>30</sup></b>	<b>Flexibiliser le choix de jours de repos hebdomadaires</b>		Permettre à l'employeur de choisir librement les jours de repos hebdomadaire	<b>Refonte des articles 206 et 207 de la loi 65-99</b>

<sup>26</sup> Dans la pratique, les renouvellements de CDD se font, en toute illégalité.

<sup>27</sup> En l'absence d'un seuil qui définit un « licenciement collectif » prévu par la loi, les juges appliquent habituellement un taux de 10%. Ce dernier est pris comme référence par l'enquête *Doing Business*.

<sup>28</sup> Seuil retenu implicitement par *Doing Business*.

<sup>29</sup> Cette mesure n'aura un impact sur le classement qu'à condition qu'elle soit jumelée de la recommandation de supprimer également les « règles de priorité applicables à la réembauche ».

<sup>30</sup> Selon l'article 206, le repos hebdomadaire doit être accordé soit le vendredi, soit le samedi, soit le dimanche, soit le jour du marché hebdomadaire ».

## Comment développer la « flexicurité » ?

Traiter de la question de l'embauche impose de réfléchir sur la mise en place d'un système social conjuguant à la fois flexibilité pour les entreprises et protection des employés. Un système dont les mécanismes seront définis par les partenaires sociaux en se préoccupant des bénéfices de chacun et en s'inspirant des meilleures pratiques internationales. Un tel système, construit dans la concertation, paraît seul susceptible de mettre fin au bras de fer actuel entre patronat et syndicats.

La notion de « flexicurité »<sup>31</sup> constitue, dans la plupart des économies développées, la base *sine qua non* d'un marché du travail flexible.

Les pays offrant la plus grande flexibilité de l'emploi jouissent généralement du plus large arsenal de programmes destinés à l'assistance aux employés.

À ce titre, le « modèle » danois est souvent pris comme référence grâce à sa capacité à répondre aux besoins de flexibilité<sup>32</sup> tout en protégeant les travailleurs (cf. figure 20).

### *Miser sur les politiques « actives » de l'emploi*

Les politiques dites « actives » reposent sur le principe de conditionnalité qui subordonne l'octroi d'une prestation à la participation du bénéficiaire potentiel à un programme de recherche d'emploi. En cela, elles se situent à l'opposé des politiques de dépenses passives qui accordent des prestations sociales sans exigence de contrepartie. En effet, la critique des effets pervers des politiques d'assistance a largement démontré le biais de politiques sociales trop généreuses, créatrices de conditions de dépendance à long terme.

Deux options<sup>33</sup> sont à considérer en concertation avec les partenaires sociaux : celle reposant sur la logique de l'incitation et de la contrainte (système *workfare*) et celle basée sur une logique d'incitation et d'accompagnement, susceptible d'assurer au bénéficiaire un retour en douceur sur le marché de l'emploi.

- La première option correspond au modèle anglo-saxon dont l'objectif est de rendre le travail salarié plus attractif en misant sur une réduction progressive des prestations jusqu'à leur suppression. Ce système n'est valable que dans un contexte garantissant une offre d'emploi et de formation.

### **Encadré 16 : Les 3 piliers du modèle danois**

1. **une flexibilité maximale du marché de l'emploi** : embauche et licenciement ne sont quasiment pas réglementés. Il n'existe ni salaire minimum (qui peut toutefois être fixé dans chaque branche par des conventions collectives), ni durée légale du travail.
2. **un niveau élevé de prestations en cas de chômage** (indemnités compensatrices de non-activités, par exemple des allocations chômage) : au Danemark, le taux de compensation de la perte de salaire est élevé (70 % du précédent salaire en moyenne, jusqu'à 90 % pour les bas salaires). La durée d'indemnisation peut atteindre quatre ans, le relais étant pris en fin de droits par une aide sociale, en partie (35 %) versée par les municipalités et également considérée comme généreuse.
3. **une politique énergique de (ré-)activation des sans-emploi** (formation et réinsertion professionnelle) fondée sur une conviction largement partagée selon laquelle les chômeurs ont des droits mais aussi des devoirs.

<sup>31</sup> Concept de « flexicurité », développé au Danemark, Ambassade de France au Danemark, manuscrit.

<sup>32</sup> Le Danemark atteint les plus hauts scores du Doing Business.

<sup>33</sup> Les politiques de retour à l'emploi aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en France, Anne Daguerre [www.ceri-sciencespo.com/publica/critique/article/ci31p69-94.pdf](http://www.ceri-sciencespo.com/publica/critique/article/ci31p69-94.pdf)

- La deuxième option, développée en France, se veut plus douce et recherche la lutte contre l'exclusion. La réussite de ce modèle peut dépendre étroitement de la création massive d'emplois dans le secteur public.

Depuis quelques années le Maroc a initié plusieurs programmes de lutte contre le chômage et d'ajustement de l'offre à la demande. Les programmes de l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC), par exemple, destinés aux jeunes diplômés, permettent à ces derniers de bénéficier de formations qualifiantes et de contrats d'insertion. Les contrats spéciaux de formation de l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) permettent aux entreprises de se voir rembourser jusqu'à 90% du montant déboursé pour la formation continue. Néanmoins, la lourdeur des procédures et la lenteur des remboursements découragent les entreprises : licencier plutôt que de requalifier les salariés s'avère souvent l'unique option pour l'entreprise en crise. Quant aux chômeurs, souvent des salariés licenciés d'une entreprise en crise, pour l'instant, seul un projet d'« indemnités pour perte d'emploi » serait en préparation par le gouvernement. De sorte que l'ensemble de ces initiatives n'offre pas de sécurité suffisante pour les travailleurs.

Les propositions suivantes visent à sécuriser le travailleur licencié et à accompagner sa réinsertion professionnelle.

**Tableau 8 : Mesures à entreprendre pour accompagner le travailleur licencié**

Problématique	Objectif	Mesure (à court terme)	Mesure (à long terme)	Impact sur les textes
<i>Sécurité du salarié licencié ou en risque de licenciement</i>				
<b>Lourdeur du coût de licenciement économique porté par l'employeur</b>	<b>Sécuriser le chômeur et réduire le coût du licenciement économique imposé à l'employeur</b>		Création d'une assurance-chômage qui supporterait en partie le coût du licenciement économique	<b>Projet de loi relatif à l'assurance pour perte d'emploi</b>
<b>Manque de qualification professionnelle adaptée à la demande</b>	<b>Favoriser la réinsertion professionnelle ; rapprocher l'offre à la demande</b>	<b>Réorientation professionnelle et assistance à la recherche d'emplois (cf. efforts de l'ANAPEC et de l'OFPPT)</b>	<b>Réforme du système éducatif et de formation professionnelle, en fonction du niveau et de la spécificité des qualifications requises par le marché</b>	



**Encadré 17 : les objectifs de réforme de la législation**

L'analyse proposée tout au long de ce chapitre démontre qu'une éventuelle réforme du Code du travail ne peut s'envisager sans l'introduction de filets de sécurité pour les travailleurs. Si une loi est censée répondre aux exigences économiques d'un pays, son application et son acceptation par la société civile restent tributaires de sa pertinence en regard de ses attentes.

En matière de législation du travail, le gouvernement marocain a 3 objectifs à faire converger :

1. Stimuler l'économie tout en maintenant une certaine flexibilité du Code du travail
2. Instituer un climat des affaires permettant de faire face à la concurrence législative internationale<sup>1</sup>
3. Garantir la sécurité des travailleurs et la réinsertion des travailleurs licenciés

## **CHAPITRE 3 : LES PROBLEMATIQUES TRANSVERSALES**

L'analyse des indicateurs *Doing Business*, pris comme une grille de lecture du développement économique au Maroc, démontre que certaines problématiques ou obstacles aux investissements se recourent.

L'investisseur est confronté de manière générale à une absence de visibilité sur le déroulement des procédures. De sorte qu'il est difficile de prévoir et d'anticiper les délais et les coûts associés à l'acte d'investir, ce qui limite l'investissement.

Parallèlement, le traitement administratif des procédures relatives à l'investissement est ralenti par le poids de la bureaucratie, le manque de coordination et de communication entre les nombreuses administrations impliquées.

Partant de chacune des problématiques rencontrées au cours de l'analyse des indicateurs DB, nous proposons dans cette section de préciser des principes pour initier des chantiers de réformes stratégiques et des orientations concrètes pour contribuer à la priorisation des efforts à poursuivre, aujourd'hui et demain.

### **SECTION I : LA DISPONIBILITE DE L'INFORMATION**

L'analyse a permis de mettre en évidence la difficulté d'accès à l'information pour l'utilisateur et le manque de communication entre administrations, au niveau central et régional.

Malgré les initiatives de simplification du traitement administratif des procédures, celles-ci restent complexes et peu transparentes.

La complexité et la lenteur du traitement administratif sont liées à la non-automatisation des processus et des procédures à une absence de délégation de prise de décision ou encore au non partage des informations entre administrations.

Pour les usagers, il est important de connaître précisément et simplement la façon d'interagir avec l'administration. Cela passe par la large diffusion, auprès des publics concernés, de l'organisation des formalités (lorsqu'elle est formalisée!) mais aussi, et surtout, par la mise en place de voies de recours efficaces dans l'hypothèse où l'utilisateur ne serait pas servi comme cela a été décidé par l'administration elle-même.

De plus, faute d'informations précises, les interprétations sur la façon d'appliquer les textes varient selon les interlocuteurs, les régions, etc. ne permettant pas de garantir un traitement égal à tous les citoyens et pénalisant systématiquement ceux qui sont le plus loin des centres de décision.

C'est pourquoi un effort de formalisation est nécessaire pour la plupart des procédures à travers la rédaction de manuels des procédures destinés aux acteurs administratifs.

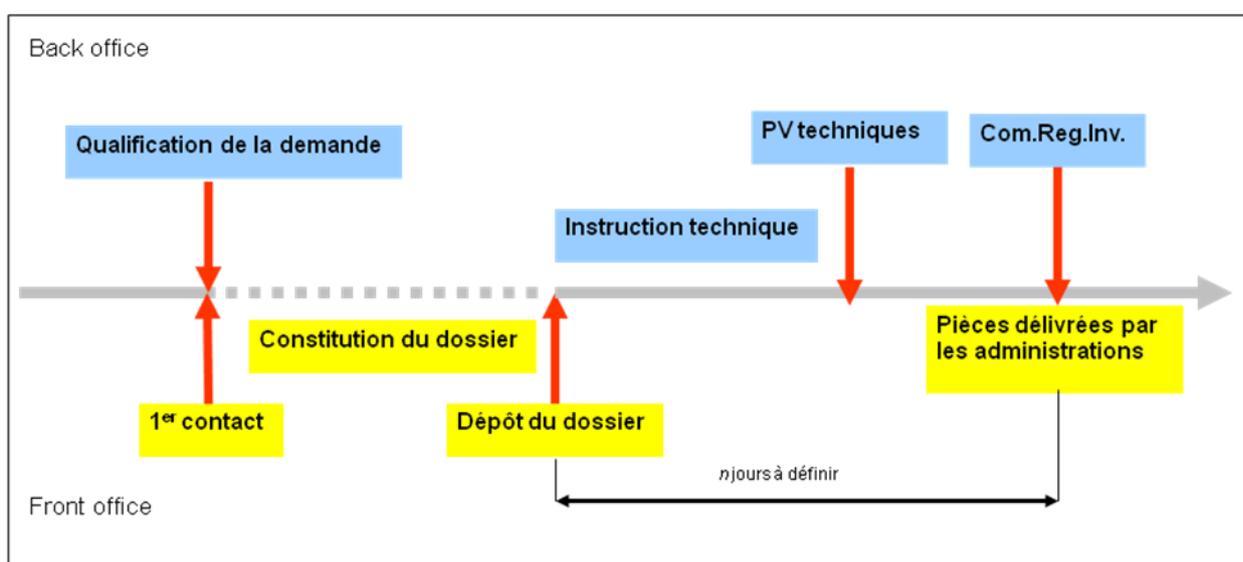
Cet effort de divulgation doit être doublé d'un effort de mise à disposition à large échelle de l'information, assurée par l'utilisation des nouvelles technologies et la désignation systématique d'interlocuteurs uniques au sein des ministères et de leurs représentations locales.

## SECTION 2 : LA MODELISATION DE L'INSTRUCTION DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

Un projet d'investissement met toujours en œuvre plusieurs formalités administratives, instruites au cours de multiples commissions, qui s'enchaînent avec de nombreuses redondances et contradictions, toujours au détriment du délai de traitement.

La modélisation de l'instruction permet de mettre fin au traitement séquentiel et itératif des procédures administratives. La réorganisation du travail des multiples commissions chargées de l'instruction des projets d'investissement, favorise la compétition positive entre régions sur des bases équitables (un cadre national fixe des délais qui peuvent se moduler en fonction des ambitions régionales) et permettrait également à l'entrepreneur de connaître précisément le délai des traitements administratifs.

**Figure 13 : Modélisation de l'instruction d'un projet d'investissement**



## SECTION 3 : LE CONTROLE ADEQUAT

Favoriser le système déclaratif et le contrôle a posteriori, plutôt que de multiplier les contrôles a priori, permet d'accélérer le traitement des procédures (cas pour le quitus fiscal dans le cadre du transfert de titre par exemple) et instaure un climat de confiance entre l'Etat et le contribuable. Le contrôle fiscal, notamment, n'est plus perçu comme une agression ou une sanction mais comme une action régulatrice qui assure l'égalité fiscale entre les contribuables.

Le système déclaratif suppose la responsabilisation des pétitionnaires et des professionnels de la construction. Ceci n'empêche pas cependant les administrations de procéder à des contrôles, notamment par recoupements.

Le bon fonctionnement du système déclaratif repose sur :

- L'accessibilité de l'information et la transparence des procédures.
- Un système de communication optimal entre les différentes administrations et Ministères pour faciliter les recoupements d'information et éviter qu'ils ne soient à la charge et aux dépens du pétitionnaire.
- Un contrôle efficace de nature à sanctionner et dissuader les comportements frauduleux.

## **SECTION 4 : LES CONDITIONS DE LA DECENTRALISATION**

La vie administrative accompagne la vie politique, la logique de la décentralisation entamée par le Maroc se traduit naturellement par la gestion décentralisée de certaines formalités, au profit de ceux qui doivent assumer la responsabilité de la bonne réalisation de la formalité (par exemple : la commune, bénéficiaire principale des taxes locales, est amenée de plus en plus à en assurer la gestion).

D'où la nécessité d'une mise à niveau des acteurs locaux, pour rendre effective la décentralisation, qui faute de quoi risque d'avoir des effets contreproductifs sur le déroulement des procédures.

Les dispositifs législatifs peuvent se révéler inadaptés aux réalités locales, dans le cadre de la décentralisation : les élus se voient confier des responsabilités et des prérogatives dont la plupart ne peuvent assumer la charge en raison de compétences et/ou de moyens limités.

L'analyse de l'indicateur « Autorisation de construire » ou encore celui du « Transfert de titres » nous montre combien il est important de renforcer les capacités locales et l'intérêt de mutualiser les efforts en engageant notamment des collaborations d'assistance technique ponctuelles et définies entre collectivités locales et agences des autres ministères.

Si l'objectif à long terme est bien celui d'une décentralisation fonctionnelle, celle-ci doit s'affranchir d'étapes intermédiaires garantes de la mise à niveau des communes.

## **SECTION 5 : LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU CŒUR DE LA MODERNISATION**

La virtualisation des services administratifs offre de nouveaux niveaux de liberté et de flexibilité tant aux administrations qu'à leurs usagers. L'information devient rapidement accessible et à tout moment, disponible pour l'utilisateur désireux d'entamer une procédure administrative. Quant aux administrations, il leur devient désormais possible de partager et d'échanger toute l'information utile grâce au dialogue de leurs systèmes d'information. Grâce à la virtualisation, l'instruction d'une demande n'est plus étroitement liée aux infrastructures physiques, ni à la réactivité de l'agent qui reçoit l'utilisateur. L'information devient transparente, la traçabilité du traitement de la demande est assurée, les coûts administratifs sont réduits, les données sont sécurisées par des codes d'accès. L'information circule et les usagers n'ont plus en charge d'assurer la transmission d'information d'une administration à l'autre<sup>34</sup>.

La seule façon de proposer le même service à tous les Marocains, qu'ils soient proches ou non des centres économiques régionaux, est de leur permettre l'accès à des services à distance. Par chance, le Maroc est au fait de l'état de l'art en matière de technologies (infrastructure, acteurs, usages) et c'est une opportunité pour, comme le demandait Sa Majesté dans sa Lettre Royale du 9 janvier 2002, rapprocher l'administration au plus près des usagers.

---

<sup>34</sup> Néanmoins, les avantages de la virtualisation peuvent disparaître, si une maintenance régulière des systèmes d'informations et des bases de données n'est pas assurée.

La modernisation des administrations marocaines doit en effet s'orienter vers la « virtualisation » de ses services plutôt que de multiplier les « guichets uniques », qui ne pourront pour des raisons techniques évidentes jamais ouvrir dans chacune des 1600 communes du Maroc.

#### **Encadré 18 : Les limites du guichet unique**

Les premières tentatives de coordination entre administrations pour faciliter la création a abouti, dès les années 80, au concept de « guichet unique ». En fait, il s'agissait de rassembler dans un même lieu les différents organismes impliqués. C'est la naissance des CFE en France et des *One Stop Shop* aux USA et en Angleterre. Jusqu'à l'avènement d'Internet, ce modèle a influencé toutes les initiatives de modernisation. Ainsi, aujourd'hui, on retrouve un « guichet unique » création dans de nombreux pays (Le Mali a ouvert le sien le 11 mai de cette année).

Les limites du « guichet unique » sont vite apparues : il ne dessert que les centres économiques les plus développés (là où la mobilisation de fonctionnaires peut se justifier par le volume de création à traiter). Par ailleurs, il nécessite au moins deux déplacements sur place : pour déposer son dossier et pour recueillir les attestations.

### **SECTION 6 : LE ROLE CLE DE LA COMMUNICATION**

Certaines régions ont élaboré des pratiques exemplaires contribuant de manière significative à l'amélioration du climat des affaires. La généralisation de ces expériences réussies au niveau national concourt à la création d'un environnement homogène, attractif et favorable à l'accroissement et à la pérennisation des investissements au Maroc.

La marge de manœuvre laissée aux régions par la loi doit, lorsqu'elle est exploitée de façon exemplaire, alimenter la réflexion autour des chantiers administratifs à entreprendre pour réformer en vue d'améliorer le climat de l'investissement au Maroc. La communication du régional au national est donc essentielle et doit être facilitée par le travail des comités régionaux DB. Les initiatives développées par ces derniers doivent alimenter et inspirer en permanence les réflexions du niveau central. De façon générale, la communication doit accompagner tout le processus de réforme, afin de garantir l'adhésion de l'ensemble des administrations et du grand public :

- *Pendant la phase d'élaboration* : c'est la phase de concertation qui, à l'occasion de tables rondes ou de débats publics, permet d'associer le maximum d'acteurs : des agents de l'administration mais aussi du secteur privé et de la société civile. Il faut tenir informées toutes les parties prenantes de l'avancement des travaux et actionner les leviers pour permettre une adoption des textes rapide (lobbying).
- *Pendant la phase de formation* : c'est le moment privilégié pour que les acteurs de la procédure s'approprient la nouvelle organisation, leurs nouveaux rôles et leurs nouvelles tâches.
- *Pendant la phase d'application* : c'est l'instant clé de la sensibilisation. Il faut faire de la publicité pour la nouvelle procédure, la faire connaître. Pour cela, les réseaux professionnels comme la presse, peuvent être de bon relais de communication.

**Encadré 19 : Sensibilisation et communication autour des activités du Programme (cf. Annexe I3)**

Pour sensibiliser le public aux nécessités de réforme, aux processus de réforme en cours ainsi qu'aux résultats des réformes, des efforts de communication ont été engagés par :

- Le Programme avec la publication d'un article relatif à l'indicateur embauche des travailleurs « *Les entreprises marocaines cherchent une issue* », ou encore sur les premiers résultats tangibles atteints par l'initiative régionale « *Meknès-Tafilalet pour un investissement durable* ».
- Des publications externes ayant trait aux activités développées par le Programme, telles que « *Pourquoi est-il si difficile de vendre un bien ?* », « *Autorisation de construire : des pistes pour moins galérer* », « *les enjeux de la création d'entreprise en ligne* », « *les initiatives nationales en cours pour faciliter la création d'entreprises* ».

**SECTION 7 : LA MODERNISATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES**

Au Maroc il existe encore des pratiques administratives qui ont l'âge des textes qui les ont institutionnalisées et qui peuvent être considérées comme des archaïsmes voire des aberrations et méritent d'être modernisées comme ces trois exemples :

- Toute signature apposée sur un document destiné à l'administration doit être légalisée auprès de la commune ; le passage à la commune constitue une procédure lourde pour le créateur d'entreprise ; la lourdeur s'amplifie lorsque l'une des parties signataires se trouve à l'étranger.
- Certaines administrations exigent que les copies des documents ou pièces justificatives soient certifiées conforme ; ceci inflige à l'investisseur des coûts et des délais superflus et supplémentaires.
- L'absence de délégation de pouvoir au niveau des administrations peut retarder le traitement des demandes et la transmission des dossiers. Par exemple, dans le cas des demandes d'autorisation de construire, la non-signature par le Président de la commune des bordereaux de transmissions paralyse l'envoi des dossiers aux administrations concernées.

## CONCLUSION

Les travaux sur les indicateurs *Doing Business* ont d'abord permis d'en montrer les limites (notamment d'un point de vue méthodologique), mais il faut reconnaître que le *Doing Business* a agi comme un stimulus pour l'initiation de plusieurs réformes : d'une part car il permet d'attirer l'attention des politiques sur ces thèmes « administratifs » et parce qu'il permet de situer les pratiques marocaines en perspective avec les meilleures pratiques internationales. Au Maroc, il a interpellé certaines administrations, certaines régions, qui ont fait appel au Programme pour tenter de rapprocher le Maroc des meilleures pratiques.

Le Programme, en totale concertation avec ses partenaires, a pu ainsi :

- proposer une analyse plus fine pour les indicateurs retenus,
- identifier et travailler avec les administrations catalyseurs du changement,
- identifier des opportunités de réforme qui s'inscrivent dans l'action gouvernementale et tiennent compte de leur faisabilité (politiquement acceptable, techniquement réalisable).

Cela s'est traduit par un travail à deux niveaux :

- au niveau régional, nous avons réalisé des projets pilotes pour illustrer la faisabilité des suggestions de réforme ;
- au niveau national, en facilitant le dialogue inter administrations pour permettre d'une part l'adaptation des textes qui accompagnent les efforts de réforme et, d'autre part, pour envisager la dissémination au niveau national des initiatives régionales ou locales qui ont fait leurs preuves.

Enfin, force nous est de constater (mais est-ce vraiment une surprise ?) que la transparence (informer, communiquer, expliquer, échanger les points de vue, se confronter à la réalité du terrain..) qui a présidée toutes nos activités, a permis, en amont des actions, d'installer le nécessaire climat de confiance, sans lequel rien n'est possible. Nos recommandations, nos pistes de réflexions sont frappées de l'aune de la neutralité, animées de la seule volonté de voir le Maroc s'arrimer au train en marche des nations modernes, dans le respect de ses spécificités, de sa culture et de son environnement des affaires tel qu'il est.

Mais cette transparence, à elle seule ne suffit pas si elle n'est pas renforcée par la performance des acteurs de la modernisation. Mais comment être performant lorsque les responsabilités sont diluées faute de manuel des procédures qui précisent les rôles et les responsabilités de chacun et lorsque les procédures, par leur nature, mettent en œuvre les compétences de plusieurs administrations ? Clarifier les responsabilités concourt à renforcer la capacité opérationnelle des organisations, quelles qu'elles soient et nous l'avons constaté ensemble au cours de ces années : les quelques résultats obtenus sont le fruit de ce binôme (transparence et responsabilité des acteurs), la preuve qu'il est possible de changer les choses, que rien n'est gravé dans la pierre en matière de procédures administratives. La transparence associée à cette performance favorisera, presque mécaniquement, la confiance entre usagers et administrations au profit de chacun.

Nous souhaitons vivement que cette dynamique et les activités initiées au cours du programme « Amélioration du climat des affaires au Maroc » se poursuivent, que les pistes de réformes proposées et les outils développés et joints en annexes de ce rapport soient utiles à ceux dont les efforts concourent à la création d'un environnement économiquement attractif et socialement responsable.