POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

THINK • STIMULATE • BRIDGE

Youth Policy Center

LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MAROCAINE

Dépasser le paradoxe de la connectivité pour garantir une inclusion administrative équitable



By **Lamia Tassafi**

Under the mentorship of:

Nouzha Chekrouni
Senior Fellow, Policy Center for the New South

Abdessalam Saad Jaldi
Senior International Relations Specialist, Policy Center for the New South

Developed as part of the **Mentorship Program** curated by the **Policy Center for the New South** and the **Youth Policy Center**

About the Mentorship Program

The Mentorship Program, jointly organized by the Policy Center for the New South (PCNS) and the Youth Policy Center (YPC), was launched to support master's students in developing policy-oriented research and writing skills, and to strengthen their contribution to public policy debates.

Implemented from March to June 2026, the pilot edition brought together six selected master's students from universities across Morocco, each paired with a mentor duo composed of a PCNS Senior Fellow and a PCNS Expert. The policy briefs developed during the program covered key themes including geopolitics and conflict dynamics, international cooperation, energy and sustainable development, macroeconomic and trade policies, labor market and human capital, and equality and inclusion.

Through methodological workshops, individual mentorship, and continuous feedback, participants were guided in transforming their research ideas into concise, evidence-based policy briefs. The program fostered intergenerational dialogue and knowledge exchange between emerging researchers and experienced policy experts, while providing participants with practical tools to define policy-relevant problems, structure their analysis, formulate actionable recommendations, and communicate their research to policy audiences.

This policy brief is the result of the mentorship and research process undertaken as part of the program's first cohort. It reflects the program's ambition to amplify youth-led policy research while nurturing a new generation of researchers committed to evidence-based policymaking.

For inquiries, please contact: mentorship@policycenter.ma

Liste des Abbreviations :

ADD : Agence de développement du digital,
AMO : Assurance maladie obligatoire,
ANRT : Agence nationale de réglementation des télécommunications,
CNSS : Caisse nationale de sécurité sociale,
CSMD : Commission spéciale sur le modèle de développement,
DGCT : Direction générale des collectivités territoriales,
DGI : Direction générale des impôts,
GSMA : Association mondiale des opérateurs de téléphonie mobile (Global System for Mobile Communications Association),
HCP : Haut-commissariat au Plan,
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques,
PDTI : Programme de développement territorial intégré,
RGPH : Recensement général de la population et de l'habitat,
RSU : Registre social unique.

Résumé exécutif

Le Maroc accélère sa transformation digitale afin de moderniser l'administration et d'améliorer l'accès aux services publics. Toutefois, cette dynamique révèle un paradoxe d'inclusion : malgré un taux de pénétration d'internet atteignant 88 %, l'offre numérique progresse plus rapidement que la capacité effective des citoyens à l'utiliser. Le principal frein à cette transformation apparaît ainsi moins technique que capacitaire et territorial.

Cette situation s'explique par un hiatus entre la conception centralisée des services numériques et les réalités d'usage, tel que mis en évidence par le concept de Design-Reality Gap (Heeks, 2003). Les populations rurales, les femmes et les personnes à faible niveau d'alphabétisation rencontrent des obstacles persistants liés à la littératie numérique, à l'accès et à l'accompagnement. En l'absence d'ajustement, cette trajectoire risque de renforcer une administration à deux vitesses et d'accentuer les inégalités d'accès aux droits.

Face à ces limites, la transition digitale doit évoluer vers un modèle hybride territorialisé, combinant outils numériques et accompagnement humain de proximité. Les Programmes de développement territorial intégré (PDTI) offrent à cet égard un levier opérationnel pertinent pour ancrer cette transformation dans les réalités locales.

Dans cette perspective, les priorités d'action portent sur le déploiement de dispositifs de médiation numérique à l'échelle territoriale, l'intégration systématique du numérique dans les politiques de développement local, le renforcement des capacités des populations vulnérables et l'implication des acteurs territoriaux dans la conception des services publics.

Résumé analytique / technique

Le Maroc s'est engagé sur une vaste trajectoire de modernisation de l'administration publique, faisant de la transformation digitale un levier central pour la transparence, l'efficacité publique et le rapprochement de l'administration avec les citoyens. Cette dynamique s'est concrétisée par la dématérialisation de plus de 600 services publics (portails de la DGI, CNSS, AMO, RSU). Pourtant, l'analyse croisée des données d'infrastructure et des statistiques d'usage révèle un paradoxe préoccupant : alors que l'offre de services en ligne croît de manière exponentielle, une part majoritaire de la population rencontre des difficultés structurelles à les utiliser de manière autonome. Ce fait suggère que la principale entrave à l'e-administration n'est plus liée à la couverture réseau, mais est fondamentalement capacitaire. La complexification des interfaces augmente fortement les exigences en littératie numérique, alors que le niveau global de compétence des usagers peine à suivre, ce qui fragilise l'équité et le principe d'universalité du service public.

L'objectif de ce diagnostic est de cerner le déficit d'inclusion auquel fait face l'administration marocaine dans sa transition numérique et d'identifier les leviers prioritaires pour aligner la conception des services sur les capacités réelles des usagers. L'analyse repose sur l'exploitation des indicateurs de l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (ANRT, 2024) et des enquêtes du Haut-commissariat au Plan (HCP) issues du Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH, 2024) sur les inégalités sociales et territoriales au Maroc. Cette situation est analysée ici à l'aune du cadre théorique du **Design-Reality Gap**

développé par Richard Heeks (2003). Ce concept se définit comme le fossé structurel existant entre les hypothèses de conception technique et la réalité socio-économique, culturelle et cognitive des usagers finaux sur le terrain. L'explication académique de Heeks démontre que plus ce décalage entre l'attente technique et la réalité des compétences est grand, plus le taux d'échec ou d'abandon d'une plate-forme publique est inévitable.

Pour opérationnaliser cette grille de lecture, l'analyse adopte une segmentation de la population marocaine fondée sur le degré d'autonomie administrative, adossée aux profils d'usage identifiés par le Haut-commissariat au Plan (HCP, 2023) et les typologies d'appropriation de l'e-gouvernement documentées par Zinaoui et El Khettab (2022).

- **Les « Usagers intégrés »**, représentant environ **35 à 40 %** de la population (HCP, 2023 ; Zinaoui & El Khettab, 2022), capables de réaliser une démarche administrative complexe de bout en bout,
- **Les « Usagers en illectronisme »**, constituant **60 à 65 %** des citoyens qui opèrent selon des modèles de recours à l'intermédiation pour accéder à leurs droits. Cette part de la population subit **l'illectronisme** — concept défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2020) comme le manque de compétences de base nécessaires pour utiliser les outils numériques et traiter les informations en ligne.

Les résultats confirment l'existence d'une tension asymétrique sur l'accès aux droits. Avec une dynamique d'accès internet des ménages en nette progression, atteignant 89,2 % en 2024 contre 88,7 % en 2023 et 80,8 % en 2019 (ANRT, 2024), la non-utilisation des plateformes publiques ne relève plus de l'absence d'équipement global. Le blocage est donc cognitif et ergonomique avant d'être infrastructurel. Les dynamiques d'exclusion varieront fortement selon les caractéristiques sociodémographiques.

01. Le paradoxe de la connectivité : de l'accès mobile à l'incapacité administrative

La généralisation du Smartphone masque une réalité d'usage très fragmentée. En effet, selon les données du RGPH (HCP, RGPH 2024), 84,4 % des individus âgés de 15 ans et plus possèdent un téléphone mobile, mais ce taux cache une fracture entre le milieu urbain (89,3 %) et le milieu rural (75,5 %).

Le déficit de littératie administrative

Bien que l'utilisation des réseaux sociaux soit répandue, la consultation d'un site d'e-gouvernement nécessite des aptitudes cognitives particulières. D'après les informations du HCP (RGPH 2024), seulement près de 60 % des personnes de 15 ans et plus utilisent réellement l'internet de façon générale. Ce décalage illustre le concept d'Usage Gap (écart d'usage) formalisé par la GSMA (2023), qui désigne la situation où des populations couvertes par les réseaux n'utilisent pas les services en ligne avancés en raison d'un manque de compétences.

L'adaptation numérique des formulaires publics reflète la complexité sémantique de l'administration sur papier.

Pour environ 70 % des utilisateurs peu qualifiés, le langage administratif associé à l'interface digitale représente un défi insurmontable, provoquant des taux d'abandon élevés lors des étapes de saisie des données.

Le Design-Reality Gap en action : les plates-formes sont conçues de manière centralisée, s'adressant implicitement à un utilisateur standardisé. Ce décalage crée une fracture de second degré : l'outil est disponible, mais sa conception exclut de facto les populations dont le niveau d'instruction est limité.

02. Fracture territoriale : la double contrainte du milieu rural

La dématérialisation, censée abolir les distances, tend paradoxalement à superposer une nouvelle cartographie des vulnérabilités sur les disparités territoriales existantes.

- **L'enclavement capacitaire :** si les infrastructures 4G couvrent aujourd'hui la majorité du territoire, l'enquête sur l'accès et l'usage des TIC par les ménages (ANRT, 2024) révèle une profonde fracture territoriale : le taux d'accès à internet s'élève à 93,6 % en milieu urbain contre seulement 78,4 % en milieu rural. De plus, les zones rurales concentrent les déficits d'alphabétisation fonctionnelle. Moins de 25 % de la population rurale démontre une capacité à effectuer des transactions administratives complexes en ligne sans assistance.
- **Une dimension de genre critique :** l'inclusion numérique est fortement entravée par des disparités de genre. Selon les données de l'Association mondiale des opérateurs

de téléphonie mobile (GSMA, 2023), les femmes marocaines ont environ 17 % moins de chances que les hommes d'utiliser l'internet mobile pour des services complexes, un écart qui se creuse drastiquement dans les provinces rurales.

03. Intermédiation par défaut : la privatisation de l'accès aux droits

Face à l'impossibilité d'interagir avec les systèmes dématérialisés, un écosystème d'intermédiation s'est structuré pour absorber cette demande de résilience.

- **Le recours monétisé aux tiers :** l'obligation d'utiliser des plateformes pour des services essentiels (AMO, bourses, RSU) engendre une explosion de la demande d'assistance. Une part significative des citoyens dépend des cybercafés ou des écrivains publics pour leurs démarches. Cette modalité introduit des coûts cachés pour les populations précaires.
- **Le risque pour le service public :** ce phénomène de délégation contrainte soulève des risques majeurs : fuite de données personnelles, erreurs de saisie, et surtout, la monétisation de l'accès à des services publics légalement gratuits. Cela remet en question le principe fondamental d'égalité d'accès aux droits, énoncé dans les stratégies nationales de développement, notamment le Nouveau modèle de développement et les programmes de numérisation à l'horizon 2030 (Commission spéciale sur le modèle de développement [CSMD], 2021).
- **Le profil "Hyper-connecté vulnérable" :** il illustre le paradoxe actuel. La personne possède un Smartphone et un forfait de données mobiles, mais l'utilise exclusivement pour le divertissement. Face à un formulaire étatique, elle se retrouve bloquée, prouvant que la connectivité technique ne vaut pas compétence numérique.
- **Le profil "Rural dépendant" :** c'est ici que le risque d'exclusion sociale est le plus saillant. Éloigné des centres urbains et des points de contact physiques de l'administration, cet usager subit la dématérialisation comme une barrière supplémentaire plutôt que comme un rapprochement.

Ce phénomène engendre une intermédiation contrainte : ce concept se définit académiquement comme une situation de vulnérabilité où le citoyen se voit dépossédé de son autonomie administrative et contraint de déléguer l'accès à ses droits constitutionnels à des tiers marchands informels (cybercafés), en raison de l'inaccessibilité cognitive des plateformes (Heeks, 2006).

04. Politiques publiques numériques : ambitions, progrès et limites

Les politiques publiques marocaines en matière de transformation numérique s'appuient sur des cadres stratégiques structurés visant à moderniser l'administration et à améliorer la qualité des services publics. Cela s'articule désormais autour de la nouvelle stratégie nationale « Maroc Digital 2030 », élaborée en alignement avec les orientations du Nouveau modèle de

développement (CSMD, 2021) et pilotée par l'Agence de développement du digital (ADD). Cette feuille de route stratégique fixe le cap d'une administration publique marocaine agile, ayant l'ambition d'atteindre une dématérialisation complète des parcours usagers clés.

Ces politiques sont directement interpellées par la structure des infrastructures nationales. Selon les rapports institutionnels croisés de l'ANRT et de la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA, 2024), l'internet mobile représente plus de 90 % des connexions globales dans le royaume. L'ANRT (2024) précise que 93,6 % des ménages connectés utilisent l'internet mobile, tandis que l'accès fixe reste très minoritaire, ne concernant que 26 % des ménages. C'est précisément pour corriger cette dépendance aux réseaux mobiles que la stratégie « Maroc Digital 2030 » met l'accent sur le développement des usages avancés, afin de transformer une connectivité de divertissement en une connectivité administrative productive.

En parallèle, l'implémentation opérationnelle et budgétaire de la décentralisation s'organise autour des PDTI, placés sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et de sa Direction générale des collectivités territoriales (DGCT). Ces instruments de planification régionale constituent le réceptacle financier idoine pour ancrer localement les structures d'accompagnement physique des citoyens exclus, garantissant ainsi la convergence territoriale des politiques publiques numériques.

05. Analyse et rigueur scientifique : résistances et formalisation des concepts

Pour inscrire ce Policy Brief dans une démarche scientifique rigoureuse, il convient de définir précisément les concepts clés de l'exclusion numérique et d'analyser les freins structurels internes.

La résistance culturelle et la technophobie de l'acteur public

Cette question peut être analysée à travers le concept de « Design-Reality Gap » développé par Heeks (2006) qui met en évidence la technophobie et la résistance culturelle interne des agents publics au sein des administrations locales (communes, annexes administratives). La transition numérique a sous-estimé le facteur humain interne :

- **Perte de pouvoir symbolique :** les agents publics perçoivent la dématérialisation comme une menace pour leur autorité, historiquement adossée au contrôle physique des dossiers et à l'apposition du tampon.
- **Insécurité capacitaire :** à l'instar des usagers, une part substantielle de fonctionnaires communaux d'un certain âge manque de compétences techniques face aux nouveaux portails de gestion internes (état civil, urbanisme). Pour contourner cette complexité, ils développent des comportements de résistance, comme l'exigence systématique de doublons papier auprès des citoyens, annulant ainsi les efforts de simplification.

06. Recommandations

Sur la base de cette analyse et des enseignements tirés d'expériences, nous proposons une série de recommandations stratégiques visant à réduire le déficit d'inclusion administrative numérique.

6.1. Intégration de l'assistance vocale en langues amazighe et darija

L'urgence immédiate est de lever la barrière textuelle qui nourrit l'illectronisme en capitalisant sur les technologies d'assistance vocale.

Il serait utile d'imposer une révision ergonomique des plateformes à fort impact social (RSU, AMO). L'implémentation d'assistants vocaux interactifs permettra aux usagers analphabètes de naviguer par la parole.

L'outil vocal doit impérativement intégrer des modules de traitement automatique du langage naturel capables de comprendre et d'interagir dans les trois variantes régionales de la langue amazigh : le **tachelhit**, le **tarifit** et le **tamazight**, ainsi qu'en **darija**. L'écoute et le guidage vocal éliminent la nécessité de maîtriser l'écrit administratif complexe.

6.2. Institutionnalisation des dispositifs de médiation physique de proximité : modèle inspiré des « Maisons France Services »

Afin de répondre au déficit d'autonomie administrative, le Maroc pourrait s'inspirer du modèle européen des Maisons France Services. Ce dispositif se définit comme un réseau de guichets uniques phygitalisés où des agents polyvalents guident physiquement les citoyens dans l'utilisation des portails numériques de multiples administrations cloisonnées (sociales, fiscales, emploi). Transposée au contexte marocain pour briser les silos ministériels, cette approche justifie la création de structures mutualisées territorialisées selon un triptyque de proximité.

- **Les Centres de médiation numérique (CMN) :** ces centres seraient des guichets uniques de proximité, implantés au niveau des chefs-lieux provinciaux et des bourgs ruraux stratégiques. Ils accueilleraient une équipe d'agents formés à l'accompagnement numérique, capables d'assister les citoyens dans leurs démarches sur les plateformes publiques.
- **Les Unités mobiles d'assistance digitale (UMAD) :** afin d'atteindre les populations les plus enclavées, des unités mobiles équipées de terminaux et d'une connexion internet haut débit assureraient une présence itinérante. Ces unités constitueraient un pont entre les capacités centrales et les réalités territoriales.
- **Les Points d'accès numériques mutualisés (PANM) :** déployés via les centres de formation agricoles, les coopératives rurales et les associations locales, ces points offriraient un accès gratuit aux services numériques publics, assorti d'une assistance de proximité.

L'enjeu n'est donc pas de faire du mimétisme en important une solution prête à l'emploi, mais bien de contextualiser ce modèle aux réalités marocaines. Si l'importation mécanique condamne le projet à l'échec, seule une adaptation linguistique et territoriale permettra à cette

innovation de voir le jour. L'expérience internationale doit être une boussole, mais l'ancrage doit rester profondément dépendant.

6.3. Plan national d'accompagnement du changement pour les fonctionnaires technophobes

Déployer un programme de mise à niveau obligatoire des agents communaux. L'évaluation de leur performance doit intégrer des indicateurs mesurant leur capacité à guider les usagers sur les outils numériques, substituant la culture du contrôle par celle de l'accompagnement inclusif.

6.4. Fléchage budgétaire obligatoire au sein des PDTI

Les PDTI, cogérés par le ministère de l'Intérieur, les Conseils régionaux et les gouverneurs de provinces, doivent inscrire la lutte contre l'illectronisme comme un axe stratégique obligatoire.

Une quote-part minimale du budget global de chaque PDTI doit être légalement fléchée vers le financement des infrastructures de la phygitalisation (salaires des médiateurs locaux, fonctionnement des CMN et carburant des UMAD). Les collectivités territoriales deviennent maîtresses d'ouvrage de l'inclusion, arrimant les budgets aux réalités capacitaires régionales.

07. Conclusion

La numérisation des services publics représente une opportunité majeure pour moderniser l'État marocain et améliorer considérablement la qualité des services publics. Cependant, sans une approche inclusive et territorialisée, elle risque non seulement de ne pas atteindre ses objectifs d'efficacité, mais aussi d'exacerber les inégalités existantes en créant des déserts numériques au sein du pays.

Le diagnostic présenté dans cette note d'orientation met en évidence un paradoxe majeur : le Maroc dispose de l'infrastructure réseau et des outils technologiques nécessaires pour offrir à ses citoyens des services publics modernes et efficaces, mais ceux-ci restent inaccessibles à une majorité de la population. Il ne s'agit pas d'un problème de technologie, mais de capacités, de contexte et de conception.

La « phygitalisation » de l'administration publique — c'est-à-dire la coordination systématique entre le physique et le numérique — apparaît comme la voie la plus prometteuse en matière d'inclusion. Elle reconnaît que les citoyens ne sont pas tous « matures sur le plan numérique » et que le service public doit maintenir un lien humain pour s'assurer que personne ne soit laissé pour compte devant un écran.

Les PDTI, par leur nature holistique et leur ancrage local, fournissent le cadre institutionnel optimal pour opérationnaliser cette transition. Plutôt que de considérer la numérisation et le développement territorial comme deux agendas parallèles, la recommandation majeure est d'en faire une politique unifiée, où chaque composante du PDTI — agriculture, santé, éducation, gouvernance locale — intègre la transformation numérique comme levier d'inclusion et de proximité.

En définitive, l'enjeu n'est pas technologique mais politique, organisationnel et humain. La

réussite de la stratégie « Maroc Digital 2030 » pour le secteur public dépendra moins de la sophistication de nos algorithmes que de notre capacité à concevoir des systèmes inclusifs, à former les usagers et à maintenir un lien humain qui garantisse que la modernisation bénéficie réellement à tous les citoyens, indépendamment de leur localisation, de leur revenu ou de leur niveau d'éducation.

Bibliographie

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis*, action. Oxford University Press.
- https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001
- Agence de développement du digital (ADD). (2022). *Stratégie de transformation digitale du Maroc.* Rabat, Maroc.
- Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD). (2021). *Le Nouveau modèle de développement : libérer les énergies et restaurer la confiance.* https://www.csmd.ma
- Dada, D. (2006). The failure of e-government in developing countries : A literature review. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 26(1), 1–10. https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2006.tb00176.x
- GSMA. (2023). *The mobile gender gap report 2023.* https://www.gsma.com/r/gender-gap/
- Haut-commissariat au Plan (HCP). (2023). *Les inégalités sociales et territoriales au Maroc.* Rabat, Maroc.
- Heeks, R. (2003). *Most e-Government-for-Development Projects Fail: How Can Risks Be Reduced?* iGovernment Working Paper Series, University of Manchester. https://research.manchester.ac.uk/en/publications/most-egovernment-for-development-projects-fail-how-can-risks-be-r/
- Heeks, R. (2006). *Implementing and managing eGovernment: An international text*. SAGE Publications. https://doi.org/10.4135/9781446217818
- International Telecommunication Union (ITU). (2022). *Measuring digital development: Facts and figures 2022.* https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx
- Ministère de l'économie et des finances. (2025). *Projet de loi de Finances 2026 : Rapport économique et financier.* Rabat, Maroc.
- OECD. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en
- OECD. (2020). *Bridging the digital divide*. OECD Publishing. https://www.oecd.org
- OECD. (2021). *The territorial approach to the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e86fa715-en
- Rarhoui, K. (2024). An analysis of African e-government development: Trends and challenges. *African Scientific Journal.* http://www.afrsj.com/index.php/AfricanScientificJournal/article/view/654
- Rondinelli, D. A. (1983). *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429043246

- Ryu, S. K., & Echkaou, M. (2025). Morocco's digital transformation journey. *In Digital transformation in emerging economies*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-032-00514-4_14
- United Nations. (2022). *E-Government survey 2022: The future of digital government*. https://publicadministration.un.org/egovkb
- United Nations Development Programme (UNDP). (2020). *Digital strategy for inclusive development*. https://www.undp.org
- World Bank. (2016). *World development report 2016: Digital dividends*. World Bank. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016
- World Bank. (2018). *Territorial development and local governance in MENA*. World Bank. https://www.worldbank.org
- World Bank. (2019). *World development report 2019: The changing nature of work*. World Bank. https://www.worldbank.org
- World Bank. (2021). *The digital economy for Africa initiative*. World Bank. https://www.worldbank.org
- Zahidi, K. (2025). Digitalisation de la santé au Maroc : un levier de gouvernance pour l'efficacité et l'équité. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 6(10), 649–661.
- Zinaoui, T., & El Khettab, M. K. (2022). La digitalisation des administrations publiques à l'ère de la pandémie : le cas de la CNSS au Maroc. Communication & Organisation, 62(2), 143–161.
- https://shs.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2022-2-page-143.htm





Youth Policy Center