

## FICHE ACTION MAROC

### 1. IDENTIFICATION

Intitulé	<b>Programme de Consolidation et d'Approfondissement de la Réforme de l'Administration et de la Gouvernance Publiques au Maroc</b>		
Coût total	<b>73 millions d'Euros</b>		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Appui budgétaire général – Gestion centralisée		
Code CAD	15140	Secteur	Administration gouvernementale

### 2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

#### 2.1. Situation économique et sociale

Suite aux bons résultats économiques de 2006 présentés lors de la 5<sup>ème</sup> session du dialogue économique UE-Maroc, l'économie marocaine se doit désormais de pérenniser un chemin de **croissance** structurelle suffisamment élevée pouvant dégager les ressources et les marges de manœuvre suffisantes, particulièrement dans la perspective d'une ouverture accrue à la concurrence étrangère (Accords d'Association, Accords de libre échange), afin de résoudre les nombreux défis économiques et sociaux du pays. Si le Maroc respecte globalement sa contrainte budgétaire, bénéficie d'une abondante capacité de financement interne et d'une situation d'endettement soutenable, le double excès d'offre observé sur les marchés des facteurs de production (générant un niveau de chômage important et une sous utilisation de l'épargne nationale), témoigne d'obstacles structurels à l'initiative privée, à l'investissement et à la croissance. De plus, les indicateurs de développement humain (pauvreté, éducation, santé) restent bien en deçà des potentialités réelles du pays et révèlent des indices préoccupants concernant le développement social. Le niveau de **pauvreté** générale au Maroc s'est établi à 14,3% en 2004. Le chômage, l'emploi informel et le sous emploi restent inquiétants : le taux de **chômage** étant de 18,4% au niveau urbain (2005) et de 32,7% au niveau des jeunes (2005), en hausse pour 2006. L'analphabétisme et les mauvaises conditions de santé et d'éducation fragilisent des couches très larges de la population qu'ils soient diplômés ou non. Le dernier rapport du PNUD sur le Développement Humain (2006) a classé le Maroc au 123<sup>ème</sup> rang mondial alors qu'il est en 105<sup>ème</sup> position en matière de revenu par tête. Une problématique nationale relative à une meilleure participation de la population à la croissance économique du pays et à une meilleure allocation et redistribution des richesses s'impose. Cette problématique ne peut pas être abordée ni résolue à travers le seul prisme des équilibres macroéconomiques mais essentiellement en terme de réformes structurelles visant entre autres l'efficacité et l'efficience des services publics, la promotion d'une meilleure gouvernance publique institutionnelle, économique, financière et juridique, la promotion du capital humain et l'accès aux services sociaux, ainsi qu'une meilleure fluidité des

canaux de transmissions des ressources financières nationales vers le secteur privé productif et générateur d'emplois.

## 2.2. Politique et stratégie de coopération du pays bénéficiaire

### (1) Politique et stratégie nationales:

L'engagement politique national envers la consolidation et l'approfondissement de la réforme de l'administration publique existe au plus haut niveau. En attestent les Discours et Lettres Royales de SM le Roi Mohammed VI, la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre et ses Lettres de politique de développement de 2004 et 2006 relatives à la réforme de l'administration publique et à l'édifice d'un cadre législatif et réglementaire idoine. Les volets clés de la réforme de l'administration, dont la modernisation de la programmation budgétaire<sup>4</sup> ainsi que la réforme de la gestion des ressources humaines<sup>5</sup> ont été pleinement intégrés dans les objectifs de la loi des finances. Ce cadre général garantit ainsi un niveau préalable satisfaisant d'appropriation et permet au programme de consolidation de la CE de s'intégrer pleinement dans une dynamique de réforme pilotée par les autorités nationales

### (2) Mesure des performances:

Des comités interministériels de pilotage de la réforme de l'administration publique et de la déconcentration ont été établis sous l'égide de la Primature afin de coordonner, de suivre et d'évaluer les mesures de réformes mises en œuvre. Dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2007, des indicateurs de performance spécifiques à chacun des paragraphes des budgets d'investissements des différents départements ministériels ont été établis dans le cadre d'un document consolidé et annexé à la loi de finances<sup>6</sup>. Un programme de formation et de séminaire a été planifié afin de permettre aux fonctionnaires concernés de se sensibiliser aux meilleures pratiques internationales, aux techniques de programmation budgétaire axée sur les résultats, l'établissement d'indicateurs de performance et du suivi de leur exécution dans le cadre de la globalisation des crédits afin de mieux piloter les prochaines étapes de diffusion de la réforme au sein de l'administration nationale.

## 2.3. Politiques sectorielles

Cet appui budgétaire général, de nature multisectoriel, se positionne en amont et en complémentarité des autres programmes d'appui budgétaires sectoriels, particulièrement dans les secteurs sociaux (la santé, l'éducation et l'INDH) afin de promouvoir la synergie nécessaire à la mise en œuvre des nouveaux outils de programmation budgétaire (CDMT, globalisation des crédits...) et de gestion des ressources humaines (gestion prévisionnelle, plans de formation continue,

---

<sup>4</sup> Programmation pluriannuelle des dépenses, gestion accès sur les résultats, globalisation des crédits, contractualisation entre l'administration centrale et ses services déconcentrés, réforme du contrôle de la dépense, réglementation des marchés publics, mise en œuvre du système de gestion intégrée des dépenses...

<sup>5</sup> Mise en place de Référentiels emplois compétences (REC) pour une gestion prévisionnelles des ressources humaines, réforme des systèmes d'évaluation et de promotion, préparation de plan de formation continue, mise en œuvre d'une politique de redéploiement, maîtrise de la masse salariale à travers une limitation des nouveaux recrutements.

<sup>6</sup> "Indicateurs chiffrés", Loi de Finances pour l'année budgétaire 2007, Ministère des Finances et de la Privatisation ([www.finances.gov.ma](http://www.finances.gov.ma)).

redéploiement) au niveau de certains départements ministériels pilotes. D'autre part, la complémentarité du présent programme avec celui relatif à l'INDH, permettra un dialogue structurant avec les autorités nationales concernant l'articulation entre la stratégie nationale de déconcentration administrative et budgétaire et la décentralisation caractérisant la mise en œuvre de l'INDH.

## 2.4. Finances publiques

### (1) Un cadre budgétaire nationale soutenable à moyen terme

L'objectif fixé par le gouvernement de consolidation budgétaire (objectif d'un déficit base engagement inférieur à 3% d'ici 2010), s'est concrétisé en 2006 avec la réduction du déficit budgétaire hors recette de privatisation à 2.1% du PIB comparé à 5.3% en 2005. Les dépenses de personnels se sont stabilisés autour de 12% du PIB alors que le Gouvernement maintient son objectif de 10% d'ici 2010. Cette consolidation budgétaire a un effet positif sur la réduction du poids de la dette (57% du PIB en 2006), cette dernière étant essentiellement intérieure, et qui confirme l'orientation stratégique du Gouvernement de bonne gestion et de soutenabilité à moyen terme.

### (2) Mécanismes fiables de gestion des finances publiques débouchant sur un risque fiduciaire limité.

Les études d'évaluation de la gestion des finances publiques marocaines par la Banque Mondiale (*Country Financial Accountability Assessment* - CFAA 2003 & 2007, *Country Procurement Assessment Review* - CPAR 2000) et le FMI (Module de Transparence des Finances Publiques – ROSC 2005) ont diagnostiqué que le système de gestion des finances publiques marocains bénéficiait d'un niveau élevé de transparence, de fiabilité et de sécurité juridique et permettait une maîtrise convenables des évolutions budgétaires.

### (3) Eligibilité du pays à l'appui budgétaire:

A la lecture des paragraphes précédents, le Maroc respecte les critères d'éligibilité à un appui budgétaire (une stratégie et une politique nationale de réforme de l'administration publique, une stabilité macroéconomique globale et un cadre budgétaire soutenable à moyen terme et un système de gestion des finances publiques qui présente un degré satisfaisant de fiabilité et de transparence validé par les institutions de Bretten Woods).

## 2.5. Enseignements tirés

Les autorités marocaines ont démontré jusqu'ici un niveau conséquent de conceptualisation et d'appropriation de la réforme de l'administration publique. Les travaux ont porté essentiellement sur les fondations, la conception et de la mise en place d'un nouveau cadre juridique, réglementaire et méthodologiques (nouvelles pratiques de gestion administratives et budgétaires<sup>7</sup>). Une dynamique de la réforme

---

<sup>7</sup>

Cadre de Dépenses à Moyen Terme et programmation axée sur la performance et les résultats, globalisation des crédits et contractualisation entre les administrations centrale et leurs services déconcentrés, mise en place d'une gestion intégrée de la dépenses et d'un nouveau système de contrôle modulé de la dépense, promotion des

s'est donc mise en place malgré les nombreux défis humains, techniques, financiers, institutionnels et politiques qui ont pu jusqu'ici expliquer un étalement, souvent justifié, de la réforme dans le temps et des retards dans la réalisation de certaines actions. Les efforts de formation et le financement des autres coûts transitoires nécessaires à la consolidation de la réforme et plus spécifiquement à l'appropriation et la maîtrise des nouveaux concepts et des nouvelles pratiques par les administrateurs gestionnaires devront rester au centre des préoccupations afin d'éviter le risque d'une trop grande dilution des initiatives prises au niveau central.

## **2.6. Actions complémentaires**

Le présent programme intervient en amont et en complémentarité des autres opérations de la CE en matière d'appuis budgétaires sectoriels dans les domaines de l'éducation, la santé et la réduction de la pauvreté (INDH). Des synergies sont attendues concernant: (1) la diffusion et l'appropriation des nouveaux concepts et pratiques de gestion par les administrateurs des ministères sociaux et de leurs services déconcentrés devant contribuer à termes dans l'amélioration de la qualité des services publics; (2) la consolidation de la déconcentration budgétaire administrative et financière (services déconcentrés des Ministères) et de son articulation avec la décentralisation (particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre de l'INDH). De plus le programme d'appui budgétaire général en cours de la CE aux autorités marocaines dans le cadre de la réforme de la fiscalité permet d'aborder de manière holistique la soutenabilité des finances publiques marocaines en favorisant la promotion de mesures de réformes agissant de manière combinée sur les dépenses et les ressources publiques.

## **2.7. Coordination des bailleurs de fonds**

Le programme continuera d'être géré de manière coordonnée avec la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement plus spécifiquement durant la phase de négociations avec les autorités des modalités du présent programme (préalables, conditionnalités et appui financier et technique) et de celles du prochain prêt programmatique de la Banque Mondiale<sup>8</sup>. Un exercice commun dans le cadre d'une évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) est déjà en discussion entre la Banque Mondiale et la CE.

## **3. DESCRIPTION**

### **3.1. Objectifs**

L'objectif général de cet appui est d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration publique marocaine dans la maîtrise et la gestion de ses ressources budgétaires et de ses ressources humaines. L'objectif général plus large est de contribuer à l'établissement d'une bonne gouvernance financière publique administrative, financière, économique et sociale.

---

procédures d'audits de performance et de certification des ordonnateurs, gestion prévisionnelle des ressources humaines à travers l'exploitation des Référentiel Emploi-Compétence, préparation de plan de formation continue et de plan de redéploiement, réforme de la procédure de recrutement, d'évaluation et d'avancement.

<sup>8</sup> La coordination déjà observée dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des programmes précédents avait débouché sur une matrice des conditionnalités et des évaluations du programme communes

L'objectif spécifique de cet appui est de contribuer à la consolidation et l'approfondissement des acquis de la réforme de l'administration publique en assistant financièrement et techniquement le Gouvernement dans la phase opérationnelle de mise en œuvre, de diffusion et d'ancrage des nouveaux modes de gestion de la dépense publique et des ressources humaines au sein de l'administration nationale ainsi que dans sa stratégie de déconcentration administrative et financière.

### **3.2. Résultats escomptés et principales activités**

Les résultats escomptés s'inscrivent dans la continuité, le parachèvement et la consolidation des actions entreprises dans le cadre du programme précédent particulièrement dans le cadre opérationnel de la diffusion de la réforme. D'autres aspects seront plus spécifiquement ciblés comme la systématisation de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (à travers le suivi des résultats d'un diagnostic PEFA), la plus grande transparence et efficacité dans les passations des marchés publics, et l'avancement de la déconcentration administrative et budgétaire;

- Amélioration qualitative dans la gestion budgétaire axée sur une programmation pluriannuelle, une plus large globalisation des crédits, une généralisation des contrats programme et de performance entre administrations centrales et services extérieurs ainsi que le suivi d'indicateurs de résultat et de la performance.
- Avancement dans la mise en œuvre d'un système informatisé intégré de gestion de la dépense publique.
- Mise en place du système de contrôle modulé de la dépense et renforcement des capacités d'audit internes.
- Gestion efficace et transparente de la passation des marchés publics
- Gestion performante, efficace et transparente des ressources humaines dans l'administration publique en matière de recrutement, de promotion, de formation et de redéploiement.
- Meilleure gestion et maîtrise de la masse salariale.
- Avancée dans le processus de déconcentration administrative.

Suite à l'augmentation récente de son budget de 20 à 73 millions d'Euros (voir § "Budget et calendrier"), la nature du programme s'en trouve modifiée. Conçu initialement dans le PIN comme une action de consolidation du PARAP, le programme, dans sa nouvelle dotation budgétaire, voit sa vocation s'inscrire bien au-delà de cette consolidation. L'augmentation des fonds doit se traduire par un élargissement du périmètre du chantier de réforme et par une ambition accrue en terme de résultats attendus. Le programme doit donc viser à promouvoir un degré supérieur d'approfondissement de la Réforme de l'Administration Publique en cours à travers de nouveaux axes de réforme, corollaires de la mise en place d'une nouvelle gouvernance publique administrative, financière, économique et sociale. Dans ce contexte, le programme a donc également vocation à aborder des aspects (liste indicative et non exhaustive) relatifs à:

- La révision de la Loi organique relative aux lois de finances.
- La réduction des délais d'examen des projets de loi de règlement et des déclarations de conformité des comptes de l'état ainsi que le renforcement de l'efficacité du contrôle et de l'audit externe
- La refonte de la gestion des crédits de personnels au sein de l'administration publique
- L'amélioration de la qualité de l'administration en matière de services publics auprès des administrés et des citoyens ainsi qu'en matière de promotion d'environnement des affaires et de facilitation des investissements.
- La refonte du système de subvention universelle des produits socialement sensibles (compensation) vers un système d'assistance sociale ciblé.

En complément de l'appui budgétaire qui permettra de financer les coûts budgétaires transitoires de la mise en œuvre opérationnelle de la réforme (séminaire de formation des gestionnaires aux nouvelles pratiques et modes de gestion, informatisation et constitution des systèmes d'information...), un appui institutionnel, sous forme de missions ponctuelles et/ou d'études spécifiques, accompagnera, selon les besoins identifiés par la CE et/ou exprimés par les autorités, la mise en œuvre des activités correspondantes (généralisation de la programmation triennale glissante basée sur la performance, amélioration de la qualité des indicateurs, finalisation et exploitation des référentiel des emplois et des compétences (REC), finalisation au sein des départements ministériels des plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines et des plan directeur de formation continue et de redéploiement, application des nouvelles méthodes d'évaluation et de promotion, application des nouvelles règles de passation de marchés conformes aux normes internationales, finalisation des schémas directeurs de déconcentration, mise en œuvre de la réforme de la classification des emplois et de la rémunération...).

### **3.3. Parties prenantes**

Le Ministère des Finances et de la Privatisation, le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics ainsi que les autres départements ministériels et leurs services déconcentrés (dont ceux soutenus par les autres programmes d'aide budgétaire sectoriels de la CE) sont parties prenantes. Le Ministère de l'intérieur devrait aussi constituer un interlocuteur important dans la mise en œuvre de l'architecture organisationnelle et juridique de la déconcentration. Un rapprochement auprès de la Primature pourra s'avérer nécessaire afin d'assurer le meilleur pilotage possible dans la consolidation de la réforme dans ses thématiques les plus sensibles et les plus transversales. La phase opérationnelle continuera d'être conduite dans le cadre d'un processus participatif impliquant les administrateurs, les administrés, les partenaires sociaux, le secteur privé, la société civile et les collectivités locales.

### **3.4. Risques et hypothèses**

L'incertitude quant à l'engagement du nouveau gouvernement après les élections de septembre 2007 doit être dissipée par la dynamique intrinsèque de la réforme au sein de l'administration et par le fait que de nombreux bailleurs de fonds prévoient une

continuité dans leur soutien à la consolidation de réforme. Les risques réels de rétroaction dans le processus de la réforme de l'administration paraissent de ce fait limités. Il subsistera cependant toujours un risque politique de fléchissement du rythme de la réforme particulièrement dans la mise en œuvre de certaines mesures "sensibles" (réforme des statuts, contrôle de la masse salariale, déconcentration, aléas du processus de consultation avec les partenaires sociaux...) à l'image des expériences du programme précédent et des expériences de réformes similaires dans les pays de l'OCDE ou en développement. Cependant, les efforts de communication et d'explication ciblés sur la réforme, ses objectifs et ses résultats attendus devraient permettre de renforcer la position du gouvernement auprès des gestionnaires et du public. Si le gouvernement a déjà envisagé la démultiplication des moyens de formation pour ses fonctionnaires, le présent programme prévoit de maximiser l'appui institutionnel prévu afin de promouvoir le renforcement des capacités des bénéficiaires à mener à bien la phase opérationnelle de la réforme.

### **3.5. Questions transversales**

Le processus en cours de réforme budgétaire axée sur les résultats et orientée vers la performance a représenté un point d'ancrage important pour l'introduction de la budgétisation sensible au genre et a permis de replacer les objectifs de résultats en matière d'égalité des genres et de réalisation des autres OMDs au centre du processus de la réforme budgétaire. D'autre part le soutien du programme à la mise en place de procédures plus transparentes et équitables en matière de recrutement et de promotion permet d'intégrer d'une façon similaire l'aspect d'égalité des genres et de non discrimination. Finalement, les réformes soutenues par le programme contribuent à promouvoir l'émergence progressive d'une nouvelle gouvernance financière publique caractérisée par une responsabilisation accrue du gouvernement en matière de gestion des fonds publics, une plus grande efficacité de la dépense budgétaire, et une meilleure efficacité des services publics sur le terrain au bénéfice du citoyen et de la bonne gouvernance en général.

## **4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **4.1. Budget et calendrier**

Le Programme Indicatif National 2007-2010 prévoyait initialement une contribution totale de la CE de 20 millions d'Euros pour ce programme. Suite à la décision de ne pas inclure le projet Rocate II (25 millions d'Euros) dans le PAA 2007 et suite à la décision de Mme Ferrero-Waldner sur l'allocation au Maroc de la *Democracy Facility* (28 millions d'Euros), il a été convenu avec les autorités marocaines d'affecter un montant supplémentaire de 53 millions d'Euros à la consolidation et l'approfondissement de la réforme. La contribution totale de la CE est donc de 73 millions d'Euros, ce qui inclut (i) un appui budgétaire général de 71,5 millions d'Euros et (ii) une aide complémentaire de 1,5 millions d'Euros (assistance technique, expertise et études complémentaires, suivi, évaluation, audit, visibilité et communication)

S'agissant de l'allocation supplémentaire au titre de la *Governance Facility*, une 1<sup>ère</sup> tranche de 28 millions d'Euros sera débloquée à la signature de la convention de financement. Ce déboursement se justifie par les avancées significatives, tels que

analysés dans le *Progress Report* du 4 Décembre 2006 (Com(2006) 726 final), enregistrés dans les domaines de la démocratie, de l'état de droit, des droit de l'homme, des services sociaux, ainsi que de la gouvernance économique et environnementale.

Deux tranches ultérieures sont envisagées. Un travail supplémentaire d'identification et de formulation s'impose. Un accord formalisé avec la partie marocaine sur les modalités de déboursement des tranches suivantes sera condition préalable pour la signature de la convention de financement. Ce travail d'identification sera mené durant le second semestre 2007, en coordination et en complémentarité avec les autres bailleurs de fonds partenaires de la réforme (Banque Mondiale, Banque Africaine de développement).

La durée opérationnelle du programme sera de 48 mois à partir de la signature de la convention de financement.

#### **4.2. Modalités de l'appui budgétaire**

Gestion centralisée. Appui budgétaire général direct non ciblé.

#### **4.3. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions**

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des opérations extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure en cause.

#### **4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement**

La mise en œuvre du programme d'appui fera l'objet d'un suivi régulier par les services de la Commission (Délégation et siège) et par des missions techniques d'experts que la Commission pourra mobiliser.

#### **4.5. Évaluation et audit**

Le programme fera l'objet d'une évaluation gérée par la Commission à la fin de son exécution.

#### **4.6. Communication et visibilité**

Le programme respectera les dispositions du Manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures (à titre indicatif, un communiqué de presse à la signature de la Convention de financement, la visibilité sur les rapports et toutes les études, un séminaire de clôture à la fin du programme).