

## Annexe

### FICHE ACTION POUR LE MAROC

#### 1. IDENTIFICATION

Intitulé	Programme d'Appui au Plan d'Action (P3A III)		
Coût total	20 millions d'euros		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche projet – gestion <i>décentralisée</i>		
Code CAD	15140	Secteur	Administration gouvernementale

#### 2. MOTIF

##### 2.1. Contexte sectoriel

Dans le cadre du Plan d'Action de la politique européenne de voisinage (PEV), le Maroc s'est engagé dans un important effort de rapprochement avec la législation, les normes et les standards de l'Union européenne (UE). Ceci doit lui permettre de progresser au-delà des relations existantes vers un degré significatif d'intégration, ambition exprimée par la demande d'un "statut avancé" avec l'UE. Le plan d'action confirme les engagements pris dans le cadre de l'Accord d'Association (AA) dans les domaines du commerce des services et droit d'établissement, ainsi que ceux liés aux échanges, où des négociations de libéralisation sont en cours. Le travail des sous-comités techniques, qui aident à la mise en œuvre de l'AA et du Plan d'Action, requiert un suivi intense via des expertises techniques spécialisées et des études.

Dans ce contexte, l'UE finance depuis 2003 un Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (PAAA, ou P3A), conçu pour appuyer l'administration marocaine et toutes les institutions contribuant à la mise en œuvre de l'Accord d'Association (AA). Il propose d'apporter à celles-ci l'expertise, l'assistance technique et les outils de travail nécessaires à la réalisation des objectifs de l'Accord.

##### 2.2. Enseignements tirés

Le présent Programme d'Appui au Plan d'Action s'inscrit dans la poursuite des deux premières phases du P3A (dotées de 5 et 15 millions d'Euros respectivement), qui ont permis notamment le financement de jumelages avec les pays membres de l'UE. Le premier (P3A I) a en partie préparé le deuxième (P3A II) et le nouveau programme proposé (dont un nombre important d'actions a été préparé par le P3A II) poursuit et renforce ces deux programmes précédents dans le cadre de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat. Cette stratégie de continuité a été couronnée de succès dans la mesure où elle a permis de mieux préparer les axes d'intervention en cohérence avec les besoins exprimés par les administrations bénéficiaires, les engagements de l'AA et les recommandations du Plan d'Action.

Dans le cadre du P3A I, quatre jumelages ont été clôturés, traitant de la facilitation des procédures du commerce extérieur, du renforcement de la sécurité et sûreté maritimes, de la gestion intégrée de l'environnement (jumelages longs) et de coopération en matière de migration (jumelage court). Dans le cadre du P3A II, cinq jumelages longs sont en cours (traitant de la protection des consommateurs, de contrôle sanitaire et phytosanitaire, de la lutte contre le blanchiment des capitaux, de la concurrence et de renforcement des capacités de l'Inspection

Générale de Administration Territoriale) et quatre jumelages longs sont attribués et démarreront dans les prochains mois. Ces jumelages ont permis dans les domaines concernés un rapprochement législatif et normatif important avec l'acquis communautaire en soutenant la préparation de textes de lois sur les thématiques abordées, en vue de leur introduction dans le processus législatif national; et en dispensant des formations ciblées, avec un impact direct sur les capacités institutionnelles et organisationnelles des administrations à opérer ces rapprochements.

L'évaluation à mi-parcours du P3A I et le taux d'engagement du P3A II confirment la validité de l'approche et le degré d'adaptabilité des administrations marocaines au jumelage institutionnel. Le rapport d'évaluation souligne notamment la pertinence de la conception du programme, un bon niveau d'efficacité (fortement liée à la bonne coordination entre l'Unité de Gestion de Programme et la Délégation), une efficacité "relativement élevée" (même si des efforts d'organisation sont à réaliser au niveau de l'UGP, la Délégation et les administrations marocaines pour faire face à une charge de travail croissante), et des résultats intermédiaires encourageants en termes d'impact. La multiplication d'actions de communication et de sensibilisation est recommandée, notamment au sein des administrations marocaines, afin de susciter de nouvelles demandes d'appui institutionnel.

### **2.3. Actions complémentaires**

Le P3A est associé aux programmes TAIEX (Technical Assistance Information Exchange), et SIGMA (Support for Improvement in Government and Management) - programme CE mis en place par l'OCDE. Le premier, aide les pays bénéficiaires en matière de rapprochement, d'application et d'exécution de la législation de l'UE. Principalement tourné vers la demande, il canalise les demandes d'assistance et contribue à fournir des expertises adaptées pour répondre aux problèmes à court terme, tandis que le second - lancé en 1992 dans les pays de l'Europe de l'Est, progressivement étendu à l'Est et aux Balkans et accessible aux pays du voisinage et la Russie à partir de 2008 - soutient l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays bénéficiaires.

La CE s'assure autant que possible de la complémentarité des jumelages avec les autres programmes de coopération. L'UGP située au sein du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (MAEC) apporte sa contribution à cet effet.

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

De par la nature du P3A, la coordination avec les bailleurs de fonds est indispensable. Il est en effet intrinsèquement un projet de partenariat avec les Etats Membres (EM) de l'UE puisque les jumelages sont exécutés par les administrations des EM ayant remporté l'appel à propositions. Aussi, dans le cadre du programme, il est demandé aux experts apportant une assistance technique ainsi qu'aux experts au sein des jumelages de s'informer des actions des autres bailleurs afin d'éviter les doublons et d'harmoniser l'aide apportée. Les EM sont également informés des actions du P3A à diverses occasions par le biais des Ambassades, Agences de développement et Points de contact nationaux.

## **3. DESCRIPTION**

### **3.1. Objectifs**

L'objectif général est de favoriser la réussite du partenariat engagé entre le Maroc et l'Union Européenne.

L'objectif spécifique est d'appuyer les administrations et institutions publiques marocaines dans la mise en œuvre de l'Accord d'Association et le Plan d'Action de la Politique européenne de voisinage (PEV). Ce programme leur apporte l'expertise, l'assistance technique et les outils de travail nécessaires à la réalisation des objectifs.

### 3.2. Résultats escomptés et principales activités

Ce programme est un programme cadre, destiné à financer essentiellement la mise en œuvre de jumelages institutionnels, au sein desquels les administrations bénéficient d'expertises publiques d'un (ou plusieurs) Etats-membres de l'UE pour la mise en œuvre de dispositions de l'AA et des objectifs du Plan d'Action. Pour chaque projet, les deux administrations "jumelles" s'engagent à atteindre des résultats concrets et mesurables à travers un contrat de jumelage. A l'issue du projet, le système doit être mis à niveau et adapté et il doit fonctionner sous la seule responsabilité et avec les moyens du bénéficiaire.

Ces projets de jumelages institutionnels pourront également être complétés par des projets d'assistance technique (AT), financés par le programme. Ceux-ci permettent notamment de réaliser des études thématiques spécifiques, et les missions d'identification et de formulation de futurs projets de jumelage ou d'assistance technique financés ultérieurement par le Programme.

Ce programme intervient selon une approche orientée vers la demande, et les secteurs d'intervention retenus sont reportés dans les rapports d'activités quadrimestriels et dans les devis-programmes (Programmes Opérationnels Annuels). En mai 2008 (à ce jour), trois jumelages institutionnels à financer par ce programme ont déjà été retenus, en:

- Appui au renforcement de la sécurité routière au Maroc
- Appui au Système National de la Recherche (SNR) au Maroc pour une intégration à l'Espace Européen de la Recherche (EER)
- Appui à l'Office des Changes dans le domaine de l'établissement des statistiques des échanges extérieurs.

Cinq administrations marocaines ont également formulé des besoins de renforcement des capacités institutionnelles en matière de réforme du cadastre, de lutte contre la contrefaçon, de gestion active de la dette intérieure, de planification énergétique, et au sujet des normes comptables. Pour ces cinq domaines, le programme financera un jumelage ou une AT, suite aux missions d'identification/formulation préalablement menées et financées dans le cadre du P3A II (en cours).

L'expérience du Programmes P3A I montre que 92% des fonds opérationnels ont été absorbés, pour une répartition jumelages/assistance technique de l'ordre de 72/28(%). Pour le programme P3A II (contractualisation encore en cours), le taux d'absorption devrait être de 100% et la répartition de l'ordre de 90/10(%). Ces chiffres témoignent d'un intérêt élevé et d'une forte appropriation des administrations marocaines du programme dans son ensemble.

### 3.3. Parties prenantes

Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (MAEC) est responsable de la mise en œuvre du programme. La gestion quotidienne de celui-ci est assurée par une Unité de Gestion du Programme (UGP) qui travaille sous la tutelle de ce Ministère. Cette UGP, déjà créée dans le cadre du P3A I et maintenue pour la mise en œuvre du P3A II, œuvre sous la direction d'un "Comité de Pilotage" (CdP). Ce CdP est composé du MAEC, du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), qui intervient en tant que Coordonnateur National, et de la Délégation de la CE au Maroc. En termes de capacités institutionnelles, l'évaluation technique à mi-parcours du P3A I a souligné que l'UGP a acquis la maîtrise de la gestion opérationnelle du programme. La capacité institutionnelle des administrations bénéficiaires demeure cependant primordiale pour le succès des projets de jumelage.

Les groupes cibles sont les administrations marocaines (Ministères et autres organismes publics) concernées par la mise en œuvre de l'AA et du Plan d'Action. Chaque administration a désigné un "point focal" chargé de la coordination de ces projets. Les bénéficiaires indirects sont les citoyens marocains ainsi que tous les acteurs de l'économie marocaine.

### 3.4. Risques et hypothèses

Le risque politique est le risque principal: il peut causer une remise en question des avancées enregistrées dans le cadre des deux programmes similaires précédents. Au vu de la situation politique actuelle du pays, et de la volonté affichée du Maroc à progresser vers un "statut avancé" avec l'UE, ce risque peut être considéré comme infime. Il faut néanmoins prendre en compte le risque de faiblesse éventuelle des capacités institutionnelles des administrations bénéficiaires.

Le programme part de l'hypothèse que le développement du pays ne permet pas le financement continu d'une administration et des institutions d'un niveau supérieur. La viabilité du projet dépend donc du développement général du pays (comme le note l'évaluation à mi parcours du P3A I).

Le fait que les administrations marocaines continueront à être demandeuses d'assistance technique et de jumelages institutionnels (sous les formes proposées par la CE dans le cadre du P3A) est une hypothèse pour ce programme. Etant données les discussions avec les administrations pendant le P3A II, on peut estimer que les administrations sont satisfaites par ce type de soutien et souhaitent le voir perdurer.

Le fait que l'acquis communautaire européen constitue l'ensemble de droits et obligations le plus approprié à la demande marocaine de mise à niveau de sa législation est une hypothèse majeure. Le risque est de ce point de vue que le Maroc préfère d'autres partenaires institutionnels venant d'autres zones géographiques mais ce risque est minime vue la proximité géographique et la prépondérance des échanges avec l'Union européenne.

### 3.5. Questions transversales

Le P3A ne présente pas de risque direct et concret pour l'environnement en soi mais un impact environnemental indirect peut exister si un jumelage promeut des législations dans un domaine particulier ayant un impact positif ou négatif sur l'environnement, à l'image du jumelage au bénéfice du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement financé par le P3A I. D'autres questions transversales (bonne gouvernance, égalité des genres, droits de l'homme) seront par ailleurs abordées en fonction des projets.

## 4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### 4.1. Méthode de mise en œuvre

La méthode de mise en œuvre est la gestion décentralisée avec un contrôle ex-ante par le biais d'une convention de financement signée entre le Commission et les autorités marocaines. La mise en œuvre du programme sera assurée par le MAEC de façon décentralisée, à l'exception des audits des évaluations ainsi que de l'assistance technique (y compris les missions d'identification/formulation) qui restent à la charge de la Délégation.

La Commission effectuera un contrôle ex ante des procédures contractuelles pour tous les marchés supérieurs à 50.000 € et pour tous les contrats de subventions, et effectuera un contrôle ex post pour tous les marchés inférieurs ou égaux à 50.000 €

L'ordonnateur s'assure par l'utilisation des modèles de Convention de financement en gestion décentralisée, que la séparation des fonctions d'ordonnancement et de paiement au sein de l'unité décentralisée sera effective et permet en conséquence de procéder à la décentralisation des paiements dans les limites précisées ci-dessous:

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
< €300.000	< €150.000	< €200.000	• €100.000

#### 4.2. 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 standards 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.

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le "Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE". Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80%. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'Art. 253 des Modalités d'exécution du Règlement financier et lorsque le financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action en question.

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et les documents standards de la Commission, tels qu'en vigueur au moment de l'adoption des devis programmes en cause.

La sélection et le déroulement des projets de jumelage se réaliseront en accord avec les procédures et documents standards du Manuel de Jumelage.

#### 4.3. Budget et calendrier

Le budget du Programme, qui est financé à 100% par la CE, s'élève à 20 millions d'Euros. A titre indicatif il se décompose de la façon qui suit:

1	Budget de fonctionnement de l'UGP	8 %	1.600.000 €
2	Fonds Opérationnel	90 %	18.000.000 €
3	Audits et évaluations	1,25 %	250.000 €
4	Imprévus	0,75 %	150.000 €
	<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>20.000.000 €</b>

La durée opérationnelle prévue est de 36 mois à compter de la signature de la Convention de financement (CF) par les deux parties. Une fois la CF signée, les premiers appels à propositions pour des projets de jumelages seront simultanément lancés, ce qui permettra une sélection de partenaires institutionnels 3 mois plus tard, puis le démarrage de nouveaux projets de jumelages environ 6 mois plus tard.

#### 4.4. Suivi de l'exécution

Des indicateurs spécifiques de performance pour chaque projet (de jumelage ou d'assistance technique) retenu au financement du présent programme seront formulés et inclus dans la documentation de ces projets afin de permettre un suivi et l'évaluation de l'action en question.

Le MAEC établira des rapports d'activité quadrimestriels décrivant en détail les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme ainsi que la situation financière par rapport à la période immédiatement précédente et depuis le début du Programme. Le rapport d'activité exposera également les prévisions d'activités ainsi qu'une prévision budgétaire et d'utilisation des moyens pour la période suivante et plus succinctement pour la période allant jusqu'à la fin du Programme. Il contiendra aussi toute remarque, proposition, hypothèse pouvant éclairer les réalisations accomplies comme les prévisions d'activité, et suggérera des révisions du Plan Opérationnel Annuel (POA), s'il y a lieu. Ces rapports seront approuvés par le Comité de Pilotage (CdP). Les POA seront clôturés sur la base du dernier rapport quadrimestriel de l'année de référence. Les reliquats non utilisés et les activités inachevées seront transférés au POA de l'année suivante.

A la fin du Programme, le MAEC préparera un rapport final décrivant la situation technique et financière du Programme, une évaluation des résultats réalisés comparés aux objectifs poursuivis et des suggestions pour les actions futures. Le projet de ce rapport devra être soumis au plus tard trois mois avant la fin de la période de mise en œuvre opérationnelle. Le rapport final sera approuvé par le CdP.

#### **4.5. Évaluation et audit**

La performance générale du programme sera analysée via des missions régulières de monitoring et des missions d'évaluation technique à mi-parcours et finale. Le MAEC entreprendra aussi des audits internes annuels et des évaluations selon les besoins. Ces opérations seront proposées dans le devis-programmes et financées par le fonds opérationnel. Les résultats figureront dans les rapports d'activité quadrimestriels. Un audit intermédiaire et un audit final externes du Programme seront effectués par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

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

Le programme respectera les dispositions du Manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures. A titre indicatif, la communication autour du projet sera notamment assurée par des cérémonies de lancement, des séminaires de clôture de jumelages ainsi que des tables rondes. Les Etats Membres ayant remporté les appels à proposition des jumelages éditent par ailleurs des brochures sur leurs jumelages respectifs qui mentionnent l'origine du financement.

Le programme est déjà doté d'un site web qui sera mis à jour au cours de la troisième phase du P3A. Le site web de la délégation mentionne également le projet et publie les appels à proposition en cours.