

## Annexe 1

à la décision d'exécution de la Commission approuvant le programme d'action annuel 2013

### Fiche d'action pour le Programme d'appui à la politique sectorielle agricole du Maroc, phase 2 (AGRI II)

#### 1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui à la politique sectorielle agricole du Maroc, phase 2 (AGRI II) CRIS numéro : 2013/024-709		
Coût total	Le montant total de la contribution de l'UE s'élève à 60 000 000 EUR répartis comme suit:  56 400 000 EUR pour l'appui budgétaire  3 600 000 EUR pour l'aide complémentaire		
<b>Appui budgétaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion directe (centralisée) Contrat de réforme sectorielle		
Type du code de l'aide	A02 – Sector Budget Support	Markers	BSAR
Code CAD	31110	Secteur	Politique agricole et gestion administrative
<b>Aide complémentaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion directe (centralisée) - contractualisation de marchés de services		
Code CAD	31110	Secteur	Politique agricole et gestion administrative

#### 2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

##### 2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs

S'inscrivant dans la continuité du programme PAPSA<sup>1</sup> (2010-2014), ce second programme d'appui à la politique sectorielle agricole du Maroc vise à consolider les acquis de l'intervention de l'UE en soutien au Pilier 2 du Plan Maroc Vert (PMV-P2), dédié à l'agriculture familiale et solidaire, en vue de contribuer à améliorer le revenu agricole des petits exploitants tout en prenant en considération la sauvegarde des ressources naturelles, et en concentrant certaines actions dans les régions le plus défavorisées. Ce programme s'articule autour de trois grands axes d'intervention :

<sup>1</sup> Programme d'appui à la politique sectorielle agricole du Maroc – 70 millions EUR; C(2010)5440 adoptée le 9 août 2010.

- contribuer à l’atteinte des objectifs du PMV-P2 (notamment en termes d’augmentation de la production pour les différentes filières animales et végétales appuyées, de diversification agricole, d’amélioration de la transformation et de la commercialisation, d’augmentation des revenus, etc.) dans les 4 régions cibles, parmi les plus en retard en matière de développement économique et social (Fès-Boulemane, Meknès-Tafilalet, Oriental et Souss-Massa-Drâa), grâce à l’amélioration de la participation économique et sociale de la société civile et à l’amélioration de la capacité des acteurs centraux et de proximité pour instruire, valider, programmer, mettre en œuvre et suivre l’atteinte des objectifs du PMV-P2 dans ces régions ;
- combler les lacunes du système institutionnel existant en matière de programmation et de suivi en l’inscrivant dans une logique de résultats plutôt que de moyens ;
- augmenter la pertinence, la cohérence et l’efficacité des projets en améliorant les processus d’identification, d’instruction, de mise en œuvre et de suivi des projets.

## **2.2. Contexte national**

### **2.2.1. Principaux défis en matière de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive et durable**

Le Maroc a connu, depuis le début des années 2000, une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du Produit intérieur brut (PIB) se situe, sur la période 2000-2011, à 4,7%<sup>2</sup>, avec un niveau de revenu moyen par tête, à fin 2011, à 200 EUR par mois, plaçant le Maroc comme un pays à revenu moyen inférieur.

Cette évolution favorable au cours de la décennie 2000 n’a cependant pas entraîné de transfert significatif de la valeur ajoutée entre secteurs. Ainsi, bien qu’on ait observé une légère tertiarisation de l’économie au dépend du secteur primaire, la structure de la production est restée relativement inchangée : 16,4% pour le secteur primaire, 28,5% pour le secteur secondaire et 55,1% pour le secteur tertiaire.

La croissance économique observée au cours de la dernière décennie a permis des progrès sociaux importants. Cependant, le niveau de développement social reste limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale est passée à 9% en 2009<sup>3</sup>, mais le niveau d’inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI qui se situait à 40,9 en 2009, en légère augmentation par rapport à 1991 (32,1 en Egypte ou 37,7 en Jordanie).

La situation en matière de santé et d’éducation montre également un écart significatif par rapport aux autres pays de la région, en dépit des avancées importantes au cours

---

<sup>2</sup> L’ensemble des données macroéconomiques présentées dans cette partie sont issues des derniers documents publiés par le Ministère de l’Economie et des Finances (Direction des Etudes et des Prévisions Financières, DEPF), le Haut Commissariat au Plan, la Banque Centrale (*Bank al-Maghrib*) et le Rapport du FMI sur les consultations au titre de l’Article IV et l’accord de mise en œuvre d’une Ligne de Liquidité et de Prévention (LLP).

<sup>3</sup> Données sur les indicateurs sociaux issues du Rapport Mondial sur le Développement Humain 2011 (PNUD) et des travaux du Haut Commissariat au Plan.

de ces dernières années. En 2009, le taux de mortalité infantile s'élève à 38/1000 (contre 21 en Tunisie, 21 en Egypte ou 25 en Jordanie), et le taux d'alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus se situe à 56% durant la période 2005-2010, contre 78% en Tunisie, 72% en Egypte ou 93% en Jordanie.

En matière d'emploi, le taux de chômage s'est sensiblement réduit, s'établissant à 9,1% en 2011, mais son niveau reste important parmi les jeunes en particulier en milieu urbain où il touche 32,4% de la population active des 15-24 ans. Egalement, le niveau d'éducation moyen des chômeurs est plus élevé que celui de l'ensemble de la population active, signe de l'inadéquation de la formation à l'emploi et de la difficulté du système socio-économique à générer des emplois qualifiés.

### 2.2.2. Valeurs fondamentales

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle enracinée dans une société très traditionnelle, dont l'évolution vers un système de plus en plus libéral et démocratique pendant les dernières années paraît certaine, bien que des progrès soient encore à réaliser. Le pays est partie à toutes les principales conventions des Nations Unies sur les droits de l'Homme et coopère de manière satisfaisante avec les comités conventionnels. Les droits de l'Homme ont pris une place très importante dans la nouvelle Constitution de 2011, mais la mise en œuvre effective de la législation est loin d'être assurée. Le pays a connu des progrès significatifs dans la transparence et la neutralité de son processus électoral. La capacité institutionnelle et le pouvoir réel du Parlement sont encore assez limités ; cependant, la réforme constitutionnelle prévoit pour celui-ci un rôle accru, ce qui est un signe encourageant. Des mesures restrictives de libertés touchant le sujet de l'intégrité territoriale sont prises dans le contexte de la question non résolue de la souveraineté sur le Sahara Occidental. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a entamé des réformes importantes pour renforcer les droits des femmes. Les carences d'un système judiciaire peu transparent et indépendant et l'imprévisibilité dans l'application du droit constituent un défi majeur pour le parachèvement de l'Etat de droit. Un chantier national de réforme du secteur de la justice s'est mis en place, dont les résultats sont en attente.

## 2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire

### 2.3.1. Politique sectorielle

#### Brève description de la politique et de son dispositif de suivi

**Le Plan Maroc Vert (PMV)** constitue la stratégie opérationnelle mise en place par le Gouvernement marocain lors des premières Assises de l'Agriculture en avril 2008, après une période de plus d'une décennie où l'agriculture marocaine fonctionnait sans ancrage à une stratégie claire et des politiques volontaristes en mesure de mobiliser les principaux acteurs institutionnels, économiques et sociaux. Ses objectifs à l'horizon 2020 sont la concrétisation des réformes et la promotion des investissements permettant : i) l'accélération des investissements dans le secteur agricole pour faire face aux défis et enjeux de la crise alimentaire, de l'emploi, et de la fragilité des ressources et écosystèmes - dont ceux des agricultures oasiennes, de montagne et steppique - et valoriser au mieux les potentialités ; et ii) l'intégration de l'amont et de l'aval de la production et l'accompagnement des mutations du système agro-industriel.

La particularité de l'agriculture du Maroc est l'homogénéité limitée puisque cohabitent deux situations agraires aux ressources et potentialités inégalement réparties : (i) une agriculture moderne concentrée sur les plaines irriguées, reposant sur des grandes et/ou moyennes exploitations mécanisées et parfaitement introduites dans le commerce international et sur les marchés domestiques et (ii) une agriculture traditionnelle à caractère familial, à faible productivité, s'appuyant sur des exploitations moyennes voire très petites, et confrontées de plus à des problèmes fonciers. La réforme qui fait l'objet du PMV s'adresse à ces deux réalités contradictoires et concerne l'ensemble du territoire national et des filières agricoles du Maroc, ce qui se traduit par un appui différencié entre agriculture à forte valeur ajoutée (Pilier 1 du PMV) et petite agriculture paysanne ou agriculture solidaire (Pilier 2 du PMV).

La stratégie du PMV-P2 vise, par un appui solidaire à la petite paysannerie, à lutter contre la pauvreté en milieu rural. Elle est basée sur un ensemble d'axes stratégiques parmi lesquels figurent notamment l'intégration verticale intra-filière, l'organisation des producteurs, le ciblage de la petite paysannerie, l'équilibre interrégional, le renforcement des services d'appui de proximité, l'approche participative, la prise en compte de la dimension de la bonne gestion des ressources naturelles et l'intégration des enjeux environnementaux (y compris les changements climatiques). Elle se concrétise aussi bien en projets d'appui direct aux petits agriculteurs (investissements), qu'en actions structurantes ayant une dimension transversale.

Ainsi, il est prévu à l'horizon 2020 la mise en œuvre de 545 projets à profit d'environ 950.840 petits agriculteurs des zones marginales et pauvres du pays. Ces projets nécessiteront un investissement global d'environ 20 milliards MAD (1,8 milliards EUR).

Le cadre institutionnel reste marqué par la dynamique d'extension et/ou de confortement des structures mises en place depuis 2009 afin de les rendre plus opérationnelles et plus adaptées à la démarche participative introduite avec le démarrage et la mise en œuvre du PMV. La réforme n'étant pas encore achevée, le contexte institutionnel va encore se modifier avec principalement la poursuite du processus de réorganisation du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et de ses services déconcentrés, du Conseil agricole.

Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime a identifié plusieurs **réformes transversales** essentielles à mettre en œuvre pour conforter et faciliter la mise en œuvre des deux piliers du PMV, permettant de créer les conditions pour atteindre les objectifs de la stratégie de développement du secteur. Ces réformes portent notamment sur le foncier (par exemple mise en gestion privée des terres publiques et collectives, conditions cadres favorisant l'agrégation et le partenariat public-privé), les marchés internationaux (soutien à l'accès aux marchés étrangers avec la promotion de nouveaux accords de libre-échange), le climat des affaires (notamment l'accès au financement et les services d'accompagnement).

Concernant **le suivi de la politique sectorielle**, le dispositif existant se décline à plusieurs niveaux :

- Suivi de la politique agricole, assuré par la Direction de la Stratégie et des Statistiques (DSS)/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ;

- Suivi de la mise en œuvre du PMV assuré par l'Agence de Développement Agricole (ADA) ;
- Suivi des filières, assuré par le Project Management Office (PMO) pour la gestion des Contrats Programmes Etat/Profession ;
- Suivi des organisations paysannes, assuré par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime au niveau central ;
- Suivi budgétaire, assuré par la Direction Financière (DF) / Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime.

De manière globale, les sources d'information utilisées aux différents niveaux (dans les rapports ou publications) viennent essentiellement des enquêtes agricoles de production (DSS), de l'exploitation de la base de données projets de l'ADA (sur base des données de terrain collectées par les Directions Régionales Agricoles - DRA) et de certaines données externes (commerce extérieur). Les enquêtes agricoles de production couvrent annuellement l'ensemble des produits végétaux ou animaux. La désagrégation géographique est au niveau provincial et les données sont produites en fonction des systèmes culturaux : secs ou irrigués.

Le système de suivi actuel n'a pas encore totalement pris en compte les évolutions que nécessite un management par les résultats, qu'il s'agisse de définition du champ couvert, de décloisonnement entre les structures productrices de base, et de production d'indicateurs pour les besoins de suivi des politiques. Toutefois des avancées significatives sont à signaler : i) le chantier lancé par la Direction des systèmes d'information du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime d'un portail unique sur les statistiques agricoles ; ii) le PMO, qui constitue un bon exemple de mise en relation entre producteurs et utilisateurs d'information.

Concernant plus spécifiquement le PMV, le niveau de suivi défini pour 2008-2020 demeure trop « stratégique » (objectifs globaux affichés) pour être « opérationnel » en l'état. Par contre les Plans d'Actions Régionaux (PAR) sont plus opérationnels et déclinent des résultats attendus en termes de production mais aussi d'organisation (nombre d'agréés) et d'emploi (nombre de journée de travail), sans toutefois être très clairs sur les moyens pour y arriver. Alors que les « indicateurs » de moyens financiers (montants ou nombre de projets) sont relativement bien décrits, les moyens d'accompagnement pour y arriver ne le sont pas : on fait référence à l'encadrement, l'appui, le conseil, à l'endroit de telle ou telle filière, sans réellement en estimer l'importance. Le problème principal pour le suivi du PMV réside en outre dans le fait qu'il n'existe pas de désagrégation en fonction des piliers (agriculture moderne / agriculture traditionnelle). C'est un des points essentiels de la prise en compte des enjeux du PMV par les systèmes d'information (rétroaction des politiques sur les sources d'information).

En résumé, plusieurs systèmes de suivi sont en place, mais on perçoit qu'il n'y a pas eu une véritable réflexion d'ensemble sur le suivi des performances du secteur agricole, ni sur son utilisation. Toutefois, l'existence de rapports annuels de suivi constitue une base traduisant les efforts de concertation et de transparence et qui pourra être améliorée, notamment dans le cadre de l'appui de l'UE.

#### Pertinence de la politique

Le Programme de développement inclusif présenté au Parlement en Janvier 2012, par le Gouvernement marocain, et déclinant ses engagements à moyen terme pour la période 2012-2016 s'articule autour de cinq grands piliers, parmi lesquels celui consacré à la mise en place d'une économie compétitive et diversifiée. Dans ce cadre, le Gouvernement s'est fixé comme tâche de poursuivre l'effort de réformes structurelles et sectorielles, dont celui de l'agriculture en le confortant et en l'élargissant. A ce titre, la stratégie du PMV, pourtant antérieure au programme gouvernemental, s'y insère parfaitement et par ses objectifs sectoriels est en conformité avec la politique nationale et ses objectifs de développement, compte tenu de la place importante occupée par le secteur agricole dans l'économie nationale. En effet, le secteur de l'agriculture joue un rôle déterminant dans les équilibres macroéconomiques du Maroc. Son importance se manifeste par sa contribution notable à la formation du Produit intérieur brut (PIB) national (15% à 20% en moyenne annuelle) et à la création d'emploi (40%), notamment en milieu rural où le secteur agricole reste le premier pourvoyeur d'emplois (80%) et de revenus (80%) des 14 millions de ruraux. Elle reste notamment la principale source de revenus pour 1,5 millions d'exploitations.

Le PMV, qui vise à redynamiser le secteur agricole pour qu'il devienne le principal moteur de croissance de l'économie dans les 10 à 15 prochaines années, repose sur le principe de « *la nécessité que l'agriculture soit accessible à tous les acteurs, à travers une stratégie différenciée et adaptée à chaque type d'acteur* ». De ce principe découle l'existence même du Pilier 2, dont l'objectif principal est de prendre en compte la situation des zones défavorisées et des petits agriculteurs marginalisés. Le PMV concerne donc l'ensemble des agriculteurs et des zones agricoles du Maroc, et inclut un appui ciblé aux zones les plus fragiles et les plus défavorisées par sa composante Pilier 2. Il s'inscrit ainsi bien en ligne avec les objectifs de développement durable et inclusif.

### Crédibilité de la politique

Le rapport annuel 2012 de suivi de la mise en œuvre du PMV-P2 fait état de 319 projets lancés à ce jour (59% des prévisions établies pour 2020) pour un investissement global de 10,1 milliards MAD (912 millions EUR, soit 52% des prévisions à 2020). Les projets ont porté sur une superficie d'environ 605.500 ha (36% des prévisions) au profit de près de 482.000 agriculteurs (51% des bénéficiaires ciblés à 2020). Les émissions totales sur budget de l'Etat (paiements) à la fin de l'année 2012 au titre des projets Pilier 2 sont estimées à environ 815 millions MAD (73,4 millions EUR).

Ainsi, en dépit de certaines critiques de type conceptuelle, la mise en œuvre du PMV-P2 dénote une réussite certaine, compte tenu de la volonté politique clairement affirmée par le Gouvernement marocain pour : i) poursuivre les efforts en assurant les financements et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et structurelles, en conformité avec la feuille de route dressée, et ii) assurer, malgré une situation macroéconomique quelque peu dégradée depuis le lancement du PMV, la cohérence avec l'objectif national affiché de faire de l'agriculture un des moteurs principaux de l'économie marocaine. Les premiers succès du Plan Maroc Vert dénotent également que le système général de mise en œuvre a fonctionné avec une certaine efficacité.

Par ailleurs, la mise en œuvre du PAPSA (démarré en 2010) a permis de démontrer que le cadre existant, même s'il présente certaines faiblesses, permet d'assurer le suivi des progrès du PMV-P2.

Sur la base de cette évaluation, il ressort **que la politique sectorielle est considérée suffisamment pertinente et crédible** pour que les objectifs du programme d'aide budgétaire soient largement atteints et qu'elle contribue par ailleurs aux objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive et durable.

### 2.3.2. *Politique macro-économique*

Comme indiqué dans la section 2.2.1 ci-dessus, le Maroc connaît une croissance économique relativement soutenue, avec une stabilité des prix et une supervision adéquate du système bancaire et financier. Le Maroc a d'ailleurs fait preuve d'une certaine résilience face à la crise économique internationale. Toutefois, il convient de souligner que cette dernière a révélé progressivement les faiblesses structurelles de l'économie marocaine. Son modèle de croissance, tiré par le dynamisme de la demande intérieure, associé à une offre exportable encore insuffisamment compétitive et à la dépendance énergétique, tend, dans un contexte de dégradation de la conjoncture internationale, à creuser le déficit du compte courant de la balance des paiements, menaçant à terme l'équilibre de ses finances extérieures.

Concernant les faiblesses en termes de compétitivité faisant peser un risque sur le financement de la **balance des paiements**, le Maroc est engagé dans une série de réformes structurelles, concernant, l'amélioration du climat des affaires, l'investissement en capital humain et capital physique, la diversification des sources d'énergie, la fiscalité et plus largement, le développement institutionnel.

Bien que la mise en œuvre de ces réformes suppose un défi important pour les autorités, elles devraient progressivement contribuer à accroître la croissance potentielle et améliorer la position extérieure en renforçant la compétitivité de l'offre exportable et en attirant davantage d'investissements, tout en réduisant la dépendance énergétique. A court terme, les importants financements extérieurs reçus au cours de ces derniers mois, notamment des pays du Golfe, devraient également contribuer à améliorer la position extérieure. Si le risque sur les comptes extérieurs devait se matérialiser à court terme, l'accord avec le Fonds Monétaire Internationale (FMI) au titre de la Ligne de Précaution et de Liquidité devrait permettre de répondre à un éventuel besoin de financement de la balance des paiements.

Du point de vue de la viabilité des **comptes publics**, en dépit de l'aggravation des déséquilibres observée au cours des derniers exercices, le Maroc dispose, grâce aux efforts réalisés au cours de la décennie passée (redressement des comptes publics accompli grâce à un accroissement des recettes fiscales attribuable à la réforme de la politique et de l'administration fiscale soutenue par l'UE), d'un niveau d'endettement qui reste contenu (équivalent à 57,8% du PIB au terme de l'exercice budgétaire 2012) et de la possibilité de se financer sur les marchés internationaux de capitaux à des coûts modérés.

Face à la détérioration des comptes publics, attribuable essentiellement à la hausse importante de la charge de la compensation (i.e. système de subvention des prix des produits énergétiques et de certains produits de première nécessité) et – dans une moindre mesure – à une hausse des dépenses courantes de l'Etat, le Gouvernement a pris une première mesure de "décompensation" partielle des prix des carburants en

2012 et s'est engagé à poursuivre la réforme de la compensation en 2013, parallèlement au développement d'un système de protection sociale, ciblant les populations vulnérables. Egalement, la loi de finances 2013 a été développée sur base d'un objectif de déficit réduit à 4,7%. Cet objectif s'inscrit dans une trajectoire réaffirmée de retour à un déficit proche des 3% à l'horizon 2016.

Compte tenu de ce qui précède, **le Maroc est considéré éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale de stabilité macroéconomique.**

### 2.3.3. *Gestion des finances publiques*

Le système budgétaire au Maroc a connu d'importantes réformes au cours des dix dernières années, couvrant l'ensemble des phases du cycle budgétaire. Ces réformes ont notamment concerné : la passation des marchés publics l'adoption d'une perspective pluriannuelle dans la programmation budgétaire à l'échelle sectorielle ; la généralisation à l'ensemble de l'administration d'Etat d'un système d'information pour la gestion de la dépense (Gestion Intégrée de la Dépense), l'introduction d'éléments d'une gestion budgétaire axée sur la performance, la mise en œuvre de contrats de performance entre administrations centrales et déconcentrées ou la globalisation des crédits, l'accroissement de l'information budgétaire rendue publique au stade de la présentation du projet de Loi de Finances et le renforcement des méthodes et des instances de contrôle de la dépense.

En dépit des progrès accomplis, des marges d'amélioration subsistent, en particulier vis à vis des faiblesses suivantes identifiées :

- une crédibilité du budget limitée par d'importantes modifications de la composition des dépenses, réalisées selon les règles en vigueur, mais sans recours à une loi de finances rectificative;
- une lisibilité, unité et transparence du budget entravée par une forte fragmentation interne du budget et la multiplication des démembrements externes de l'Etat;
- un lien entre budgétisation et politique publiques limitée par une nomenclature budgétaire par nature de la dépense/budget de moyens;
- un système de passation des marchés publics qui, en dépit des progrès réalisés, souffre de différentes faiblesses;
- un contrôle de la dépense à l'engagement source de rigidité et de retard dans le circuit de la dépense;
- des niveaux d'exécution des crédits d'investissement, en particulier dans certains secteurs (santé), relativement faibles;
- une capacité d'audit interne encore insuffisamment développée au sein des Ministères;
- un contrôle budgétaire externe, par le Parlement et la Cour des Comptes, qui s'exerce effectivement mais souffre de différentes faiblesses, associées à l'insuffisance d'une partie de l'information transmise par l'exécutif et à une capacité en matière d'analyse budgétaire, au sein de la représentation nationale, qui reste à consolider.



Les autorités ont réaffirmé leur volonté de poursuivre et de consolider la réforme budgétaire, avec en particulier la réforme de la Loi Organique des Finances. Parallèlement, les initiatives en matière de réforme du mode de passation des marchés publics ou de poursuite du renforcement des corps et méthodes de contrôle devraient également contribuer au développement d'un système budgétaire plus fiable, performant et transparent.

Compte tenu de ce qui précède, analysé en détail dans le rapport consacré au système de gestion des finances publiques annexé à cette Fiche d'Action, de la pertinence des orientations de réforme prises pour les années à venir, répondant aux principales faiblesses identifiées et de l'engagement réaffirmé et démontré par les autorités de mener à bien ces réformes, **le Maroc est jugé éligible à l'usage de l'instrument d'appui budgétaire.**

#### 2.3.4. *Transparence et surveillance budgétaire*

Les principales forces et faiblesses du système budgétaire au Maroc du point de vue de son degré de transparence peuvent être résumées comme ci-dessous.

Concernant le point d'entrée, celui-ci est satisfait dans la mesure où le Gouvernement rend public, sur le site internet du Ministère de l'Economie et des Finances, le Projet de Loi de Finances (PLF) pour l'année n, suite à son approbation en Conseil de Gouvernement, puis en Conseil des Ministres (présidé par le Chef de l'Etat), au moment de la transmission au Parlement, généralement dans le courant des mois d'octobre ou de novembre de l'année n-1. Suite à son approbation, successivement par la Chambre des Représentants (Chambre basse) et par la Chambre des Conseillers (Chambre haute), la Loi de Finances est rendue publique dans sa version éventuellement amendée par les Parlementaires. **Le Maroc remplit donc la condition générale relative à la transparence budgétaire.**

Au stade de la formulation et adoption du budget, l'information a été récemment enrichie par la publication de dix rapports thématiques, en accompagnement du Projet de Loi de Finances. Cette information n'inclut pas, à ce stade, de rapport d'exécution selon la nomenclature d'adoption du budget pour les exercices budgétaires récents. Egalement, la structure même du budget, qui comporte un nombre important de démembrements internes et externes limite sa lisibilité et sa transparence.

Au stade de l'exécution, au cours du cycle budgétaire, le Ministère de l'Economie et des Finances publie désormais des notes mensuelles sur l'exécution budgétaire. Cette information reste cependant à un niveau agrégé et ne permet pas de faire un suivi de l'exécution à l'échelle de chaque Ministère. De plus, en dépit de modifications importantes apportées à la composition de la dépense en cours d'exercice, il n'y a pas recours à une Loi de finances rectificative.

Au terme du cycle budgétaire ou dans les mois qui suivent celui-ci, il n'est pas mis à disposition du public de rapport d'exécution détaillée du budget, selon sa nomenclature d'adoption. Egalement, bien que la Cour des Comptes inclue dans son rapport annuel une synthèse de l'exécution budgétaire, pour l'année budgétaire dont la loi de règlement vient d'être adoptée (2009, pour le rapport publié en 2013), il n'est pas rendu public de document détaillé d'audit de l'exécution du Budget. Enfin, les délais d'approbation de la Loi de Règlement se sont réduits, mais restent importants, généralement supérieurs à deux ans.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le projet de nouvelle Loi Organique des Finances devrait contribuer à accroître de manière significative l'information budgétaire rendue publique et plus généralement, la transparence du système dans son ensemble.

#### **2.4. Enseignements tirés**

Une première vague de projets agricoles a été mise en œuvre dans le cadre du PMV-P2. Dans un premier temps, ces projets ont porté sur l'augmentation des productions végétales et animales et la réalisation d'infrastructures pour transformer ou conditionner les produits. Ils entrent maintenant dans une phase où la préoccupation des organisations bénéficiaires est de trouver des solutions de commercialisation dans le cadre de plans marketing adaptés à chaque cas spécifique ou /et d'optimiser leur processus de conditionnement ou de transformation. Ces aspects n'avaient pas été suffisamment pris en compte lors de l'élaboration et l'instruction des projets. Alors que la première vague de projets a concerné des groupements où les conditions préalables liées à la cohésion des groupes, le foncier, la disponibilité en eau étaient déjà remplies, la nouvelle vague devant voir le jour sera par nature plus complexe pour son montage et sa mise en œuvre car il faudra traiter plus de problèmes en amont pour régler les questions préalables. Cela nécessitera un travail important d'animation sociale et de conseil pour identifier des projets, traiter par consensus les problèmes (eau, foncier, rivalités, dégradation environnementale et variabilité/changement climatique), convaincre et agréger et in fine formaliser les dossiers de projets.

Concernant le programme PAPSA, des avancées positives ont été enregistrées sur le plan environnemental par l'élaboration des Plans de Gestion Ecosystemique (PDGE) pour les quatre filières ciblées. Afin d'assurer la continuité et la cohérence de l'appui communautaire, le présent programme appuiera le volet Pilier 2 des PAR des 4 régions cibles, qui doivent être actualisés en 2013 (pour couvrir la période 2014-2016) en intégrant notamment des actions identifiées et retenues dans le cadre du plan directeur stratégique de chaque PDGE. En revanche des retards ont été enregistrés dans la mise en fonction des infrastructures (centres de conditionnement, laboratoires d'analyse, abattoirs, etc.) essentielles dans l'assurance de la qualité des produits des filières cibles : ce second appui permettra donc d'assurer la fonctionnalité et la mise en exercice de ces infrastructures. Bien qu'étant un appui budgétaire, le programme PAPSA avait conservé quelques caractéristiques des projets de filière, en particulier au niveau des indicateurs, ce qui a conduit à la mise en place d'un système de suivi *ad hoc* (enquêtes spécifiques et rapports élaborés uniquement dans le cadre du programme). Le présent programme s'appuiera davantage sur le système national statistique et sur le suivi effectué par les structures de coordination du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime. Ce développement offre un point d'entrée intéressant pour poursuivre les efforts entrepris par l'élaboration des PDGE en intégrant directement les dimensions environnementale et climatique dans le système national statistique et le suivi du secteur.

#### **2.5. Actions complémentaires**

L'UE intervient dans le secteur agricole à travers un programme d'appui budgétaire au PMV-P2, le PAPSA. Signé en 2010, ce programme, doté d'un budget global de 70 millions EUR et d'une durée opérationnelle de 48 mois, a pour objectif général la

dynamisation et le renforcement des performances de l'agriculture marocaine. Il cible quatre filières agricoles<sup>4</sup> proches des petits agriculteurs dans quatre régions défavorisées du pays<sup>5</sup>. Les aspects de sécurité sanitaire et phytosanitaire des aliments sont aussi ciblés par un appui de l'Union européenne à l'ONSSA<sup>6</sup> (14 millions EUR) qui se fait dans le cadre du programme plus vaste visant le rapprochement législatif avec l'acquis de l'UE, "Réussir le Statut Avancé". Le présent programme vient compléter et capitaliser sur l'expérience du programme PAPSA en intégrant les nécessaires adaptations dues aux enseignements tirés des expériences passées et des programmes en cours, ainsi que aux évolutions du contexte plus récentes. Il s'inscrit par ailleurs dans une logique de synergie et de complémentarité avec un autre appui complémentaire à un axe de la réforme du PMV, la mise en place du Conseil agricole (CA), en cours de formulation dans le cadre des fonds SPRING 2012<sup>7</sup>.

La mise en œuvre du Plan Maroc Vert, et de son Pilier 2 en particulier, est accompagnée par plusieurs bailleurs de fonds qui financent par des dons ou des prêts les différentes réformes, les projets de développement des filières et les projets d'aménagement hydrauliques. Les bailleurs présents dans le secteur agricole sont : la Coopération Technique Belge (appui aux filières : amandes, safran et palmier dattier et appui budgétaire au conseil agricole en identification) ; l'Agence Française de Développement (projets pilier II, actions transversales et pilote sur le conseil de gestion, renforcement des capacités et formation, suivi évaluation); la Banque Mondiale (soutien aux marchés locaux et services agricoles, infrastructures hydrauliques, contexte légal et institutionnel, contrôle sanitaire des aliments et adaptation aux changements climatiques) ; la Banque Africaine de Développement (gestion durable, valorisation et préservation de l'eau agricole); USAID<sup>8</sup> (gestion de l'eau, agro-business, assistance technique, associations de bassin) ; le Millennium Challenge Account (projets de reconversion des plantations); la coopération japonaise / JICA<sup>9</sup> (amélioration des systèmes d'irrigation et reconversion goutte à goutte) ; la FAO<sup>10</sup> (appui aux associations et aux modèles d'agrégation, aménagement des bassins versant, réforme du CA et des services de proximité); le FIDA<sup>11</sup> (filières agricole des zones montagneuses et steppiques), ONUDI<sup>12</sup> (soutien aux chaînes de valeurs). La formulation du présent programme s'est faite en veillant à la complémentarité et la synergie avec ces interventions.

## 2.6. Cadre de gestion des risques

Le Maroc s'est engagé depuis plus d'une décennie sur la voie de réformes sociales, politiques et économiques qui ont permis d'accomplir des avancées en matière de

---

<sup>4</sup> Les filières sont les suivantes : viande rouge ovine, phoeniciculture, oléiculture et produits du terroir : truffes.

<sup>5</sup> Il s'agit des quatre sous-régions situées à l'est de la chaîne montagneuse de l'Atlas, à savoir: (i) Boulemane, (ii) le Drâa, (iii) l'Oriental et (iv) Tafilalet. Il s'agit des régions globalement les plus défavorisées du pays selon le classement du Haut Commissariat au Plan (Plan de pauvreté 2004), avec les plus faibles précipitations, les sols les moins profonds et l'indice le plus élevé de sensibilité à la désertification.

<sup>6</sup> Office National de Sécurité Sanitaire des Aliments.

<sup>7</sup> "Support for partnership, reforms and inclusive growth" - Décision C(2011)6828 du 26 septembre 2011.

<sup>8</sup> United States Agency for International Aid.

<sup>9</sup> Japanese International Cooperation Agency.

<sup>10</sup> Food and Agriculture Organization.

<sup>11</sup> Finnish Development Cooperation Agency.

<sup>12</sup> Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel.

gouvernance publique, de progrès social, de consécration des libertés et droits fondamentaux. Le « plan d'action 2014 – 2017 pour la mise en œuvre du *Statut Avancé* » négocié récemment entre l'Union européenne et le Maroc réitère les engagements du Maroc en matière de réformes politiques et socio-économiques. Toutefois, certaines faiblesses institutionnelles demeurent au sein de l'administration marocaine, représentant des facteurs de risques que la coopération européenne s'attache à résoudre.

Le cadre de gestion des risques élaboré par l'Union européenne fournit une analyse détaillée des principaux risques relatifs à la mise en œuvre de la coopération.

De manière générale, les risques les plus saillants identifiés à ce jour et non mentionnés dans d'autres parties de cette présente fiche concernent l'administration de la justice, son manque de moyens, ses dysfonctionnements, avec des impacts avérés sur le climat des affaires. Les manques identifiés dans l'amélioration de la convergence et l'efficacité des politiques publiques sont aussi des défis. L'effectivité du contrôle parlementaire et supérieur/juridictionnel (Cour des Comptes) sur les finances publiques, bien qu'en progression, devrait également être améliorée. Enfin, les indicateurs existants en matière de corruption sont particulièrement élevés (le Maroc est classé à la 88ème place sur 176 pays pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2012) et démontrent que beaucoup d'efforts doivent être investis dans l'application effective du cadre juridique et institutionnel créé pour lutter contre la corruption.

Afin d'atténuer les risques identifiés, l'Union européenne se propose notamment d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de la justice, lorsque celle-ci sera finalisée suite au dialogue national actuellement en cours, par le biais d'un programme d'appui sectoriel. Elle suit, au titre de son dialogue sur les politiques ou par le biais de la coopération, la réflexion entamée sur la convergence des politiques publiques et travaille actuellement à la finalisation d'un nouveau programme d'appui de l'UE sur la réforme budgétaire et fiscale. Elle appuie les principales institutions promouvant le contrôle interne (Inspection générale des Finances) et externe (la Cour des Comptes). En matière de corruption, enfin, elle mène un dialogue politique renforcé avec le gouvernement et les institutions concernées, ainsi que la société civile et renforce les capacités de l'Instance centrale de prévention de la Corruption et des organisations spécialisées dans la lutte contre celle-ci.

### **3. DESCRIPTION DETAILLEE DU CONTRAT D'APPUI BUDGETAIRE**

#### **3.1. Objectifs**

**L'objectif général** du présent programme est de contribuer à améliorer le revenu agricole des petits exploitants tout en prenant en considération la sauvegarde des ressources naturelles et le changement climatique, par l'appui à la mise en œuvre du Plan Maroc Vert -Pilier 2 (PMV-P2).

**Les objectifs spécifiques (OS)** sont :

- OS 1 :** Contribuer dans les quatre régions cibles<sup>13</sup> à l'atteinte des objectifs de développement des filières agricoles du Pilier 2.
- OS 2 :** Améliorer la participation économique et sociale (populations, secteur privé, collectivité) à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs du PMV-P2 dans les quatre régions cibles.
- OS 3 :** Augmenter les capacités opérationnelles des structures du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime en vue d'un meilleur suivi du PMV y compris les dimensions environnementale et climatique du secteur.

Pour ce qui concerne les aspects transversaux, le programme d'appui :

- s'inscrira dans la continuité du PAPSA en assurant une prise en compte transversale de la **dimension environnementale et du changement climatique** dans le cadre du processus de programmation à moyen terme (appui à la mise en œuvre des Plans d'Actions Régionaux des 4 régions cibles devant être actualisés en respectant les Plans de gestion éco-systémiques globaux et/ou spécifiques aux filières, élaborés dans le cadre du PAPSA) et des activités de sensibilisation lors de l'animation sociale.
- contribuera à renforcer la prise en compte de **l'égalité de genre**, en favorisant, à travers un travail d'ingénierie sociale approprié, une meilleure inclusion de la population féminine rurale dans les projets du Pilier 2 du PMV (meilleur ciblage des projets en faveur des femmes, appui à la création d'associations féminines de valorisation des productions agricoles), ainsi qu'à une meilleure intégration du genre dans le dispositif de suivi et évaluation du PMV (production de données désagrégées).

### 3.2. Résultats attendus

**Résultat 1 :** Les Plans d'Actions Régionaux (PAR) actualisés des quatre régions cibles sont mis en œuvre de manière efficace et durable en prenant en considération la sauvegarde des ressources naturelles et le changement climatique et en intégrant les recommandations contenue dans les PDGE globaux et spécifiques.

- Sous Résultat 1.1: Les objectifs de production des PAR sont atteints;
- Sous Résultat 1.2: La diversification productive, en fonction des orientations données par les PAR actualisés, est accrue ;
- Sous résultat 1.3: L'emploi et les potentialités de revenu des agriculteurs sont préservés, voire améliorés.
- Sous résultat 1.4: Les PAR actualisés intègrent les recommandations des PDGE.

Les actions à mener pour l'atteinte de ce résultat concerneraient principalement le financement et la mise en œuvre de manière durable, au niveau des 4 régions cibles, des projets du Pilier 2 relatifs à l'extension ou la reconversion des superficies des

---

<sup>13</sup> Fès-Boulemane, Meknès-Tafilalet, Oriental et Souss-Massa-Drâa. La focalisation sur ces 4 des régions parmi les plus en retard en matière de développement économique et social est en ligne avec les priorités du Maroc en matière de réduction des disparités géographiques et permettra de maximiser l'impact en termes de réduction de la pauvreté.

cultures, l'amélioration de la productivité du cheptel et l'amélioration de l'accessibilité aux marchés (conditionnement, usinage, transport, points de vente, information).

**Résultat 2** : Les capacités d'organisation des populations et de la société civile sont accrues.

- Sous résultat 2.1 : Les capacités opérationnelles, en terme d'animation sociale, des structures décentralisées (Centres de Travaux, Offices régionaux de mise en valeur, Direction provinciales) sont améliorées ;
- Sous résultat 2.2 : Des projets sont initiés et instruits par les organisations de base et sont introduits dans le circuit de validation et de programmation en améliorant le ciblage par genre (femmes, jeunes) et la prise en compte des enjeux environnementaux informés par la variabilité et le changement climatique;
- Sous résultat 2.3 : La viabilité et la pérennité des projets sont améliorés grâce à un meilleur ciblage des organisations / groupements et une meilleure prise en compte des facteurs éco environnementaux et climatiques.

Les actions à mener pour l'atteinte de ce résultat concerneraient principalement : i) l'adaptation des actions de vulgarisation pour mieux prendre en compte les besoins relatifs à la constitution d'Organisations professionnelles (OP) - selon les filières - à l'agrégation et à l'intégration du genre et des questions environnementales et climatiques ; ii) l'organisation et mise en œuvre de l'animation sociale ; iii) l'appui-conseil aux organisations et groupements « pré professionnelles » en amont de la contractualisation ; iv) la formation professionnelle adaptée des agriculteurs selon les filières et les catégories (femmes, jeunes).

**Résultat 3** : L'accessibilité au marché pour les producteurs du Pilier 2 est améliorée de façon durable.

- Sous résultat 3.1: Les process de transformation et la recherche de débouchés par les Organisations professionnelles (OP) des 4 régions sont appuyés et plus efficaces en termes économiques et environnementaux;
- Sous résultat 3.2: Les interprofessions sont activement associées à la recherche de solutions de commercialisation et à la levée des entraves à la commercialisation.

Les actions à mener pour l'atteinte de ce résultat concerneraient principalement : i) l'amélioration de l'élaboration des stratégies de marketing selon les filières et les spécificités régionales et l'appui à leur mise en œuvre ; ii) l'accompagnement des acteurs dans la recherche de débouchés ; iii) l'organisation d'expériences pilotes en matière d'accès aux marchés régionaux, national et internationaux ; iv) l'élaboration du corpus juridique et réglementaire lié aux filières (normalisation, labellisations, règlements aux différents niveaux de la chaîne de valeurs). Ces différentes actions devraient considérer des filières nouvelles comme celle de l'agriculture biologique.

**Résultat 4** : Les méthodes et les outils de programmation, de mesure des performances et d'évaluation des politiques publiques (PMV-P2) sont améliorées et intègrent les dimensions environnementales et climatiques.

- Sous résultat 4.1: Le système de programmation physique et financier est amélioré dans le moyen terme pour préparer l'introduction d'une gestion par les résultats ;
- Sous résultat 4.2: Le système statistique sectoriel est fiabilisé et permet de répondre aux enjeux de suivi, de mise en œuvre et d'évaluation du PMV ;
- Sous résultat 4.3: Le système de reporting sur le suivi du PMV est rendu plus efficace (amélioration de l'analyse) et plus efficient (décloisonnement).
- Sous résultat 4.4 : Les systèmes de programmation physique et financier, statistique sectoriel et de reporting intègrent les dimensions environnementales et climatiques.

Les actions à mener pour l'atteinte de ce résultat concerneraient principalement: i) le renforcement des capacités de programmation et de suivi stratégique des structures du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, au niveau central et décentralisé ; ii) la réalisation d'études systémiques des filières principales du Pilier 2 (huile d'olive, viandes rouges, dattes, produits du terroir) pouvant déboucher sur une modélisation macro-économique ; iii) l'amélioration de la couverture thématique des statistiques agricoles, en particulier du Recensement général de l'agriculture (RGA) et fiabilisation du dispositif de collecte des enquêtes annuelles ; iv) la refonte du système de reporting en vue d'une adaptation à des publics variés (nécessité notamment pour les structures au niveau des régions d'avoir le feedback des informations transmises au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ; v) le renforcement des capacités et des institutions pour la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques dans le secteur (ex. évaluation environnementale stratégique, évaluation des risques liés aux questions climatiques, revue des dépenses du secteur liées à l'environnement/changement climatique, développement d'indicateurs de suivi).

### **3.3. Justification des montants alloués à l'appui budgétaire**

Le montant alloué à ce programme représente 10% du PIN 2011-2013 (seule intervention de ce PIN dans le secteur de l'agriculture). Ce montant est basé sur l'évaluation des besoins et de la capacité d'absorption du secteur, et notamment du PMV-P2, ainsi que de ses performances dans le cadre du premier appui, de sa cohérence avec les autres interventions en cours ou prévues de l'UE (PAPSA, appui au Conseil Agricole, appui au rapprochement des normes sanitaires et phytosanitaires dans le cadre du programme « Réussir le Statut Avancé ») et des bailleurs de fonds actifs dans le secteur.

De manière générale, l'appui budgétaire sectoriel est la modalité de mise en œuvre privilégiée de la coopération européenne au Maroc. Sa valeur ajoutée principale est d'accompagner avec réalisme et ambition les politiques sectorielles clés définies par le Gouvernement marocain. Il permet un effet de levier sur les réformes structurantes, un suivi incitatif sur les résultats et favorise dans de plus en plus de cas la coordination interministérielle et des bailleurs de fonds autour d'objectifs sectoriels communs. En termes quantitatifs, ces programmes d'appuis -dont le présent appui sectoriel- ne représentent qu'une très faible part des dépenses publiques (moins de 1%), et ont donc un impact réduit sur le cadre budgétaire global (voir ci-dessous pour spécificité de la contribution à ce secteur). De plus, l'aide complémentaire qui accompagne les appuis budgétaires dans un cadre cohérent permet d'apporter

l'expertise et le renforcement des capacités recherchés par les ministères, en particulier en termes de convergence avec les meilleures pratiques européennes.

Le Pilier 1 du PMV prévoit la réalisation de 800 à 900 projets pour un montant de 110 à 150 milliards MAD (10 à 13,5 milliards EUR). Pour le Pilier 2, il est prévu la réalisation de 500 à 700 projets, pour un montant de 15 à 20 milliards MAD (1,3 à 1,8 milliards EUR), dont le financement doit être assuré à 80% par l'Etat et 20% par le secteur privé. L'appui de l'UE au PMV-P2 dans le cadre des programmes en cours (PAPSA, 70 millions EUR) et prévu (présent programme, 60 millions) représentera donc 7 à 10% du financement du PMV-P2 sur la période.

Sur la période 2008-2012, des crédits de paiement à hauteur de 2,942 milliards MAD (270 millions EUR) ont été mobilisés pour le Pilier 2. Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime souhaite à présent capitaliser sur son expérience de mise en œuvre des projets Pilier 2 pour monter en puissance dans les prochaines années et garantir le déploiement effectif du PMV sur le volet de l'agriculture solidaire.

Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime fait partie des ministères marocains qui ont élaboré un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Un CDMT du secteur de l'agriculture 2009-2015 a en effet été élaboré dans les grandes lignes et a été traduit et repris dans les termes d'un accord cadre pluriannuel de financement (ACPF) du PMV signé entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime. L'ACPF mentionne de manière explicite que "*le soutien public sera mobilisé en fonction de l'état d'avancement de l'exécution des projets d'investissement du PMV*". Ce document offre une visibilité quant à l'utilisation des ressources financières publiques pour la période 2009-2015 à hauteur de 66 milliards MAD (6 milliards EUR). Cette initiative a notamment permis au département de l'agriculture d'augmenter son budget en moyenne de 24% par an sur les 5 dernières années, toutes sources de financement confondues.

### **3.4. Principales activités**

#### *3.4.1. Appui budgétaire*

Les principales activités prévues dans le cadre du volet d'aide budgétaire du programme sont :

- Le dialogue sectoriel, qui sera principalement axé sur la mise en œuvre générale du Plan Maroc Vert (avancées des réformes ; état de mise en œuvre, résultats et impacts du Pilier 2 ; intégration des questions environnementales et climatiques). Ce dialogue prendra notamment la forme de réunions bilatérales régulières avec les parties-prenantes concernées à différents niveaux (en particulier avant, pendant et après les missions semestrielles de suivi du programme) ainsi que dans le cadre de réunions plus élargies et du dialogue renforcé qui est en train de se mettre en place dans ce contexte (réunions annuelles et thématiques prévues dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds – cf. 3.5 ; réunions du Sous-comité "Agriculture et Pêche" dans le cadre du suivi de l'Accord d'Association).
- Le suivi des performances : cela inclut d'une part le suivi général du programme (missions externes, analyse des rapports annuels d'activités élaborés par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, participation



aux évènements organisés par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime sur le Plan Maroc Vert) et d'autre part la vérification des conditions de déboursement prévues pour chaque tranche dans la convention de financement (cf. 4.7).

- Le paiement de l'aide budgétaire, sous forme de tranches annuelles, en fonction des performances atteintes.

### 3.4.2. Aide complémentaire

L'aide complémentaire prévue dans le cadre du présent programme s'inscrira dans la continuité de l'aide complémentaire dans le cadre du programme PAPSA actuellement en cours de mobilisation (démarrage prévu au 4<sup>ème</sup> trimestre 2013) et qui concernera principalement, via de l'assistance technique de court et long terme : i) un appui à l'ensemble des parties prenantes pour l'identification, la gestion technico-économique, la mise en œuvre des projets du PAPSA ; ii) un appui à la filière animale viande rouge ovine et aux filières végétales (palmier dattier, olivier et autres produits de terroir) ; iii) la réalisation d'ateliers de formation et de mise à niveau en direction de toutes les parties prenantes des actions (bénéficiaires directs, administrations publiques nationales et locales, professions agricoles, secteurs privés) ; iv) la réalisation d'études spécifiques.

Cette assistance technique mobilisée dans le cadre du PAPSA couvrira bien les principaux besoins identifiés en liaison avec l'objectif spécifique 2 du présent programme dans sa dimension d'appui à l'animation sociale et d'appui à la recherche de débouchés. Aussi, l'aide complémentaire prévue, qui s'inscrit dans une logique de renforcement institutionnel, se focalisera principalement, à titre indicatif, sur trois domaines:

- L'appui aux statistiques agricoles : à ce niveau, il s'agira notamment d'appuyer la Division statistique du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime pour : i) augmenter sa production de données (nouvelles enquêtes, etc) ; ii) résoudre le problème structurel de collecte que connaît actuellement le secteur (par exemple en testant de nouvelles démarches / outils à travers des enquêtes pilotes) ; iii) développer ses capacités d'analyse et de mise à disposition de l'information ; iv) intégrer les dimensions environnementale et variabilité/changement climatique dans les statistiques agricoles.
- L'appui à la modélisation des filières : cet appui, qui s'inscrit plus globalement dans l'appui à prospective stratégique, aura pour objet de permettre de simuler les impacts des prises de décision sur la compétitivité.
- L'appui à l'intégration de l'environnement et du changement climatique dans le secteur agricole dans les systèmes de programmation physique et financier, de statistique et de reporting et dans les systèmes de suivi (ex. évaluation environnementale stratégique, évaluation des risques liés aux questions climatiques, revue des dépenses du secteur liées à l'environnement/changement climatique, développement d'indicateurs de suivi).

Cette aide complémentaire prendra la forme d'études, de formations et de missions d'assistance technique.

### 3.5. Coordination des bailleurs de fonds

A la suite de sa réorganisation, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime a exprimé son intention de piloter le processus de coordination des partenaires techniques et financiers (PTF) afin d'assurer les synergies et complémentarités nécessaires pour optimiser les résultats et l'impact des appuis à la nouvelle stratégie de développement agricole du PMV. Avec la mise en œuvre du PAPSA financé par l'Union européenne et sous son impulsion, des avancées significatives ont été enregistrées au niveau de la coordination des PTF, via notamment l'instauration de rencontres annuelles et l'élaboration d'une première matrice d'interventions des PTF impliqués dans le secteur agricole en général, et en appui au PMV en particulier. Plus récemment, les modalités pour la mise en place d'un dialogue renforcé ont été discutées entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et les PTF intervenants dans le secteur. Sensible à la nécessité de renforcer davantage ce dialogue, tant du point de vue de la fréquence que de la qualité du contenu, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime a ainsi proposé de mettre en place une réunion annuelle de haut niveau pour la revue de la politique sectorielle et des réunions trimestrielles - à préparer conjointement par les partenaires et le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime - ciblées sur des thématiques spécifiques d'intérêt commun, tels que l'irrigation, le conseil agricole, l'agriculture dans des zones d'accès difficile, etc. A cet effet, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime doit fournir prochainement une proposition de plan de travail. Concernant la mise en place d'un cadre commun de coopération, avec notamment une matrice commune de suivi des performances, ceci ne semble pas envisageable à court terme. L'Ambassade de Belgique a initié une lettre d'entente (critère d'éligibilité de l'appui budgétaire belge) qui pourrait être complétée pour l'adapter à un appui conjoint.

### 3.6. Parties prenantes

Les parties prenantes pour la mise en œuvre du présent programme sont principalement le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et notamment : i) ses structures centrales (Direction de la stratégie et des statistiques - DSS, Direction de l'enseignement, de la recherche et de la formation - DEFR, Direction du développement des filières productives), ii) les structures décentralisées (les Directions régionales et provinciales de l'agriculture / DRA et DPA) et, iii) les structures annexes (ADA, ONCA<sup>14</sup>, ANDZOA<sup>15</sup>, CRP2<sup>16</sup>). Avec le lancement du PMV, la réorganisation institutionnelle engagée en 2009 a permis d'assurer une meilleure répartition des fonctions et missions du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et de mettre en place des structures nouvelles d'accompagnement et d'appui à la mise en œuvre du PMV (DRA, ADA). Par ailleurs, la nouvelle stratégie de conseil agricole définie en 2010 se met progressivement en place pour répondre aux besoins générés par le PMV en matière d'encadrement, d'appui et d'accompagnement des acteurs. Avec la mise en œuvre de cette stratégie, la Chambre nationale de l'agriculture (CNA) et les Chambres régionales d'agriculture (CRA) seront amenées à jouer un rôle plus important (mobilisation de conseillers agricoles pour favoriser le regroupement et/ ou l'adhésion des agriculteurs à des projets d'agrégation, etc).

---

<sup>14</sup> Office National du Conseil Agricole.

<sup>15</sup> Agence Nationale pour le Développement des Zones Oasiennes et de l'Arganier.

<sup>16</sup> Centre de Ressources du pilier 2.

D'autres ministères sectoriels sont également appelés à jouer un rôle dans sa mise en œuvre, et plus particulièrement ceux chargés des finances (Ministère de l'Economie et des Finances), de l'Intérieur), de l'Industrie, du Commerce intérieur et des Nouvelles Technologies et le Ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement.).

La réussite du programme reposera également sur l'implication des organisations de base et de la profession. L'approche filière instaurée par le PMV a permis progressivement aux associations, coopératives et groupements professionnelles de s'organiser et de mutualiser leurs moyens dans le cadre de fédérations plus ou moins dynamiques selon leur maîtrise des secteurs et segments des différentes filières. L'interprofession fonctionne dans les principales filières cibles de la stratégie de développement à long terme du secteur agricole, et notamment les filières que le Programme d'appui budgétaire a déjà ciblées dans le cadre du PAPSA : oléiculture, phoeniciculture et viandes rouges. Toutefois, on relève de manière générale une réelle insuffisance quant à la participation des groupes cibles du PMV au niveau de la planification (PAR), de l'identification et de la formulation des projets. L'animation locale intervient le plus souvent une fois le projet identifié et initié. Partant de ce constat, une des valeurs ajoutées du présent programme sera de mettre l'accent, notamment au niveau de l'objectif spécifique 2 et des résultats et activités y afférents, sur le renforcement de l'implication des acteurs et groupes cibles, via le renforcement des capacités de ces acteurs et l'amélioration du dispositif d'animation sociale. Il s'agit par exemple de donner aux bénéficiaires potentiels une capacité d'initiative en se regroupant, en formalisant et en structurant des groupements informels, en présentant des dossiers de projets, et à les appuyer sur l'ensemble de la démarche.

Pour ce qui est des collectivités locales, le PMV ne prévoit pas de dispositif pour permettre leur implication effective, et ce d'autant plus que le processus de décentralisation et surtout de régionalisation avancée tarde à se concrétiser.

### **3.7. Conclusion sur l'équilibre entre les risques (2.6.) et les résultats/bénéfices attendus (3.2.)**

Malgré la dynamique du PMV, telle que mentionnée au point 2.3.1, le bilan au terme de trois années de mise en œuvre du premier appui de l'UE à la politique sectorielle agricole (PAPSA) fait apparaître des disparités, selon les régions et les filières cibles, ayant notamment pour cause : i) une cohérence insuffisante entre le degré d'appropriation par les acteurs centraux et les acteurs de proximité de missions et mandats identifiés et clairement répartis, et ii) le fait que les réformes institutionnelles générant des structures d'intermédiation, particulièrement au niveau régional et local, sont encore en « rodage » et nécessitent des actions de renforcement, d'appui et de « décloisonnement ». Cette situation requiert des réajustements et des mises en cohérence tant au niveau national que régional, que le présent programme permettra utilement, en s'appuyant sur les acquis du PAPSA, d'accompagner, notamment dans le cadre des processus d'actualisation des PAR, afin de contribuer à améliorer la durabilité des rythmes de réalisation et des résultats. La poursuite de cet accompagnement au PMV-P2 est d'autant plus importante que, bien que l'on ne puisse pas encore parler de tendance nette, il risque d'apparaître dans les prochaines années le syndrome du « rendement décroissant » du processus de mise en œuvre du PMV-P2, puisque environ 60% des projets identifiés ont été réalisés en mobilisant la moitié des investissements prévus mais avec des superficies concernées

qu'à hauteur de 36% du total. En d'autres termes, le « plus facile » a été réalisé et la poursuite de la mise en œuvre du PMV-P2 nécessitera des efforts accrus, notamment en termes de mobilisation et d'organisation des bénéficiaires ainsi qu'en assiette foncière à affecter au processus.

En outre, le renforcement de la compétitivité du secteur agricole nécessite le développement des capacités des agriculteurs et de leurs groupements, la préparation de la relève (ciblage des jeunes), l'intégration de la femme dans les efforts de développement et la prise en compte des dimensions environnementale et climatique, autant d'éléments au niveau desquels le PMV-P2 présente actuellement des insuffisances. L'accent mis sur ces aspects comptera donc parmi les valeurs ajoutées du présent programme.

#### **4. MODALITES DE MISE EN OEUVRE**

##### **4.1. Convention de financement**

Afin de mettre en œuvre ce programme, il est prévu de conclure une convention de financement avec le pays partenaire, visée à l'article 184 (2) (b) du règlement financier.

##### **4.2. Période indicative de mise en œuvre opérationnelle**

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle du programme, au cours de laquelle les activités décrites dans les sections 3.4 et 4.4 seront réalisées, est de 48 mois, sous réserve des modifications qui doivent être convenues de commun accord entre la Commission et le Bénéficiaire.

##### **4.3. Critères et calendrier indicatif de décaissement de l'appui budgétaire**

Pour l'appui budgétaire sectoriel, les **conditions générales de décaissement** de toutes les tranches ont trait à la permanence des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire et des composantes du présent programme sectoriel. Ces conditions, qui doivent être remplies chaque année sur toute la durée du programme, sont :

- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique et de la stratégie sectorielle. Ces progrès devront être démontrés d'une part au travers du système de suivi de la stratégie mis en place, d'autre part par l'élaboration d'un rapport annuel d'avancement (ou revue conjointe), qui détaillera les aspects de la stratégie soutenus par le programme d'appui de l'UE.
- Progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité. Le contexte macroéconomique doit permettre aux autorités impliquées dans la réforme de poursuivre le programme dans de bonnes conditions.
- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques, sur base de la situation de référence établie à l'année N-1.
- Progrès satisfaisants en matière de transparence et de supervision de la gestion budgétaire en vue de la mise à disposition du public et du pouvoir législatif d'une information budgétaire adéquate, pertinente et dans les délais requis.

Conformément à la méthodologie de mise en œuvre de l'appui budgétaire adoptée en 2012, chacun de ces critères a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un rapport qui leur est consacré.

Outre ces conditions générales, le décaissement de la tranche fixe sera décidé sur base de la réalisation de **conditions spécifiques** qui concerneraient, à titre indicatif, le renforcement de la coordination entre le gouvernement marocain et les partenaires techniques et financiers impliqués dans l'appui à la mise en œuvre du PMV ainsi que l'actualisation des PAR, notamment sur base des PDGE, pour les 4 régions cibles du programme.

Les décaissements des tranches d'appui budgétaire variables seront quant à eux décidés sur la base de l'évaluation d'une série **d'indicateurs de performance**, portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs. Ces indicateurs, de processus et de résultats, permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau de chacun des quatre résultats attendus du programme.

Les décaissements de l'appui budgétaire seront réalisés avec une première tranche fixe et trois tranches variables subséquentes. Pour les trois tranches variables, un seul décaissement annuel est prévu au cours du premier trimestre de chaque année, les données nécessaires à la vérification d'une grande partie des indicateurs de performance étant disponibles en décembre de chaque année.

Le calendrier et les montants indicatifs des décaissements sont repris dans le tableau ci-dessous (en millions EUR) sur la base de l'année fiscale du Maroc :

Année fiscale	Année N Signature	Année N+1				Année N+2				Année N+3				Année N+4				Total
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
Type de tranche																		
Tranche fixe		5,4																5,4
Tranche variable						17				17				17				51
<b>Total</b>		<b>5,4</b>				<b>17</b>				<b>17</b>				<b>17</b>				<b>56,4</b>

#### 4.4. Détails sur l'aide complémentaire

##### 4.4.1. Contractualisation (gestion centralisée directe)

Les contrats de services ci-après seront conclus pour la mise en œuvre de l'appui complémentaire décrit au point 3.4.2 :

Subject in generic terms, if possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Assistance technique, études, formations	Services	3	T1 2014, T1 2015, T1 2016
Suivi (cf. point 4.7 pour le détail des missions)	Services	1	T2 2014

#### 4.5. Portée de l'éligibilité géographique pour les marchés

Sous réserve de ce qui suit, l'éligibilité géographique, telle qu'établie dans l'acte de base, s'applique en termes de lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation des marchés et en termes d'origine des fournitures et matériels acquis.

L'ordonnateur compétent peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 21 (7) de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat sur la base de la non-disponibilité de produits et de services sur les marchés des pays concernés, pour des raisons d'extrême urgence, ou si les règles d'éligibilité risquent de rendre la réalisation de cette action impossible ou extrêmement difficile.

#### 4.6. Budget indicatif

Le montant du programme s'élève à soixante millions EUR (60 millions, dont la répartition indicative se présente comme suit :

Module	Montant en EUR	Autre contribution (indicative)
Appui budgétaire – Contrat de réforme sectorielle	56 400 000	N.A.
Contractualisation (centralisé direct) – Assistance technique, études, formation et suivi	3 200 000	N.A.
Evaluation et audit	150 000	N.A.
Communication et visibilité	150 000	N.A.
Imprévus	100 000	N.A.
Total	60 000 000	N.A.

#### 4.7. Suivi des performances

Le programme d'appui prévoit plusieurs instances de suivi des progrès relatifs aux performances du secteur :

- Le suivi de la politique sectorielle se basera sur le dispositif institutionnel en place au niveau du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (DSS notamment), qui s'appuie sur les Directions régionales de l'agriculture (DRA), l'Agence pour le développement agricole (ADA) et les autres structures concernées (cf. point 2.3.1). La mise en œuvre du PAPSA (démarré en 2010) a permis de démontrer que le cadre existant, même s'il présente certaines faiblesses, permet d'assurer le suivi des progrès du Pilier 2 du PMV. Le rapport annuel de suivi élaboré par l'ADA présente notamment l'état d'avancement de la mise en œuvre des projets Pilier 2 du PMV au niveau national et régional et donne des indications utiles sur le processus, en cours, d'amélioration de l'identification et exécution des projets au niveau de terrain. Des indicateurs de type "quantitatif" (nombre et type de projet lancés, superficies concernées, nombre de bénéficiaires (hommes/femmes), investissements correspondants) figurent dans ce rapport ainsi qu'une première ébauche d'analyse critique du niveau des réalisations physiques des projets Pilier 2.
- Pour le suivi du programme, un comité de pilotage composé des représentants des Ministères de l'Economie et des Finances, de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, de l'Intérieur, ainsi que de la Délégation de l'Union européenne (en

tant qu'observateur), sera mis en place. Ce comité est l'instance stratégique de pilotage du programme. Il se réunit au minimum deux fois par an. Lors de la convocation de chacune des réunions, le point sera fait sur les dernières avancées et/ou difficultés rencontrées par le PMV en général, et le programme d'appui en particulier, et un rapport d'avancement du programme d'appui sera présenté par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime. Le rapport annuel de suivi élaboré par le Groupe Stratégique de Monitoring / Comité de pilotage mis en place dans le cadre du PAPSA présente notamment d'une façon plus complète les principales réalisations accomplies dans le cadre de l'appui à la stratégie du secteur agricole. Les principales réformes institutionnelles et législatives ainsi que les actions structurantes (mesures d'amélioration de l'environnement des affaires et d'incitation à l'investissement, mesures de valorisation des productions agricoles, politique d'irrigation et infrastructures agricoles, mesures d'amélioration de l'information agricole, mesures d'intégration des questions environnementales et climatiques) y sont passées en revue.

Outre le suivi quotidien qui sera assuré par le Bénéficiaire, la mise en œuvre du programme d'appui sera encadrée par des **missions externes de suivi**, gérées par la Commission européenne (Cf. point 4.4.3 pour le nombre indicatif de contrats). A titre indicatif, deux missions de suivi seront prévues chaque année. Elles permettront : i) d'apprécier l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures identifiées ; ii) de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies et, iii) de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sectoriel sur les réformes concernées par le programme (état d'avancement du PMV-P2, retards et contraintes). La seconde mission annuelle de suivi sera plus particulièrement centrée sur la vérification des conditions de décaissement de l'aide budgétaire, sur base de la revue des pièces justificatives fournies par les autorités marocaines (rapports annuels d'activités, données produites par la DSS), d'entretiens avec les parties prenantes et de visites de terrain (examen d'un échantillon de projets, etc.).

#### 4.8. Evaluation et audit

Le déroulement fréquent de missions de suivi, permettant d'évaluer à intervalles réguliers la performance de la mise en œuvre du programme, rendent redondant une évaluation à mi-parcours. Une évaluation finale gérée par la Commission européenne sera lancée à la fin et portera sur l'ensemble du programme. Le cas échéant, elle pourra être réalisée de façon conjointe avec les autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur.

En ce qui concerne la partie en approche projet, un audit pourra être effectué par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

Objet en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Evaluation finale du programme	Services	1	T4 2017
Audit éventuel de la composante d'aide complémentaire	Services	1	T4 2017

#### 4.9. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du manuel de communication et de visibilité de l'UE pour les actions extérieures<sup>17</sup>. En particulier, un plan de communication sera élaboré par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et soumis au comité de pilotage du programme. Il inclura des actions spécifiques pour assurer la communication autour des activités et résultats du programme (à titre indicatif : conférences de presse, diffusion de résultats d'études, événements à dates emblématiques, séminaire de clôture du programme, etc.), ainsi que la réalisation de supports d'information et de communication sur les aspects thématiques financés par le programme (brochures et publications, documents de vulgarisation grand public, etc.). Une visibilité adéquate des actions financées par ce programme sera assurée par le Gouvernement marocain lors de ses communications publiques sur l'état d'avancement des réformes que ce programme appuie. Finalement, une occasion de visibilité sera le Salon International de l'Agriculture de Meknès.

Objet en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Communication et visibilité	Services	3	T4 2014, T4 2015, T3 2016

<sup>17</sup>

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm).



## Annexe 2

À la décision d'exécution de la Commission approuvant le programme d'action annuel 2013

### Fiche d'Action pour le

### Programme d'appui à la réforme de la couverture médicale de base (phase III) - CMB III

#### 1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	<b>Programme d'appui à la réforme de la couverture médicale de base (phase III) – CMB III</b> CRIS numéro: 2013/024-710		
Coût total	Le montant total de la contribution de l'UE s'élève à 50 000 000 EUR répartis comme suit :  47 000 000 EUR pour l'appui budgétaire  3 000 000 EUR pour l'aide complémentaire		
<b>Appui Budgétaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion directe (centralisée) Contrat de réforme sectorielle		
Type du code de l'aide	A02 – Sector Budget Support	Markers	BSAR
Code CAD	12110	Secteur	Politique de Santé et gestion administrative
<b>Aide complémentaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion directe (centralisée) – Contractualisation de marchés de services		
Code CAD	12110	Secteur	Politique de Santé et gestion administrative

#### 2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

##### 2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs

Dans une logique de continuité de l'appui de l'UE à la Couverture Médicale de Base (CMB), il s'agit de consolider les résultats des programmes précédents d'appui budgétaire à cette réforme (CMB I<sup>1</sup> et CMB II<sup>2</sup>), en soutenant le Gouvernement du

<sup>1</sup> Programme d'appui à la Couverture Médicale de Base, Décision C(2000)3724 adoptée le 11 décembre 2000.

Maroc dans ses efforts d'extension et amélioration de la couverture médicale par (i) la finalisation de la généralisation du Régime d'Assistance Médicale des Economiquement Démunis (RAMED), (ii) l'intégration dans l'Assurance Médicale Obligatoire (AMO) des populations assurées par d'autres biais et (iii) l'intégration dans le mécanisme de couverture médicale de base de la population marocaine n'en bénéficiant pas encore.

## **2.2. Contexte national**

### *2.2.1. Principaux défis en matière de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive et durable*

Le Maroc a connu, depuis le début des années 2000, une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du produit intérieur brut (PIB) se situe, sur la période 2000-2011, à 4,7%<sup>3</sup>, avec un niveau de revenu moyen par tête, à fin 2011, à 200 EUR par mois, plaçant le Maroc comme un pays à revenu moyen inférieur.

Cette évolution favorable au cours de la décennie 2000 n'a cependant pas entraîné de transfert significatif de la valeur ajoutée entre secteurs. Ainsi, bien qu'on ait observé une légère tertiarisation de l'économie au dépend du secteur primaire, la structure de la production est restée relativement inchangée : 16,4% pour le secteur primaire, 28,5% pour le secteur secondaire et 55,1% pour le secteur tertiaire.

La croissance économique observée au cours de la dernière décennie a permis des progrès sociaux importants. Cependant, le niveau de développement social reste limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale est passée à 9% en 2009<sup>4</sup>, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI qui se situait à 40,9 en 2009, en légère augmentation par rapport à 1991 (32,1 en Egypte ou 37,7 en Jordanie).

La situation en matière de santé et d'éducation montre également un écart significatif par rapport aux autres pays de la région, en dépit des avancées importantes au cours de ces dernières années. En 2009, le taux de mortalité infantile s'élève à 38/1000 (contre 21 en Tunisie, 21 en Egypte ou 25 en Jordanie), et le taux d'alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus se situe à 56% durant la période 2005-2010, contre 78% en Tunisie, 72% en Egypte ou 93% en Jordanie.

En matière d'emploi, le taux de chômage s'est sensiblement réduit, s'établissant à 9,1% en 2011, mais son niveau reste important parmi les jeunes en particulier en milieu urbain où il touche 32,4% de la population active des 15-24 ans. Egalement, le niveau d'éducation moyen des chômeurs est plus élevé que celui de l'ensemble de la

---

<sup>2</sup> Programme d'appui à la Couverture Médicale de Base, phase II – Décision C(2007)6213 adoptée le 14 décembre 2007.

<sup>3</sup> L'ensemble des données macroéconomiques présentées dans cette partie sont issues des derniers documents publiés par le Ministère de l'Economie et des Finances (Direction des Etudes et des Prévisions Financières, DEPF), le Haut Commissariat au Plan, la Banque Centrale (*Bank al-Maghrib*) et le Rapport du FMI sur les consultations au titre de l'Article IV et l'accord de mise en œuvre d'une Ligne de Liquidité et de Prévention (LLP).

<sup>4</sup> Données sur les indicateurs sociaux issues du Rapport Mondial sur le Développement Humain 2011 (PNUD) et des travaux du Haut Commissariat au Plan.

population active, signe de l'inadéquation de la formation à l'emploi et de la difficulté du système socio-économique à générer des emplois qualifiés.

### 2.2.2. Valeurs fondamentales

Le Maroc est une Monarchie constitutionnelle enracinée dans une société très traditionnelle, dont l'évolution vers un système de plus en plus libéral et démocratique pendant les dernières années paraît certaine, bien que des progrès soient encore à réaliser. Le pays est partie à toutes les principales conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme et coopère de manière satisfaisante avec les comités conventionnels. Les droits de l'homme ont pris une place très importante dans la nouvelle Constitution de 2011, mais la mise en œuvre effective de la législation est loin d'être assurée. Le pays a connu des progrès significatifs dans la transparence et la neutralité de son processus électoral. La capacité institutionnelle et le pouvoir réel du Parlement sont encore assez limités; cependant, la réforme constitutionnelle prévoit pour celui-ci un rôle accru, ce qui est un signe encourageant. Des mesures restrictives de libertés touchant le sujet de l'intégrité territoriale sont prises dans le contexte de la question non résolue de la souveraineté sur le Sahara Occidental. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a entamé des réformes importantes pour renforcer les droits des femmes. Les carences d'un système judiciaire peu transparent et indépendant et l'imprévisibilité dans l'application du droit constituent un défi majeur pour le parachèvement de l'Etat de droit. Un chantier national de réforme du secteur de la justice s'est mis en place, dont les résultats sont en attente.

## 2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire

### 2.3.1. Politique sectorielle

#### Brève description de la politique et de son dispositif de suivi

Le Maroc a entrepris durant la dernière décennie des réformes très importantes dans les secteurs sociaux, en particulier dans le secteur de la santé et de la protection sociale. La réforme de la couverture médicale de base (CMB) fait partie de ces réformes. Elle est le résultat d'une volonté politique forte qui se traduit en une vraie révolution dans la gestion du secteur de la santé, par l'introduction d'un mécanisme de financement basé sur la demande et par l'amélioration de la couverture sociale comme élément essentiel dans la politique de modernisation du pays.

Cette réforme fondée sur la Loi cadre 65-00<sup>5</sup>, promulguée en 2002 et entrée en vigueur en 2005, traduit les engagements des plus hautes instances du Maroc et les exigences des citoyens et repose sur les principes de solidarité et d'équité. Elle porte essentiellement sur la création d'un dispositif d'Assurance Médicale Obligatoire (AMO) pour les personnes salariées des secteurs public et privé et les personnes socio-professionnellement indépendantes, ainsi que leurs ayants-droits, et d'un dispositif spécifique pour les personnes socio-économiquement pauvres ou vulnérables – le Régime d'Assistance Médicale pour les personnes Economiquement Démunies (RAMED) dont la généralisation a été déclarée par le Roi du Maroc en mars 2012.

---

<sup>5</sup> Loi portant code sur la couverture médicale.

Actuellement, la CMB est constituée de régimes de couverture médicale différents pour les différents groupes de la population (AMO : salariés publics, salariés privés, et RAMED : économiquement démunis, économiquement vulnérables), avec des divergences tant sur le plan des cotisations que des paniers de services ou que l'accès aux soins, tandis que la population des travailleurs indépendants reste non couverte, contestant les principes de solidarité et d'équité. A titre d'exemple : les cotisations des salariés publics sont plafonnées à un niveau de revenu, au contraire des cotisations des salariés du secteur privé qui sont non-plafonnées; les paniers de services des bénéficiaires des différents régimes sont différents, et en particulier, l'accès aux soins des bénéficiaires du RAMED est limité aux prestations des formations sanitaires du service public, dans le respect strict de la filière des soins (au contraire des autres); les organismes gestionnaires ont deux conventions tarifaires de remboursement, l'une pour les prestataires du secteur public, et l'autre pour ceux du secteur privés où les remboursements sont plus élevés; il n'existe actuellement pas d'organisme gestionnaire du RAMED ce qui est une des raisons pour laquelle les prestataires de soins publics ne bénéficient pas du financement par la CMB; la convention de prix des services entre les organismes gestionnaires et les prestataires des soins n'est pas respectée, laissant les personnes assurées exposées à des abus (prix non-contrôlés); les organismes gestionnaires envisagent des problèmes d'équilibre financier à moyen-terme.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi 65-00, en 2005, seulement 16% des Marocains (environ 5 millions de personnes) bénéficiaient d'une couverture médicale. Les personnes ne disposant pas de couverture médicale formelle (84% de la population) devaient, soit payer directement leurs soins sans remboursement, soit obtenir un certificat « d'indigence », afin de bénéficier de soins gratuits dans les établissements relevant du Ministère de la Santé. Actuellement, en termes de couverture, la CMB a nettement progressé, jusqu'à 44%<sup>6</sup> de la population marocaine (environ 14,4 millions de personnes): cette extension est essentiellement attribuable à la progression de la couverture de l'AMO (population salariée - qui faisait l'objet du premier programme d'appui de l'UE<sup>7</sup>) et à la généralisation du RAMED (ciblée par le deuxième programme d'appui de l'UE<sup>8</sup>).

Cette performance indéniable reste cependant loin de la couverture universelle prônée par la nouvelle Constitution marocaine dans son article 31<sup>9</sup>, qui instaure l'accès égal des citoyennes et des citoyens à la couverture médicale comme un droit constitutionnel. Une très large proportion de la population reste non protégée contre l'appauvrissement lié aux coûts des soins de santé. Afin de garantir ce droit, le gouvernement du Maroc a adopté des feuilles de route pour l'AMO et le RAMED, arrêtant les objectifs à atteindre en termes de couverture pour les prochaines années. Ces objectifs consistent à couvrir l'ensemble de la population éligible au RAMED à

---

<sup>6</sup> 5,9 millions assurés par l'Assurance maladie obligatoire –AMO–; 5,4 millions assurés hors AMO; 1,2 millions assurés par les Forces de l'armée Royal-FAR- et 2 millions par le Régime d'assistance médicale aux économiquement démunies –RAMED).

<sup>7</sup> Programme d'appui à la réforme de la couverture médicale de base au Maroc (CMB I) signé en 2001 dont la durée d'exécution a fait l'objet d'extension jusqu'en décembre 2008.

<sup>8</sup> Programme d'appui à la consolidation de la couverture médicale de base au Maroc (CMB II) signé en 2007 dont la durée d'exécution a fait l'objet d'extension jusqu'en décembre 2013.

<sup>9</sup> Article 31: "L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales Œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits : aux soins de santé, à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat, etc."

l'horizon 2015<sup>10</sup> et étendre la couverture à la population non couverte par les systèmes actuels<sup>11</sup>, dite "indépendante", à l'horizon 2020.

L'extension à la population non encore couverte risque de ne pas être effective avant plusieurs années, bien qu'actuellement il existe des poussées par différents groupes pour être couverts par la CMB et des solutions ad hoc sont envisagées sous la pression. En outre, un risque réel existe de voir se multiplier des régimes d'assurance maladie cloisonnés pour chaque catégorie, ce qui comporte plusieurs inconvénients. En premier lieu, les disparités de traitement entre les régimes (niveaux de cotisation et de plafonnement, paniers de soins, niveaux de remboursement, types d'établissements éligibles) contribuent à renforcer les inégalités existantes en matière d'accès aux soins de qualité et limitent les possibilités de rationalisation de la gestion des cotisations versées. Finalement, ils ne permettent pas les transferts entre caisses et le partage des risques entre des catégories de population de niveaux socioéconomiques différents. Ces différents éléments empêchent l'application du principe de solidarité et universalité d'accès qui devrait sous-tendre l'ensemble du système. A cet effet, le gouvernement du Maroc souhaite mettre en place un cadre stratégique à moyen et long terme de la CMB. Ce cadre fournira l'encadrement de base pour l'établissement des nouveaux programmes de protection sociale.

Parallèlement, depuis l'entrée en vigueur de la Loi 65-00, le Ministère de la Santé a connu une intense activité sur le plan réglementaire, par la promulgation de la loi cadre 34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins, et s'est engagé dans plusieurs réformes importantes, tel que la réforme hospitalière, la déconcentration et la régionalisation, l'amélioration de la gouvernance, les réformes de la gestion, budgétaire et des ressources humaines, axée sur la performance et les résultats. En particulier la réforme du financement de la santé intervient à un moment clé: elle devrait permettre de consolider et de faire converger les actions en cours vers l'objectif commun d'une couverture universelle permettant « *d'assurer à toute la population l'égalité et l'équité dans l'accès aux soins* »<sup>12</sup>. A ce jour, les bénéficiaires du RAMED ont accès aux structures sanitaires publiques uniquement, dont la plupart des hôpitaux sont dans un processus de mise à niveau des services d'accueil et d'admission (SAA) pour pouvoir facturer les services rendus ; le financement de ces structures par les régimes d'assurance-maladie est essentiel pour assurer la fourniture de soins en quantité et en qualité satisfaisants.

Concernant le suivi et l'évaluation des performances de la réforme de la couverture médicale le dispositif existant se décline à plusieurs niveaux :

- Un Comité interministériel de pilotage de la mise en œuvre de la réforme de la CMB, placé sous l'autorité du Chef de Gouvernement, s'appuyant sur le Ministère de la Santé, notamment le Secrétariat Général (SG), les Directions de la Planification et de ressources financières (DPRF), des Hôpitaux et de soins Ambulatoires (DHSA), du Règlement et des contentieux (DRC) et du Médicament et de la Pharmacie (DMP), le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Economie et des Finances et les organismes de régulation et gestionnaires (Agence

<sup>10</sup> Plan prévisionnel extension du RAMED, couverture de 8 millions de personnes fin 2014.

<sup>11</sup> Feuille de route AMO 2020, couverture de 5 millions d'indépendants en 2015 et couverture de 10 millions d'indépendants en 2020.

<sup>12</sup> Préambule de la Loi 65-00 portant code de la couverture médicale de base.

Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale (CNOPS);

- Le Ministère de la Santé assure la gestion technique et financière du RAMED, le Ministère de l'Intérieur est responsable du processus d'éligibilité des bénéficiaires du RAMED et l'ANAM se charge de la distribution des cartes RAMED.
- Le suivi de la généralisation du RAMED est assuré par un comité de suivi présidé par un conseiller du Chef du Gouvernement qui réunit les Secrétariats Généraux des Ministères de l'Intérieur, de la Santé et de l'Economie et des Finances, ainsi que la Direction Générale de l'ANAM et les directions des trois départements ministériels concernés (Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère de la Santé) par le suivi de l'avancement des travaux des trois sous-commissions :
  - une sous-commission, présidée par le Ministère de l'Intérieur, chargée du processus d'identification et d'éligibilité des bénéficiaires;
  - une sous-commission, présidée par le Ministère de la Santé, chargée du dispositif d'accès aux soins;
  - une sous-commission, présidée par l'ANAM, chargée de la gestion et du financement du régime.

Ces trois sous-commissions se réunissent deux fois par mois pour traiter les différents problèmes liés à la généralisation du RAMED. Cette réunion sert également pour identifier les améliorations à apporter au processus de généralisation.

- Suivi de l'AMO<sup>13</sup>: (1) Le suivi de la régulation de l'AMO est assuré par l'ANAM<sup>14</sup>, (2) la gestion de l'AMO, est assurée par les organismes gestionnaires, la CNOPS et la CNSS.

Le système d'information renseignant sur la situation du secteur de la santé au Maroc s'appuie essentiellement d'un dispositif de collecte continue couvrant le secteur public, donnant lieu entre autres à la publication de l'annuaire « La santé en chiffres », et d'un dispositif d'enquêtes transversales comme l'Enquête nationale sur la population et la santé familiale (ENSPF), ou les études du compte national de la

---

<sup>13</sup> Les deux caisses gestionnaires des prestations sont désignées dans la loi 65-00 (article 75 et 82 notamment) et leurs principales règles de gestion y sont définies : il s'agit de la CNOPS créée en 1963 pour le secteur public et de la CNSS créée en 1972 et dont les missions sont élargies à la gestion de l'assurance maladie.

<sup>14</sup> L'ANAM présente les mesures nécessaires pour réguler le système et les mécanismes de régulation des coûts. La création de l'ANAM reflète sans doute aussi la volonté de l'Etat de déléguer les relations avec les caisses gestionnaires des prestations et avec les professionnels de santé et les représentants de l'offre de soins. L'Etat, en l'occurrence le Ministère de la santé, gardait bien sûr la tutelle de l'ANAM elle-même et bien évidemment de l'ensemble du système de santé.

L'ANAM a participé de manière décisive à l'établissement des règles de conventionnement entre régimes et producteurs comprenant les cahiers des charges du conventionnement et des modèles des conventions, les conventions tarifaires entre les producteurs de soins et les gestionnaires du régime AMO. Elle a élaboré les arrêtés portant sur la nomenclature des actes des professionnels de santé et des actes de biologie médicale. Elle a réalisé divers travaux d'études qui ont contribué à éclairer les partenaires comme les autorités sanitaires et s'engage dans un rôle de plaidoyer sur des sujets importants comme la filière de soins et la prévention.

santé (CNS). Le Ministère de la Santé a également développé un système de facturation des prestations sanitaires pour tous les hôpitaux du Maroc (une assistance technique avait été mobilisée par l'UE dans le cadre de la CMB II pour accompagner ce système) qui permet de renseigner sur la consommation des bénéficiaires dans les hôpitaux, cependant, l'accès gratuit aux Etablissements de Soins de Santé de Base (ESSB – point d'entrée de la pyramide sanitaire pour les bénéficiaires du RAMED) ne permet pas de mesurer le coût des prestations dans les ESSB.

En outre, le Ministère de la Santé publie annuellement un document intitulé "Réalizations saillantes" qui présente d'une façon neutre la performance sectorielle, notamment les acquis du secteur ainsi que l'évolution d'une sélection d'indicateurs sectoriels.

De leur côté, la CNSS et la CNOPS disposent des systèmes d'information qui renseignent sur le nombre de bénéficiaires, les dossiers déposés, la facturation et le recouvrement des prestations, etc. Ces données sont consolidées annuellement dans un document qui est présenté et approuvé en conseil d'administration des deux organismes. Ces éléments sont consolidés par l'ANAM, en tant qu'organisme régulateur de la globalité de la réforme de la CMB, dans un rapport annuel sur l'année écoulée, présenté en conseil d'administration.

#### Pertinence de la politique

Le Programme de développement inclusif présenté au Parlement en Janvier 2012, par le Gouvernement marocain, et déclinant ses engagements à moyen terme pour la période 2012-2016 s'articule autour de cinq (5) grands piliers, parmi lesquels celui consacré au développement et à l'opérationnalisation des programmes sociaux afin de permettre l'accès équitable aux services de base, en particulier pour l'éducation, la santé et l'habitat, et il insiste sur les principes de solidarité et d'équité entre les couches sociales et les territoires. Dans ce cadre, le Gouvernement s'est fixé comme tâche de poursuivre l'effort de réformes structurelles et sectorielles, dont celle de la Couverture médicale de base en le confortant et en l'élargissant. A ce titre, la stratégie gouvernementale dans ce secteur vise l'équité financière de l'accès aux soins. L'extension de l'AMO et la généralisation du RAMED répondent à cet objectif.

Le Gouvernement a également prévu un Fonds d'appui à la Cohésion Sociale (FCS), qui a été nouvellement inscrit à la Loi de Finance 2012, à hauteur de 2 milliards MAD, répondant à l'objectif d'une meilleure répartition des fruits de la croissance et d'inclusion sociale des démunis. Ce fonds est également inscrit à la LF2013 pour un montant de 2,5 milliards MAD. Ce fonds est financé par le budget de l'Etat, et il couvre les trois programmes ciblant individuellement des catégories défavorisées: le principal, qui est identifié comme modèle de ciblage individuel, est le RAMED, en plus du Tayssir, mesure d'appui social conditionné à la scolarisation, et d'un programme en faveur des personnes à mobilité réduite.

Dans la mesure où la stratégie d'établissement d'un système d'assurance maladie contribue à un accès plus équitable aux services et à l'instauration d'un mécanisme de solidarité nationale en faveur des populations les plus démunies, la politique proposée est pertinente et répond aux principes de la politique de voisinage de l'UE et de la politique de développement de l'UE.

#### Crédibilité de la politique

Suite à la généralisation du RAMED en mars 2012, des progrès importants ont été réalisés en termes de couverture, le nombre de bénéficiaires du RAMED est passé de 103.000 en 2009 à 2.185.904 personnes en fin 2012 (soit de l'ordre de 27% de la population éligible estimée). Cette progression est le résultat des évolutions enregistrées en 2011, concernant en particulier: (i) la promulgation de l'arrêté conjoint Ministère de la Santé, Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'Economie et des Finances, portant généralisation du RAMED ; (ii) la réactivation du Comité de Pilotage Interministériel chargé du suivi de la mise en œuvre de l'extension du RAMED ; (iii) la poursuite des travaux préparatoires à la généralisation du RAMED par les 3 sous-commissions mises en place en 2010 (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Santé, ANAM) ; (iv) le débat sur les ressources financières à mobiliser pour permettre cette généralisation ; (v) la publication, en mars 2011, de l'Arrêté portant règlement intérieur des hôpitaux ; (vi) formations en cascade des parties prenantes à la mise en place du RAMED mises en œuvre par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Santé; et (vii) élaboration d'un plan de communication RAMED par le Ministère de la Santé et l'ouverture d'un portail RAMED sur le site du Ministère de l'Intérieur.

La mise en œuvre de la politique doit être à la hauteur de ses ambitions. Plusieurs aspects de mise en œuvre indiquent que des défis importants devront être affrontés dans le court- et moyen-terme.

L'inscription massive des bénéficiaires au RAMED depuis l'annonce de la généralisation du programme en mars 2012 est peu coordonnée à l'**offre des soins** et à une planification à moyen terme du **financement du programme**. La fourniture des services de santé aux bénéficiaires du RAMED est assurée par le service public, financé sur les deniers publics, laissant craindre que la demande ne puisse être satisfaite. La facturation des services rendus aux bénéficiaires du RAMED dans les hôpitaux publics est en cours de mise en œuvre ; les ESSB, point d'entrée obligatoire dans la pyramide sanitaire pour les bénéficiaires du RAMED, ne bénéficient pour le moment d'aucun financement supplémentaire qui leur permettrait d'assumer une montée en charge de la demande. L'allocation du Fonds de Cohésion Sociale entre les trois programmes visés est toujours en cours de validation pour 2012 et 2013; il est prévu que la part principale de ce fonds sera allouée au RAMED, et viendra en appui au financement des CHUs et de l'Institut Pasteur –sur base de facturation des services délivrés aux bénéficiaires du RAMED-, de l'ANAM –pour l'émission et la distribution des cartes RAMED-, et du Ministère de la Santé sur le compte spécial de la pharmacie centrale.

Ces deux éléments, offre des soins et financement du RAMED, constituent des points essentiels de la mise en œuvre de la politique, et peuvent rapidement constituer des goulots d'étranglements s'ils sont sous-dimensionnés; ils doivent faire l'objet d'une planification transparente à moyen-terme en rapport avec l'extension de la couverture. Un organe gestionnaire du RAMED (géré actuellement par le Ministère de la Santé, avec un appui sur certains points par l'ANAM) doit également être créé.

En parallèle, le travail pour étendre la couverture AMO se poursuit. La couverture a légèrement progressé en 2011 de 10,9 à 11,5 millions personnes.

La population des indépendants ne dispose toujours pas de l'environnement légal nécessaire à leur inscription dans un régime de couverture maladie, où la diversité



des catégories socio-professionnelles et de leurs revenus serait prise en compte. Pour des raisons diverses, le Gouvernement a du s'engager à l'inscription de certains de ces groupes socio-professionnels dans l'AMO, constituant en quelque sorte une brèche dans la logique du système. Un processus plus systématique et cohérent doit être envisagé dès à présent.

Les couvertures en termes de paniers de services sont différentes, avec une dichotomie principale entre le régime des salariés des secteurs public et privé (dont les soins sont assurés par les prestataires de soins du secteur privé) et celui des bénéficiaires du RAMED (dont les soins sont assurés par le secteur public), tandis que les risques financiers de la maladie restent non couverts pour une large proportion de la population. L'assurance-maladie profite actuellement essentiellement aux prestataires de soins privés, pour lesquels les remboursements sont supérieurs à ceux des établissements du secteur public, et de ces derniers, la plupart n'ont pas la capacité de facturer les services rendus.

Ainsi, il ressort de ces développements récents que la politique du Gouvernement en matière de protection sociale et plus particulièrement en matière d'assurance maladie demande à être renforcée au niveau de sa crédibilité, car elle manque en certains points de cohérence et porte atteinte aux principes de solidarité et d'équité. C'est dans cette optique qu'il est nécessaire de continuer à appuyer la CMB.

Sur la base de cette évaluation, il ressort **que la politique sectorielle repose sur une base suffisamment pertinente et crédible** pour que les objectifs du programme d'aide budgétaire soient largement atteints et qu'elle contribue par ailleurs aux objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive et durable, mais que sa mise en œuvre doit se rapprocher plus étroitement de la politique sectorielle.

### 2.3.2. *Politique macro-économique*

Comme indiqué dans la section 2.2.1 ci-dessus, le Maroc connaît une croissance économique relativement soutenue, avec une stabilité des prix et une supervision adéquate du système bancaire et financier. Le Maroc a d'ailleurs fait preuve d'une certaine résilience face à la crise économique internationale. Toutefois, il convient de souligner que cette dernière a révélé progressivement les faiblesses structurelles de l'économie marocaine. Son modèle de croissance, tiré par le dynamisme de la demande intérieure, associé à une offre exportable encore insuffisamment compétitive et à la dépendance énergétique, tend, dans un contexte de dégradation de la conjoncture internationale, à creuser le déficit du compte courant de la balance des paiements, menaçant à terme l'équilibre de ses finances extérieures.

Concernant les faiblesses en termes de compétitivité faisant peser un risque sur le financement de la **balance des paiements**, le Maroc est engagé dans une série de réformes structurelles, concernant, l'amélioration du climat des affaires, l'investissement en capital humain et capital physique, la diversification des sources d'énergie, la fiscalité et plus largement, le développement institutionnel.

Bien que la mise en œuvre de ces réformes suppose un défi important pour les autorités, elles devraient progressivement contribuer à accroître la croissance potentielle et améliorer la position extérieure en renforçant la compétitivité de l'offre exportable et en attirant davantage d'investissements, tout en réduisant la dépendance énergétique. A court terme, les importants financements extérieurs reçus au cours de

ces derniers mois, notamment des pays du Golfe, devraient également contribuer à améliorer la position extérieure. Si le risque sur les comptes extérieurs devait se matérialiser à court terme, l'accord avec le Fonds Monétaire International (FMI) au titre de la Ligne de Précaution et de Liquidité devrait permettre de répondre à un éventuel besoin de financement de la balance des paiements.

Du point de vue de la viabilité des **comptes publics**, en dépit de l'aggravation des déséquilibres observée au cours des derniers exercices, le Maroc dispose, grâce aux efforts réalisés au cours de la décennie passée (redressement des comptes publics accompli grâce à un accroissement des recettes fiscales attribuable à la réforme de la politique et de l'administration fiscale soutenue par l'UE), d'un niveau d'endettement qui reste contenu (équivalent à 57,8% du PIB au terme de l'exercice budgétaire 2012) et de la possibilité de se financer sur les marchés internationaux de capitaux à des coûts modérés.

Face à la détérioration des comptes publics, attribuable essentiellement à la hausse importante de la charge de la compensation (i.e. système de subvention des prix des produits énergétiques et de certains produits de première nécessité) et – dans une moindre mesure – à une hausse des dépenses courantes de l'Etat, le Gouvernement a pris une première mesure de "décompensation" partielle des prix des carburants en 2012 et s'est engagé à poursuivre la réforme de la compensation en 2013, parallèlement au développement d'un système de protection sociale, ciblant les populations vulnérables. Egalement, la loi de finances 2013 a été développée sur base d'un objectif de déficit réduit à 4,7%. Cet objectif s'inscrit dans une trajectoire réaffirmée de retour à un déficit proche des 3% à l'horizon 2016.

Compte tenu de ce qui précède, **le Maroc est considéré éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale de stabilité macroéconomique.**

### 2.3.3. *Gestion des finances publiques*

Le système budgétaire au Maroc a connu d'importantes réformes, en particulier au cours des dix dernières années, couvrant l'ensemble des phases du cycle budgétaire. Ces réformes ont notamment concerné : l'adoption d'une perspective pluriannuelle dans la programmation budgétaire à l'échelle sectorielle ; l'introduction d'éléments d'une gestion budgétaire axée sur la performance, avec l'expérimentation de budgets programme, la mise en œuvre de contrats de performance entre administrations centrales et déconcentrées ou la globalisation des crédits ; le développement et la généralisation à l'ensemble de l'administration d'Etat d'un système d'information pour la gestion de la dépense (Gestion Intégrée de la Dépense, système GID) ; la réforme des modalités de passation des marchés publics ; l'accroissement de l'information budgétaire rendue publique, au stade de la présentation du projet de Loi de Finances et le renforcement des méthodes et des instances de contrôle de la dépense.

Ces réformes ont été soutenues par différentes actions de coopération entre l'UE et le Maroc, dont notamment les phases successives du Programme d'Appui à la Réforme

de l'Administration Publique (PARAP)<sup>15</sup> et des jumelages institutionnels, en cours, au bénéfice respectifs de l'Inspection Générale des Finances et de la Cour des Comptes. La coopération dans ce domaine sera poursuivie dans le cadre du futur programme Maroc-UE Hakama ("Gouvernance<sup>16</sup>"), qui soutiendra, parallèlement à la réforme fiscale, la poursuite de la réforme du système budgétaire, avec notamment la mobilisation de l'instrument de jumelage.

En dépit des progrès accomplis, des marges d'amélioration subsistent, en particulier vis à vis des faiblesses suivantes identifiées :

- une crédibilité du budget limitée par d'importantes modifications de la composition des dépenses, réalisées selon les règles en vigueur, mais sans recours à une loi de finances rectificative;
- un manque de transparence associée à l'absence d'une information détaillée sur l'exécution du budget dans un délai raisonnable suivant la fin de l'exercice budgétaire;
- une lisibilité, unité et transparence du budget entravée par une forte fragmentation interne du budget (nombreux Comptes Spéciaux du Trésor, CST et Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome, SEGMA) et la multiplication des démembrements externes de l'Etat (Etablissements et Entreprises publics);
- un lien entre budgétisation et politique publiques limitée par une nomenclature budgétaire par nature de la dépense/budget de moyens;
- un contrôle de la dépense à l'engagement source de rigidité et de retard dans le circuit de la dépense;
- des niveaux d'exécution des crédits d'investissement, en particulier dans certains secteurs (santé), relativement faibles, attribuables en partie à la hausse des crédits disponibles;
- un système de passation des marchés publics qui, en dépit des progrès réalisés au cours de ces dernières années, souffre de différentes faiblesses, notamment concernant le système de recours et la multiplicité des règles applicables à l'administration d'Etat, les Collectivité territoriales et les établissements publics;
- une capacité d'audit interne encore insuffisamment développée au sein des Ministères;
- un contrôle budgétaire externe, par le parlement et la Cour des Comptes, qui s'exerce effectivement mais souffre de différentes faiblesses, associées à l'insuffisance d'une partie de l'information transmise par l'exécutif et à une capacité en matière d'analyse budgétaire, au sein de la représentation nationale, qui reste à consolider.

---

<sup>15</sup> Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique, phase I – Décision C(2004)3024 adoptée le 11 août 2004 et Phase 2 – Décision C(2007)6213 adoptée le 14 décembre 2007.

<sup>16</sup> Programme 'Hakama' – Décision C(2012)5328 adoptée le 25 juillet 2012.

Du point de vue de la stratégie de réforme, les autorités ont réaffirmé leur volonté de poursuivre et de consolider la réforme budgétaire, avec, en particulier la réforme de la Loi Organique des Finances, dont le projet de nouvelle loi prévoit un certain nombre de dispositions, dont la mise en œuvre, soutenue par le programme Hakama, devrait contribuer à résorber de manière significative les faiblesses identifiées. Parallèlement, les initiatives en matière de refonte du cadre réglementaire de passation des marchés publics ou de poursuite du renforcement des corps et méthodes de contrôle devraient également contribuer au développement d'un système budgétaire plus fiable, performant et transparent.

Compte tenu de ce qui précède, de la pertinence des orientations de réforme prises pour les années à venir, répondant aux principales faiblesses identifiées et de l'engagement réaffirmé et démontré par les autorités de mener à bien ces réformes, le Maroc est jugé éligible à l'usage de l'instrument d'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale relative au système de gestion des finances publiques.

#### *2.3.4. Transparence et surveillance budgétaire*

Les principales forces et faiblesses du système budgétaire au Maroc, du point de vue de son degré de transparence peuvent être synthétisées ainsi.

Au stade de la formulation et adoption du budget, bien que l'information ait été récemment enrichie, par la publication de dix rapports thématiques, en accompagnement du Projet de Loi de Finances, cette information n'inclut pas, à ce stade, de rapport d'exécution selon la nomenclature d'adoption du budget, pour les exercices budgétaires récents. Egalement, la structure même du budget, qui comporte un nombre important de démembrements internes (CST et SEGMA) et externes (Etablissements/Entreprises publics) limite sa lisibilité et sa transparence.

Au stade de l'exécution, au cours du cycle budgétaire, le Ministère de l'Economie et des Finances publie désormais des notes mensuelles sur l'exécution budgétaire, mais cette information reste à un niveau agrégé et ne permet pas de faire un suivi de l'exécution à l'échelle de chaque Ministère. De plus, en dépit de modifications importantes apportées à la composition de la dépense en cours d'exercice, il n'y a pas recours à une loi de finances rectificative.

Au terme du cycle budgétaire ou dans les mois qui suivent celui-ci, il n'est pas mis à disposition du public de rapport d'exécution détaillée du budget, selon sa nomenclature d'adoption. Egalement, bien que la Cour des Comptes inclue dans son rapport annuel une synthèse de l'exécution budgétaire, pour l'année budgétaire dont la loi de règlement vient d'être adoptée (2009, pour le rapport publié en 2013), il n'est pas rendu public de document détaillé d'audit de l'exécution du Budget. Enfin, malgré que les délais d'approbation de la Loi de Règlement se soient réduits, ils restent importants, généralement supérieurs à deux ans.

La mise en œuvre des dispositions prévues par le projet de nouvelle Loi Organique des Finances devrait contribuer à accroître de manière significative l'information budgétaire rendue publique et plus généralement, la transparence du système dans son ensemble.

Concernant le point d'entrée, celui-ci est satisfait dans la mesure où le Gouvernement rend public, sur le site internet du Ministère de l'Economie et des Finances, le Projet

de Loi de Finances (PLF) pour l'année n, suite à son approbation en Conseil de Gouvernement, puis en Conseil des Ministres (présidé par le Chef de l'Etat), au moment de la transmission au Parlement, généralement dans le courant des mois d'octobre ou de novembre de l'année n-1. Suite à son approbation, successivement par la Chambre des Représentants (Chambre basse) et par la Chambre des Conseillers (Chambre haute), la Loi de Finances est rendue publique dans sa version éventuellement amendée par les Parlementaires.

#### **2.4. Enseignements tirés**

Le programme constitue le troisième appui de l'UE à la réforme de la CMB. Dans le premier programme (CMB I de 2001 à 2008), l'accent avait été mis sur la mise en place du cadre institutionnel prévu par la Loi 65-00, dont la création de "l'Agence Nationale d'Assurance Maladie" (ANAM), et sur le lancement de l'AMO à partir de 2005. Dans le second programme (CMB II de 2008 à 2013), les priorités étaient la mise en œuvre du RAMED, lancé en 2008 en expérience pilote dans la région de Tadla-Azilal, le pilotage de la réforme de la CMB et le renforcement des capacités de l'ANAM et du Ministère de la Santé.

Parmi les principaux acquis des deux programmes CMB I et CMB II, on dénombre des avancées remarquables dans la mise en œuvre du cadre juridique et institutionnel, qui faisaient l'objet des conditionnalités des appuis:

- (1) la préparation et la promulgation de la Loi cadre 65-00 portant code de la couverture médicale de base et des décrets d'application de l'AMO et du RAMED,
- (2) la mise en place de l'organe régulateur de la réforme, l'ANAM, et
- (3) l'identification de la méthode de ciblage individuel des bénéficiaires du RAMED qui est aujourd'hui proposée comme base de référence pour la détermination de l'éligibilité à l'accès à l'ensemble des principaux programmes d'aide sociale ciblé du pays (Caisse de Compensation réformée, Initiative Nationale de Développement Humain –INDH-, *Tayssir*, etc.).

Les enseignements à tirer de la mise en œuvre de la réforme et des deux premiers programmes néanmoins font émerger deux préalables à prendre en charge par l'appui futur:

- Sur le plan politique: en dehors d'un cadre législatif clair (la Loi 65-00 en 2002 et la Loi 34-09 sur le système de santé et l'offre de soins en 2011), la nécessité de consolider les différentes feuilles de route et plans par l'adoption par les autorités d'un cadre stratégique global, approprié par toutes les parties prenantes.
- La réactivation d'un dispositif unique assurant le pilotage global et l'arbitrage entre les différentes questions sectorielles de protection sociale d'actualité en général, et de la CMB, en particulier. A ce propos, la solution d'attribuer le pilotage à un ministère ou acteur sectoriel, comme le Ministère de la solidarité et de la famille, ou le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance, qui ne disposent pas véritablement des prérogatives et des compétences dans ce domaine, ou qui, comme dans le cas du Ministère de la Santé, tout en étant

compétent dans la matière, n'ont pas de pouvoir ou mandat de coordination, a démontré ses limites. La réactivation d'une haute instance de pilotage comme la Commission Interministérielle, établie en 2002 et placée sous l'autorité du Chef du Gouvernement est essentielle. Ses travaux de coordination avaient abouti, entre autres, à la création de 13 sous-commissions sectorielles, qui ont cessé toute activité dès la mise en œuvre de l'AMO en 2005. Depuis 2010, la Présidence du Gouvernement pilote la généralisation du RAMED, au vu de son importance sociétale, politique et stratégique et a relancé la Commission Interministérielle afin de la redynamiser: l'appui technique de l'UE a récemment été sollicité par la Présidence du Gouvernement pour l'aider dans cette tâche, fruit du dialogue sectoriel fort instauré depuis la mise en œuvre des deux programmes précédents.

La poursuite de l'appui de l'UE à cette réforme d'envergure demeure pertinente et opportune, pour les raisons suivantes :

- (1) la convergence législative et normative avec les modèles de couverture médicale de l'UE ;
- (2) l'appui à une politique de ciblage des catégories vulnérables en ligne avec les priorités du partenariat renouvelé et en continuité avec ses appuis passés (CMB I et II) ;
- (3) l'implication dans un dialogue politique intersectoriel au plus haut niveau (Présidence du Gouvernement, Ministère de la Santé, de l'Intérieur et de l'Economie et Finances) ;
- (4) le transfert de bonnes pratiques et de savoir-faire de l'UE dans le cadre de l'aide complémentaire qui accompagne cet appui.

## **2.5. Actions complémentaires**

Le Programme d'Appui Sectoriel à la Santé (PASS) de l'UE, dont la convention de financement a été signée en 2009, appuie, en complémentarité et cohérence avec le soutien de l'UE à la demande de soins dans le cadre de la CMB, le développement de l'offre de services de santé. Ce programme cible en particulier trois axes du Plan d'Action pour la santé 2008-2012 – amélioration de l'accessibilité du système public de santé, amélioration de la qualité du système public de santé, renforcement institutionnel du Ministère de la Santé et amélioration de la gouvernance au niveau régional – par le biais d'un financement de 100 millions EUR. L'Union Européenne apporte au total 86 millions EUR (dont 82 millions EUR d'appui budgétaire), la Coopération Espagnole (AECID)<sup>17</sup> 14 millions EUR, et le FNUAP<sup>18</sup> 0,6 millions USD.. Un appui additionnel à la santé de 12 millions EUR au titre de SPRING<sup>19</sup> a été mobilisé par l'UE pour réduire les écarts entre le milieu rural et urbain en termes d'accès aux services de santé de base.

L'appui de l'UE à la CMB s'inscrit dans le programme de coopération bilatérale UE-Maroc établi par le Document de Stratégie Pays (DSP) et le Programme Indicatif

---

<sup>17</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

<sup>18</sup> Fonds des Nations Unies pour la Population.

<sup>19</sup> "Support for partnership, reforms and inclusive growth » - Décision C(2011)6828 du 26 septembre 2011.

National (PIN) qui en découle pour la période 2007-2013<sup>20</sup>. D'autres programmes sont en cours de finalisation: le programme PARCOUM III<sup>21</sup> de la Banque Africaine de Développement (BAD), un appui budgétaire sectoriel sous forme de prêt d'un montant d'environ 140 millions EUR portant sur la poursuite de la réforme de la CMB et sur l'offre de soins. Il s'articulerait autour de trois axes (qui sont identiques à ceux du programme CMBIII décrit dans cette fiche): (i) le pilotage et le financement de la CMB, (ii) l'extension de la CMB et (iii) la régulation et l'offre de soins. Il comportera des activités d'accompagnement, assistance technique et études. L'appui technique de la BAD, en particulier, produira une analyse financière du secteur de la santé en début du programme.

Le programme d'appui à la régionalisation, la déconcentration et le renforcement des soins de santé Primaires REDRESS-P de l'Agence Française de Développement (AFD) (2011-2014)<sup>22</sup>, axé sur l'offre, se concentre sur la décentralisation et à la régionalisation du système de santé, déjà entamée avec la région pilote de l'Oriental (programme PAGSS<sup>23</sup> financé aussi par l'UE), en insistant plus particulièrement sur les soins de santé primaire, de la santé materno-infantile, des maladies chroniques, la mise en place du dossier médical unique, le développement des partenariats publics-privés (PPP) pour l'utilisation en commun d'équipements.

## 2.6. Cadre de gestion des risques

Le Maroc s'est engagé depuis plus d'une décennie sur la voie de réformes sociales, politiques et économiques qui ont permis d'accomplir des avancées en matière de gouvernance publique, de progrès social, de consécration des libertés et droits fondamentaux. Le « plan d'action 2014 – 2017 pour la mise en œuvre du *Statut Avancé* » négocié récemment entre l'Union européenne et le Maroc réitère les engagements du Maroc en matière de réformes politiques et socio-économiques. Toutefois, certaines faiblesses institutionnelles demeurent au sein de l'administration marocaine, représentant des facteurs de risques que la coopération européenne s'attache à résoudre.

Le cadre de gestion des risques élaboré par l'Union européenne fournit une analyse détaillée des principaux risques relatifs à la mise en œuvre de la coopération.

De manière générale, les risques les plus saillants identifiés à ce jour et non mentionnés dans d'autres parties de cette présente fiche concernent l'administration de la justice, son manque de moyens, ses dysfonctionnements, avec des impacts avérés sur le climat des affaires. Les manques identifiés dans l'amélioration de la convergence et l'efficacité des politiques publiques sont aussi des défis. L'effectivité du contrôle parlementaire et supérieur/juridictionnel (Cour des Comptes) sur les finances publiques, bien qu'en progression, devrait également être améliorée. Enfin, les indicateurs existants en matière de corruption sont particulièrement élevés (le Maroc est classé à la 88ème place sur 176 pays pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2012) et démontrent que beaucoup

---

<sup>20</sup> Communauté Européenne. Instrument Européen de voisinage et de partenariat. *Maroc – Document de Stratégie Pays - 2007-2013*. 2012.

<sup>21</sup> Programme d'Appui à la Couverture Médicale, phase III.

<sup>22</sup> Le REDRESS-P est financé par un prêt de l'Agence Française de Développement (AFD) pour un montant de 35 millions EUR sous forme d'aide budgétaire sectorielle sur une période de 5 ans (2011-2014).

<sup>23</sup> Programme d'Appui à la Gestion du Secteur de la Santé (projet de partenariat conclu en décembre 1998 entre le Royaume du Maroc et l'Union Européenne dans le cadre du programme MEDA).

d'efforts doivent être investis dans l'application effective du cadre juridique et institutionnel créé pour lutter contre la corruption.

Afin d'atténuer les risques identifiés, l'Union européenne se propose notamment d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de la justice, lorsque celle-ci sera finalisée suite au dialogue national actuellement en cours, par le biais d'un programme d'appui sectoriel. Elle suit, au titre de son dialogue sur les politiques ou par le biais de la coopération, la réflexion entamée sur la convergence des politiques publiques et travaille actuellement à la finalisation d'un nouveau programme d'appui de l'UE sur la réforme budgétaire et fiscale. Elle appuie les principales institutions promouvant le contrôle interne (Inspection générale des Finances) et externe (la Cour des Comptes). En matière de corruption, enfin, elle mène un dialogue politique renforcé avec le gouvernement et les institutions concernées, ainsi que la société civile et renforce les capacités de l'Instance centrale de prévention de la Corruption et des organisations spécialisées dans la lutte contre celle-ci.

### 3. DESCRIPTION DETAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGÉTAIRE

#### 3.1. Objectifs

L'**objectif global** du programme est de contribuer à garantir à l'ensemble de la population du royaume l'accès aux prestations de soins de santé par la mise en application de la Loi 65-00 selon les principes de solidarité et équité.

A cette fin, un système de couverture médicale de base, comprenant l'assurance médicale obligatoire de base (AMO) et le régime d'assistance médicale pour les économiquement démunis (RAMED) a été institué. Cet objectif global est directement dérivé de l'objectif général de la loi cadre 65-00 portant code sur la CMB.

Les **objectifs spécifiques** (OS) du programme consistent dans:

**OS 1:** Le renforcement de la **gouvernance** de la réforme par la mise en œuvre d'un cadre stratégique et de pilotage unifié permettant la clarification des rôles et des responsabilités des parties prenantes ;

**OS 2:** La **réalisation des objectifs** de couverture universelle par les différents mécanismes mis en place ou encore à créer (AMO, RAMED, autres – pour les populations non éligibles au RAMED et faisant partie des catégories des travailleurs indépendants et des professions libérales) ;

**OS 3:** Le renforcement de la **régulation sectorielle** visant l'adéquation des services de santé à la demande.

Pour ce qui concerne les aspects transversaux, le programme d'appui :

- s'inscrira dans la consécration du droit à la santé comme un droit constitutionnel universel comme prévu par la nouvelle Constitution du Maroc à l'article 31, qui implique une obligation pour les pouvoirs publics d'agir afin de mobiliser tous les moyens disponibles pour faciliter l'accès égal aux soins



de santé<sup>24</sup>. Les soins doivent être fournis de manière sécurisée, de qualité et à ceux qui en ont besoin, où et quand ils ont besoin<sup>25</sup>, indépendamment du genre.

- contribuera à renforcer le développement et l'opérationnalisation de l'accès équitable à tous les services de base, en favorisant le principe de solidarité et l'équité entre les personnes, les sexes et les régions.
- Ces priorités constituent des pas dans la direction de la réduction des écarts dans l'accès aux soins et dans le niveau de santé en adressant la morbi-mortalité évitable, notamment dans les milieux défavorisés, et également en ciblant les femmes directement pour certains objectifs concernant la santé maternelle et néonatale/périnatale.

### **3.2. Résultats attendus**

Les principaux résultats auxquels le programme d'appui entend contribuer sont :

#### **(1) Résultats de l'objectif spécifique 1 (OS 1)**

- 1 Une gouvernance effective, unifiée, coordonnée et responsabilisée de la réforme de la CMB dans sa globalité est mise en place ;
- 2 Un cadre stratégique, des plans d'action sont produits et une entité de pilotage est opérationnelle ;
- 3 L'architecture institutionnelle de la CMB, et les champs de responsabilité des intervenants sont clarifiés, précisés, adaptés et coordonnés pour assurer l'efficacité et le succès de la mise en œuvre de la réforme, et les entités de cette architecture se conforment à leur rôle ;
- 4 L'analyse de l'implication économique et financière de la mise en œuvre de la réforme est approfondie et systématisée.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concerneraient principalement: l'établissement d'un cadre stratégique global, accompagné par des plans d'action opérationnels, l'adaptation du mécanisme et des outils de pilotage au caractère intersectoriel de la réforme, la mise en cohérence du cadre financier lié au cadre stratégique global poursuivant l'objectif de la pérennisation du financement de la CMB à long terme.

#### **(2) Résultats de l'objectif spécifique 2 (OS 2)**

- 1 L'AMO est appliquée pour l'ensemble des populations ayant droit et à conditions harmonisées et conformes aux préceptes de la loi ;
- 2 L'extension du RAMED à l'ensemble de la population cible est assurée;

---

<sup>24</sup> Article 31 de la Constitution de 2011 : « L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit aux soins de santé ».

<sup>25</sup> "Strengthening health systems to improve health outcomes". WHO 2007.

- 3 Une gestion du RAMED efficace qui permette la pérennité du régime et garantit les prestations sanitaires nécessaires est mise en place;
- 4 Les mécanismes et outils de gestion de la couverture de l'ensemble des populations non encore couvertes et non éligible au RAMED sont développés et opérationnels.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concerneraient principalement: l'harmonisation des modalités et normes de la couverture (alignement des prestations et des taux et conditions de remboursement entre la CNSS et la CNOPS, système progressif des contributions, notamment) ; le développement et l'intégration de la couverture des indépendants dans l'AMO ; les activités pour réduire le temps de vérification de l'éligibilité des demandes d'affiliation au RAMED; la gouvernance (particulièrement la pérennisation) et la gestion technique et financière du RAMED.

### **(3) Résultats de l'objectif spécifique 3 (OS 3)**

- 1 La filière de soins est respectée, avec la mise en place d'un système de référence / contre-référence ;
- 2 Les mécanismes de maîtrise des coûts du médicament et d'incitation à la prescription rationnelle sont en place ;
- 3 Un système de négociation de contrats entre les prestataires publics et privés et les agences de l'AMO est progressivement introduit et opérationnel. Ces contrats comprennent des éléments de qualité des soins et de tarification des prestations;
- 4 Un système effectif d'accréditation / certification / assurance qualité, y compris dans le secteur privé est conçu ;
- 5 Le Système d'Information Sanitaire comme instrument d'aide à la gestion de la CMB est amélioré, complété et finalisé.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concerneraient principalement: le développement d'outils et modèles de partenariat public-privé pour répondre au mieux aux besoins de la population; le développement de la régulation du médicament (encadrement, financement de l'approvisionnement, l'adaptation des statuts des entités chargées de l'approvisionnement au Ministère de la Santé, la mise à jour des normes pour chaque niveau de soins préalable à l'élaboration d'un processus d'accréditation des structures sanitaires, etc.); l'intégration des prestations de santé au Système d'Information Sanitaire.

### **3.3. Justification des montants alloués à l'appui budgétaire**

Le montant alloué à ce programme représente 8,6% du Programme Indicatif Nationale (PIN) 2011-2013 (seule intervention dans ce secteur sur ce PIN). Ce montant est basé sur l'évaluation des besoins et de la capacité d'absorption du secteur, ainsi que de l'expérience tirée des deux premiers appuis à la couverture médicale, et de sa cohérence avec les autres interventions en cours ou prévus de l'UE (programmes sectoriel santé) et des bailleurs de fonds actifs dans le secteur.

De manière générale, l'appui budgétaire sectoriel est la modalité de mise en œuvre privilégiée de la coopération européenne au Maroc. Sa valeur ajoutée principale est d'accompagner avec réalisme et ambition les politiques sectorielles clés définies par le Gouvernement marocain. Il permet un effet de levier sur les réformes structurantes, un suivi incitatif sur les résultats et favorise dans de plus en plus de cas la coordination interministérielle et des bailleurs de fonds autour d'objectifs sectoriels communs. En termes quantitatifs, ces programmes d'appuis - dont le présent appui sectoriel - ne représentent qu'une très faible part des dépenses publiques (moins de 1%), et ont donc un impact réduit sur le cadre budgétaire global (voir ci-dessous pour spécificité de la contribution à ce secteur). De plus, l'aide complémentaire qui accompagne les appuis budgétaires dans un cadre cohérent permet d'apporter l'expertise et le renforcement des capacités recherchés par les ministères, en particulier en termes de convergence avec les meilleures pratiques européennes.

Avec 6,2% du PIB consacrés à la santé, le Maroc se rapproche de la situation des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement en Europe (OCDE) pour le financement global du secteur. Le budget de la santé représente environ 1 milliard EUR, soit 1,39% du PIB, ou 5% du budget de l'Etat, révélant une part importante des contributions directes dans le financement du secteur. Entre 2005 et 2012, le budget de la santé a augmenté en termes réels de façon sensible d'environ 11% par an. Le taux de croissance annuel moyen le plus notable concerne les dépenses de matériel et dépenses diverses (21,8% en moyenne par an de 2005 à 2012), suivent les dépenses de fonctionnement (11,4%), puis les dépenses d'investissement (9%) et les dépenses de personnel (7,7%). Le cout estimé du RAMED est d'environ 2,7 milliards MAD par an (environ 260 millions EUR), ce qui représente environ 25% du budget du Ministère de la Santé. Le présent appui représentera moins de 7% du financement annuel du RAMED.

Anticipant un besoin spécifique de financement, un budget additionnel au titre des dépenses médicales liées au RAMED a été prévu. Une ligne budgétaire de 512,5 millions MAD était prévue par la Loi de finances (LF) de 2012. Ce cout additionnel est pris en charge par le Fonds d'appui à la Cohésion Sociale (FCS), qui a été nouvellement inscrit à la Loi de Finances 2012, à hauteur de 2 milliards MAD. Ce fonds sera financé par le budget de l'Etat, via l'affectation des ressources provenant des taxes sur le tabac et sur les bénéfices des sociétés. Le FCS doit couvrir en réalité trois programmes ciblant individuellement des catégories défavorisées: le RAMED, le *Tayssir*<sup>26</sup> et un programme en faveur des personnes à mobilité réduite. La Loi de Finances 2013, qui a été approuvée, a réinscrit ce fonds de Cohésion sociale sur les mêmes bases que celui de 2012, avec un montant alloué au titre de l'année 2013 augmenté, 2,5 milliards MAD. A cette date, aucune formule de répartition du fonds entre les trois programmes n'a été arrêtée.

L'AMO est aujourd'hui en bonne santé financière. Les réserves de sécurité atteignaient 55,7 millions MAD à la CNSS et 776,4 millions MAD (soit 2 années de remboursement) à la CNOPS à fin 2011 selon le Bilan AMO<sup>27</sup>. D'après les données fournies par le bilan AMO, en 2011, la CNSS a dégagé une marge technique (pourcentage des cotisations collectées / prestations versées), de l'ordre de 50%. A la

<sup>26</sup> «Prosperité, accroissement, aisance, facilité»: programme de transfert monétaire conditionnel, qui appuie financièrement les familles pauvres en vue de l'éducation de leurs enfants à la condition qu'elles maintiennent leur scolarisation.

<sup>27</sup> Agence Nationale de l'Assurance Maladie. *Bilan de l'Assurance Maladie Obligatoire 2011*. Octobre 2012.

CNOPS, les résultats sont moindres et en baisse (résultat d'exploitation de l'ordre de 18% en 2011 contre 26% en 2008). Le plafonnement des cotisations à 400 MAD par mois et par assuré, et les plus forts taux de remboursement des Affections de Longue Durée (ALD)/Affections Lourdes et Couteuses (ALC) expliquent notamment cela. . Cependant, avec l'expansion de la couverture et du panier de services, les deux organismes gestionnaires prévoient des difficultés d'équilibre financier à moyen-terme ; le niveau des réserves ainsi que les coûts de gestion –actuellement de l'ordre de 10% des cotisations annuelles à la CNOPS- sont des éléments « partie prenante » de l'équilibre financier et demandent à être examinés dans une logique propre aux obligations de l'assurance maladie.

Concernant la planification financière de moyen terme, la Direction de la Planification et des Ressources Financières (DPRF) du Ministère de la Santé dispose désormais d'un CDMT opérationnel qui est cependant arrivé à terme en 2013 et est en cours de renouvellement. Elle est responsable de la préparation et de l'édition du CDMT et de son actualisation annuelle. Toutefois, cet outil mériterait d'être étoffé pour lui donner la dimension qu'il doit avoir : celle d'un instrument de programmation budgétaire pluriannuelle, faisant apparaître la répartition et l'affectation budgétaire entre les différents programmes sur une période triennale. D'autre part, ce CDMT n'intègre pas certains financements spécifiques au secteur de la santé, tels que les financements du Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme; l'utilisation est relativement récente et demande un investissement conséquent en ressources humaines. La nouvelle Loi organique des Finances (LOF) qui devrait être approuvée cette année, permettrait d'institutionnaliser une programmation pluriannuelle glissante et de réformer la nomenclature pour assurer une budgétisation par programme permettant un suivi de la performance.

### **3.4. Principales activités**

#### *3.4.1. Appui budgétaire*

Les principales activités prévues dans le cadre du volet d'aide budgétaire du programme sont :

- Le dialogue sectoriel, qui sera principalement axé sur la mise en œuvre générale de la réforme de la CMB (avancées de la réforme; état de mise en œuvre de l'AMO et du RAMED, cadre et impact financier, etc.). Ce dialogue prendra notamment la forme de réunions bilatérales régulières avec les parties-prenantes concernées à différents niveaux (en particulier avant, pendant et après les missions semestrielles de suivi du programme, et après chaque déboursement des tranches d'appui) ainsi que dans le cadre de réunions plus élargies (réunions annuelles et thématiques prévues dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds).
- Le suivi des performances: cela inclut d'une part le suivi général du programme (missions externes, analyse des rapports annuels d'activités, participation aux événements organisés par le gouvernement sur la réforme de la CMB) et d'autre part la vérification des conditions de déboursement prévues pour chaque tranche dans la convention de financement (cf. 4.7) et de l'atteinte des indicateurs de performance.

- Le paiement de l'aide budgétaire, sous forme de tranches annuelles, en fonction des performances atteintes.

### 3.4.2. Aide complémentaire

Plusieurs axes de renforcement institutionnel du programme d'appui, notamment à travers la coopération technique, ont été identifiés. Les moyens relatifs à l'accompagnement technique et institutionnel (aide complémentaire) seront mobilisés pour appuyer la mise en œuvre du programme et de la stratégie générale du Gouvernement dans ce secteur. Cet accompagnement technique et institutionnel ne peut pas avoir de lien direct avec l'atteinte des indicateurs de décaissement ou des conditionnalités établis dans le présent programme d'appui.

Il est en particulier envisagé la mobilisation d'une expertise pour appuyer:

- La mise en place de la coordination, du suivi du programme et la mise à jour de la politique nationale selon un cadre logique de programmation budgétaire axée sur les résultats ;
- Le renforcement des capacités au niveau des trois axes d'intervention du programme, y inclus des activités de formation et d'échanges d'expertise<sup>28</sup>; cette assistance contribuera notamment à renforcer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la CMB auprès des différents ministères et autres intervenants;
- Des études. Les actions d'assistance technique ponctuelle, par exemple des études stratégiques, des analyses actuarielle et financière, des expertises ponctuelles pour améliorer la gestion et le pilotage de la réforme, la gestion par les organes gestionnaires, le système d'information<sup>29</sup>, et de la formation pourront le cas échéant bénéficier aux opérateurs dont le rôle dans la mise en œuvre de certaines activités est important (ANAM, service du Chef du Gouvernement, Ministère de l'Intérieur, Ministère des Affaires Générale et de la Gouvernance, Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social);
- Des activités de communication et de visibilité sur le programme et la réforme appuyée plus en générale, réunies dans un plan de communication du programme d'appui (cf. chapitre 4).

---

<sup>28</sup> Dans ce but on pourrait envisager la mise en œuvre d'un programme d'échanges, de partage d'expérience, dans lequel des experts venus de diverses institutions européennes en matière de protection sociale et de couverture maladie plus particulièrement viendraient échanger avec leurs collègues marocains, mais aussi, entretiendraient un échange continu avec eux, y compris au travers de formations et de visites de terrain, menées dans les pays de provenance de ces experts. Une opération similaire a été menée, avec l'appui de l'Union Européenne, au Mexique, par exemple, dans le cadre du programme EUROsociAL (2004-2009).

<sup>29</sup> A titre d'exemple, pour le résultat 5 de l'OS 3 relatif à l'amélioration du Système d'Information Sanitaire comme instrument d'aide à la gestion de la CMB, la coopération technique contribuera à renforcer les capacités de la DPRF du Ministère de la santé, dans le sens d'une plus grande cohérence entre les sources de données existantes, un accès par toutes les parties concernées par la réforme, une régularité et plus grande rapidité de mise à jour, et l'utilisation de ces supports d'information pour déterminer les actions à mettre en place et orienter l'avancement de la stratégie.

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

L'appui des partenaires techniques et financiers (PTF) dans le domaine de la santé au Maroc s'inscrit dans une approche d'appui sectoriel multi-bailleurs. D'importants autres programmes sont en cours et vont être poursuivis, par l'UE ainsi que par d'autres PTF. Ceci comprend notamment le Programme d'Appui à la Réforme de la Couverture Maladie de la BAD<sup>30</sup>, le Programme d'Appui sectoriel à la réforme du Système de Santé – financé conjointement par l'UE, l'AECID et le FNUAP, et le Programme d'appui à la régionalisation, la déconcentration et le renforcement des soins de santé primaires financé par l'AFD. Les deux derniers programmes sont associés, leur cadre logique et leur grille de suivi sont communs. Le suivi-évaluation des deux programmes est donc effectué en une seule et même mission, régulièrement.

Le Ministère de la Santé organise et préside une réunion annuelle de coordination des bailleurs de fonds du secteur, à laquelle sont invités tous les PTFs appuyant le secteur, ainsi que le Ministère de l'Economie et des Finances et d'autres institutions partenaires et acteurs sectoriels. Elle sert de forum pour le partage d'information et pour des discussions sur les progrès et les priorités du secteur, ainsi sur des thématiques ciblées.

Des groupes thématiques (santé, développement social) co-pilotés par l'UE et l'AECID se réunissent semestriellement pour discuter de l'état d'avancement et de l'évolution des politiques et/ou stratégies sectorielles: à l'occasion d'une des dernières réunions, le Ministère de la Santé a pu présenter les progrès suite à l'annonce de la généralisation du RAMED.

### **3.6. Parties prenantes**

Le programme bénéficie à l'ensemble de la population marocaine puisqu'il appuie le développement des mécanismes devant assurer une couverture médicale de base ou couverture universelle.

Les parties prenantes dans la mise en œuvre de la Couverture Médicale de Base sont nombreuses. Elles peuvent être groupées dans les catégories suivantes :

- Le gouvernement jusqu'à son niveau plus élevé, à savoir: la Présidence du gouvernement et les ministères des Finances, l'Intérieur, la Santé, l'Emploi, la Solidarité et la Famille et les Affaires Générales et de la Gouvernance. Également, les ministères impliqués dans la mise en place de dispositifs de couverture médicale pour des catégories spécifiques de population comme: Equipement & Transport, Artisanat, Agriculture & Pêche, etc.
- Les autres parties prenantes à la mise en œuvre de la réforme (ANAM, organismes gestionnaires – CNSS et CNOPS).
- Au niveau provincial et local les structures décentralisées des Ministères de la Santé (Directions régionales et délégations Provinciales) et de l'Intérieur (Comité permanent local et provincial – CPL et CPP) et des organismes

<sup>30</sup>

Les missions en partie conjointes avec la BAD de formulation de l'appui à la couverture médicale permettront d'arrêter une série de conditionnalités communes qui pourront faire l'objet d'un suivi commun.

gestionnaires CNOPS et CNSS, se chargent du suivi technique de la prise en charge des bénéficiaires de la CMB.

### **3.7. Conclusion sur l'équilibre entre les risques (2.6.) et les résultats/bénéfices attendus (3.2.)**

Depuis près de dix ans, l'UE accompagne le Gouvernement du Maroc dans la mise en place et le développement d'une couverture médicale pour l'ensemble de la population. Malgré l'évolution positive indéniable de cette réforme, telle que mentionnée au point 2.3.1, le bilan de sa mise en œuvre, et donc dans ce contexte aussi des appuis de l'UE (CMB I et CMB II), montre des défis importants encore à relever pour atteindre la couverture médicale universelle au Maroc et impose des décisions politiques et des choix concernant les modalités de financement et de mise en œuvre de la réforme concernant : (i) la garantie de la mobilisation des ressources pour le financement de la réforme, (ii) la garantie de l'accès aux soins pour tous les citoyens marocains, (iii) la gouvernance de la réforme (régulation des modalités de mise en œuvre de la CMB, des organismes gestionnaires de la CMB, et des fournisseurs de service, avec un système de remboursement en rapport avec les services rendus ; un accent particulier est mis sur le RAMED quant à ses modalités de gestion financière, le choix de l'organisation gestionnaire et la pérennité de son financement). Le présent appui de l'UE permettra, d'une part, de consolider les acquis des deux programmes précédents, notamment pour soutenir les autorités Marocaines afin de maintenir le cap de la réforme et en particulier la transposition des principes fondateurs (Solidarité et Equité), et d'autre part, de prendre en charge des besoins qui deviennent fondamentaux: (i) l'accompagnement du gouvernement dans l'amélioration de la gouvernance, (ii) l'accélération de l'extension de la CMB, (iii) la sécurisation du financement du RAMED et des populations (principalement le secteur informel et non solvable) non encore couvertes et (iv) les orientations stratégiques de développement et la consolidation des organismes régulateur et gestionnaires des différents régimes.

En outre, la valeur ajoutée reconnue de l'appui budgétaire mobilisé par l'UE réside essentiellement dans le développement d'un dialogue politique critique mais constructif qui permet d'aider les autorités marocaines à maintenir la dynamique des réformes entamées et de prendre en compte les leçons tirées de la mise en place des réformes. Un autre volet important de l'appui de l'UE et apprécié par les autorités marocaines demeure l'accompagnement technique dans la mise en place des axes de réforme identifiés, notamment dans le renforcement des capacités institutionnelles, l'identification des outils et mécanismes pour améliorer la gestion et l'analyse financière et l'amélioration des systèmes d'information. A titre d'exemple: le programme CMB II finance la proposition des scénarios pour une couverture médicale des indépendants et l'actualisation de l'étude actuarielle RAMED.

## **4. MODALITE DE MISE EN OEUVRE**

### **4.1. Convention de financement**

Afin de mettre en œuvre ce programme, il est prévu de conclure une convention de financement avec le pays partenaire, visée à l'article 184 (2) (b) du règlement financier.

## 4.2. Période indicative de mise en œuvre opérationnelle

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle du programme, au cours de laquelle les activités décrites dans les sections 3.4 et 4.4 sera réalisée, est de 36 mois (trente-six mois), sous réserve des modifications qui doivent être convenues de commun accord entre la Commission et le Bénéficiaire.

## 4.3. Critères et calendrier indicatif de décaissement de l'appui budgétaire

Pour l'appui budgétaire sectoriel, les **conditions générales de décaissement** de toutes les tranches ont trait à la permanence des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire et des composantes du présent programme sectoriel. Ces conditions, qui doivent être remplies chaque année sur toute la durée du programme, sont :

- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique sectorielle telle qu'adoptée par le Gouvernement dans le Plan d'action de mise en œuvre de la CMB. Ces progrès devront être démontrés d'une part par la consolidation du système de suivi de la performance du programme sectoriel et sa mise en évidence (notamment à travers un système de reporting annuel consolidé), et d'autre part par l'actualisation du cadre budgétaire de la CMB (suivi financier), approuvée par le comité de pilotage. Ce cadre budgétaire sera accompagné, dans la mesure du possible, par des projections budgétaires des organismes gestionnaires de la couverture médicale de base. L'élaboration d'un rapport annuel d'avancement (ou revue conjointe), qui se focalisera particulièrement sur les aspects de la stratégie soutenus par le programme d'appui de l'UE sera requise annuellement.
- Progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité. Le contexte macroéconomique doit permettre aux autorités impliquées dans la réforme de poursuivre le programme dans de bonnes conditions.
- Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques, sur base de la situation de référence établie à l'année N-1 (2013) et des engagements du gouvernement au titre du volet budgétaire du programme de réforme de l'administration publique.
- Progrès satisfaisants en matière de transparence et de contrôle de la gestion budgétaire en vue de la mise à disposition du public et du pouvoir législatif d'une information budgétaire adéquate, pertinente et dans les délais requis.

Conformément à la méthodologie de mise en œuvre de l'appui budgétaire adoptée en 2012, chacun de ces critères fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un rapport qui leur sera consacré.

### Conditions spécifiques de décaissement

Outre ces conditions générales, le décaissement de la tranche fixe prévue en année N sera décidé sur base de la réalisation de conditions spécifiques qui concernent, à titre indicatif:

- la mise à disposition d'un cadre stratégique et de pilotage unifié permettant la clarification des rôles et des responsabilités des parties prenantes de la CMB,



assorti d'un cadre financier (ainsi que d'un calendrier de travaux du Comité interministériel pour l'année N).

- l'élaboration et validation du Plan d'Action annuel (PAA) 2014 sur la CMB.
- la mise en place du comité de pilotage du programme.

Les décaissements des tranches d'appui budgétaire variables prévues en années N+2 et N+3, seront quant à eux décidés sur la base de l'évaluation d'une série **d'indicateurs de performance**, portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs. Ces indicateurs, de processus et de résultats, permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau des résultats attendus pour chacun des trois objectifs spécifiques du programme. Outre ces indicateurs de performance, une condition spécifique préalable pourrait être définie pour le décaissement de certaines tranches, relative notamment au développement des outils de gestion du RAMED<sup>31</sup>, en particulier en lien avec les contributions du Fonds de cohésion social (FCS) et à l'approbation par le Conseil de Gouvernement du projet d'amendement de la Loi 65-00 afin d'y intégrer les nouvelles dispositions de la couverture médicale de la population non couverte.

Le calendrier et les montants indicatifs des décaissements sont résumés dans le tableau ci-dessous (en millions EUR) sur la base de l'année fiscale du Maroc.

Année fiscale	Année N+1 (Année N= signature)				Année N+ 2				Année N+ 3				Total
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
Tranche fixe	5												5
Tranche variable						20				22			42
<b>Total</b>	<b>5</b>					<b>20</b>				<b>22</b>			<b>47</b>

#### 4.4. Détails sur l'appui complémentaire

##### 4.4.1. Contractualisation (*Gestion centralisée directe*)

Les contrats de services ci-dessous seront conclus pour la mise en œuvre de l'appui complémentaire décrit au point 3.4.2 ci-dessus:

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicative de lancement de la procédure
Assistance technique pour la mise en place	Services	1	2 <sup>ème</sup> trimestre

<sup>31</sup> Les outils développés devront permettre d'améliorer la gestion financière du RAMED, la gouvernance du Régime, la prise de décision, etc.

de la coordination et le suivi du programme.			2014
Renforcement des capacités au niveau la généralisation du RAMED et de la couverture des indépendants.	Services	3	3 <sup>ème</sup> trimestre 2014 et 1 <sup>ère</sup> trimestre 2015
Etudes et renforcement des capacités au niveau de la gestion financière et de la gouvernance de la CMB.	Services	1	4 <sup>ème</sup> trimestre 2014
Renforcement des capacités au niveau de l'amélioration de l'offre de soins inclus l'amélioration du système d'information sanitaire.	Services	2	1 <sup>er</sup> et 3 <sup>ème</sup> trimestre 2015
Suivi (cf. point 4.7 pour le détail des missions)	Services	1	T2 2014

#### 4.5. Portée de l'éligibilité géographique pour les marchés

Sous réserve de ce qui suit, l'éligibilité géographique, telle qu'établie dans l'acte de base est applicable, s'applique en termes de lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation des marchés et en termes d'origine des fournitures et matériels acquis.

L'ordonnateur compétent peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 21 (7) de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) sur la base de la non-disponibilité de produits et de services sur les marchés des pays concernés, pour des raisons d'extrême urgence, ou si les règles d'éligibilité risquent de rendre la réalisation de cette action impossible ou extrêmement difficile.

#### 4.6. Budget indicatif

Le montant du programme s'élève à cinquante millions EUR (50 millions EUR, dont la répartition indicative se présente comme suit :

<b>Composante</b>	<b>Montant (en EUR)</b>	<b>Autre contribution (indicative)</b>
Appui budgétaire – Contrat de réforme sectorielle	47 000 000	N.A.
Contractualisation (centralisée directe) – Assistance technique, études, formation et suivi	2 650 000	N.A.
Evaluation et audit	150 000	N.A.
Communication et visibilité	100 000	N.A.
Imprévus	100 000	N.A.
<b>Total</b>	<b>50 000 000</b>	<b>N.A.</b>

#### 4.7. Suivi des performances

Le programme prévoit plusieurs instances de suivi, de revue et d'évaluation des progrès relatifs aux performances du secteur:

- Le suivi de la politique sectorielle se basera sur un dispositif institutionnel constitué par un Comité interministériel de pilotage de la mise en œuvre de la réforme de la CMB, placé sous l'autorité du Chef de Gouvernement ou son représentant;
- Pour le suivi du programme, un comité de pilotage qui sera présidé par un représentant de la présidence du gouvernement et composé de représentants du Chef du Gouvernement, du Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère de la Santé, de l'ANAM, de la CNSS et de la CNOPS. Un point focal par entité responsable sera nommé à cet effet dès la signature de la Convention de financement. La Délégation de l'Union Européenne au Maroc, participera, en tant qu'observateur. La représentation de la Banque Africaine de Développement au Maroc pourra également assister (en tant qu'observateur). Un rapport de suivi sera élaboré par le secrétariat du comité de pilotage et présentera d'une façon globale les principales réalisations accomplies dans le cadre de l'appui à la stratégie de la couverture médicale.

Outre le suivi quotidien qui sera assuré par le Bénéficiaire, la mise en œuvre de l'ensemble du programme d'appui sera encadrée par des **missions externes de suivi**, gérées par la Commission européenne (Cf. point 4.4.3 pour le nombre indicatif de contrats). A titre indicatif, deux missions de suivi seront prévues chaque année (en février et septembre). Elles permettront notamment : i) d'apprécier l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures identifiées ; ii) de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies et, iii) de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sectoriel sur les réformes concernées par le programme (état d'avancement de la réforme, retards et contraintes). La première mission annuelle de suivi sera plus particulièrement centrée sur la vérification des conditions de décaissement de l'aide budgétaire, sur base de la revue des pièces justificatives fournies par les autorités marocaines (rapports annuels d'activités, données statistiques, etc.), d'entretiens avec les parties prenantes et de visites de terrain.

#### 4.8. Évaluation et audit

Le déroulement fréquent de missions de suivi, permettant d'évaluer à intervalles réguliers la performance de la mise en œuvre du programme, rendent redondant une évaluation à mi-parcours. Le programme fera l'objet d'une évaluation externe finale par la Commission à la fin de son exécution et portera sur l'ensemble du programme. Le cas échéant, elle pourra être réalisée de façon conjointe avec les autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur.

En ce qui concerne la partie en approche projet, un audit pourra être effectué par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
--	------	------------------------------	--

Evaluation finale du programme	Services	1	T2 2016
Audit éventuel de la composante d'aide complémentaire	Services	1	T2 2016

#### 4.9. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du manuel de communication et de visibilité de l'UE pour les actions extérieures<sup>32</sup>. Un plan de visibilité et de communication, permettant d'informer et de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes et les différents acteurs du développement sur les réalisations, les acquis et l'expérience du programme, en mettant en exergue l'appui de l'UE, devrait être établi par le secrétariat du comité de pilotage et soumis au comité de pilotage du programme.

Des actions de communication et de visibilité sur l'appui de l'Union européenne à la CMB seront financées dans le cadre de l'aide complémentaire, sous forme d'ateliers, de séminaires et de publications le cas échéant. De même, un séminaire annuel sur l'état d'avancement de la réforme pourrait être organisé.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Communication et visibilité	Services	2	Max T3 2015

<sup>32</sup>

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm).