

Fiche action pour le Maroc

1. IDENTIFICATION

Intitulé	Réussir le Statut avancé		
Coût total	Contribution UE : 85 millions d'EUR (sur 180 millions d'EUR à engager dans le cadre du Programme Indicatif National (PIN) 2011-2013)		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle ("PAPS") – approche mixte: – Appuis budgétaires sectoriels (gestion centralisée); – Approche projet (gestion centralisée) – Approche projet (gestion décentralisée partielle) <i>Voir ventilation au point 4.3</i> Partenaire délégataire (gestion décentralisée): Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)		
Code CAD	43010	Secteur	

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Contexte national et motifs du PAPS

Au cours de 2010, la production globale aurait évolué à un rythme proche de 4%, tirée par une croissance de la production non agricole, reflétant une reprise des secteurs secondaire et tertiaire alimentée par l'amélioration de la demande extérieure, mais intégrant un ralentissement de l'ordre de 7 à 8% de la production agricole, suite à une campagne 2009 exceptionnelle. En 2011, la production globale devrait se maintenir dans une tendance positive, à la faveur d'un démarrage favorable de la campagne agricole et d'un développement des activités des secteurs secondaire et tertiaire, alimentés par la bonne tenue de la demande intérieure et la poursuite de la reprise de la demande étrangère. Cette augmentation de la demande intérieure, associée à la reprise de l'activité économique et à la remontée des cours des principales matières premières, devrait entraîner une augmentation de l'inflation, de 0,9% en 2010 à 2% en 2011.

Du point de vue des finances publiques, la loi de finances 2011 prévoit un solde budgétaire de l'ordre de 3,5% du Produit Intérieur Brut (PIB), contre 4% en 2010. Sur cette base, le niveau de la dette publique totale nette se situerait à 49,5% du PIB à fin 2011. Les charges de la compensation, crée des tensions importantes sur le budget, dans un contexte de hausse des cours des matières premières, notamment énergétiques.

En matière d'échanges extérieurs, le creusement du déficit commercial observé en 2010, causé par le manque de diversification des exportations et la faible

compétitivité de l'économie marocaine, constitue un autre défi majeur et une menace à terme sur la viabilité de la balance des paiements.

Dans le cadre de sa politique de développement économique et social, et conformément à ses engagements internationaux en la matière, le Maroc continue de déployer des efforts importants afin de garantir à toute sa population un partage équitable des fruits de la croissance. Toutefois, malgré les efforts consentis et les avancées certaines en matière de lutte contre la pauvreté, l'évolution de la croissance économique des dernières années et les indices de développement social ont démontré, à ce titre, la complexité pour le système économique marocain de transformer la croissance et la richesse accumulée en bien-être social et humain pour une grande partie de sa population. De même, les disparités spatiales persistent, notamment au niveau des 16 régions marocaines, sur les plans démographique, social et économique (cinq régions contribuent à elles seules à plus de 60% du PIB national).

En termes d'amélioration du système de gestion des finances publiques, objet d'un processus de réforme à moyen terme appuyé par l'UE à travers les programmes de réforme de l'administration publique, le Maroc réalise des progrès satisfaisants. Parmi les points clés de cette réforme se distinguent en particulier l'amélioration de la crédibilité budgétaire, l'introduction progressive d'outils de programmation pluriannuelle, le renforcement des capacités et méthodes des organes de contrôle interne et externe, la révision de la législation en matière de marchés publics. L'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique constitue le principal défi à moyen terme

2.2. Contexte sectoriel : politiques et défis

Dans le cadre du partenariat entre l'UE et le Maroc (initié par l'entrée en vigueur de l'Accord d'association en mars 2000, et renforcé par le Plan d'Action de la Politique Européenne de Voisinage), l'ambition du Maroc d'accélérer son processus de rapprochement à l'UE figure au cœur des engagements de la feuille de route du Statut Avancé, octroyé par l'UE au Royaume en octobre 2008. Ce renforcement des relations dans les domaines politique, institutionnel, économique, et social, dont l'UE a réitéré l'importance lors du dernier Conseil d'Association Maroc-UE le 13 décembre 2010, constitue un cadre stratégique idoine pour le développement de politiques sectorielles marocaines ancrées sur les principes suivants: (i) intégration progressive du Maroc au Marché Intérieur de l'UE, (ii) meilleure implication et synergies des entités territoriales, des acteurs économiques et des partenaires sociaux des deux parties, (iii) implication de nouveaux acteurs et encouragement d'espaces de dialogue et de concertation entre les sociétés civiles et l'implication croissante des acteurs non étatiques dans le partenariat Maroc-UE.

Le processus de convergence réglementaire vers l'acquis de l'Union constitue la pierre angulaire de cette dynamique de rapprochement sur les volets économiques et sociaux, et ce dans le cadre d'un dialogue politique renforcé. A ce stade, la stratégie de convergence du Maroc est explicitée au travers de la Feuille de Route du Statut Avancé (et le nouveau Plan d'Action en cours de finalisation), qui – en tant que politique nationale – est en cohérence avec les stratégies sectorielles concernées par le programme. L'inclusion du processus de convergence réglementaire dans les

stratégies nationales et dans l'ensemble des stratégies sectorielles se réalisera de façon graduelle, lors des révisions et actualisations de celles-ci.

En appui à ces ambitions, l'UE propose de mettre en œuvre le présent programme d'appui. La diversité thématique des réformes soutenues et le degré d'ambition de la feuille de route déterminent naturellement comme modalité d'appui une approche de type "PAPS" plurisectorielle. Le choix des secteurs retenus s'est fait selon les critères suivants: niveau de priorité stratégique, degré de maturité des projets de réforme en matière de convergence réglementaire (état d'avancement des analyses de l'écart entre la législation marocaine et l'acquis de l'Union, volonté politique de progresser vers un rapprochement législatif), degré de complémentarité avec d'autres programmes sectoriels en cours de mise en œuvre, potentiel d'impact des réformes sur le développement du Royaume et le partenariat UE-Maroc, et degré actuel des capacités institutionnelles nécessaires à une mise en œuvre réussie de ces réformes.

La coordination avec les nombreux bailleurs de fonds au Maroc (multilatéraux et bilatéraux) revient principalement au Ministère de l'Economie et des Finances et au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. En termes de capacités institutionnelles, les administrations partenaires marocaines impliquées dans les projets de réformes gouvernementaux présentent des niveaux inégaux, qui varient en fonction du niveau de formation des cadres, de la performance des structures organisationnelles, et du nombre adéquat de ressources mises à disposition. Le gouvernement marocain assure un suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des réformes sectorielles inscrites au cœur de la feuille de route dans leur globalité, incluant de facto l'évaluation des résultats de ce programme.

Le programme est également en ligne avec les priorités établies dans la Communication Conjointe du 8 mars 2011 de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité, intitulée "Partenariat pour la Démocratie et la Prospérité Partagée avec le Sud de la Méditerranée".

2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire

Les critères d'éligibilité applicables pour l'appui budgétaire multisectoriel sont remplis, à savoir que les politiques sectorielles ciblées sont bien définies et en cours de mise en œuvre, que la situation macroéconomique du pays démontre un fort degré de stabilité, et qu'un système de gestion des finances publiques présentant un degré satisfaisant de fiabilité et de transparence est en place et qu'il existe un programme bien défini en vue d'améliorer la gestion des finances publiques.

2.4. Enseignements tirés

La formulation de ce programme s'inscrit dans la continuité de programmes d'appui à l'accord d'association, et des programmes d'appui aux réformes sectorielles financés au Maroc depuis 2004. Ceux-ci ont permis d'initier un processus de convergence réglementaire vers l'acquis de l'Union, par le biais (i) de conditionnalités appuyant ce processus au sein des appuis budgétaires sectoriels et (ii) de projets de jumelages institutionnels avec diverses administrations marocaines sur des thématiques comme les normes sanitaires et phytosanitaires, la gestion de l'environnement ou encore la

facilitation des procédures du commerce extérieur. Le degré d'implication des bénéficiaires marocains et la qualité des résultats atteints par ces projets invitent naturellement à engager de nouvelles actions appuyant ce processus, en élargissant le panel d'instruments à mettre en œuvre à cet effet, de façon complémentaire.

2.5. Actions complémentaires

L'Union européenne finance, dans le cadre de ses PIN, de nombreux programmes d'appui aux réformes. Le PIN 2007-2010, en cours de mise en œuvre, se consacre notamment aux secteurs de l'éducation, la santé, les droits de l'homme, la réforme de l'administration publique, le secteur privé, le secteur agricole, l'énergie, l'eau et la dépollution industrielle. Ces programmes s'inscrivent en soutien aux stratégies et plans d'actions sectoriels marocains comme le Plan Maroc Vert, le Programme d'Urgence pour l'Education, le Plan Halieutis, le Plan Emergence Industrielle, le Plan National d'Assainissement etc. D'autres bailleurs de fonds comme certains Etats Membres, la Banque Européenne d'Investissement, l'Agence Française de Développement, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, interviennent également de façon coordonnée sur ces secteurs. De tous les programmes de coopération, le programme "Réussir le Statut avancé" constituera indéniablement l'instrument le plus adéquat en matière d'appui au processus de convergence réglementaire. L'intérêt et l'importance de ce processus permettent d'envisager un fort degré de complémentarité de ce programme avec les actions financées par les autres bailleurs de fonds.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

En complément au rôle de coordination des actions des bailleurs de fonds exercé par le Ministère de l'Economie et des Finances du Royaume et le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, des groupes thématiques se réunissent de façon régulière à l'initiative des Etats Membres et de la Délégation de l'Union européenne, en proposant une plateforme de dialogue et d'échange d'informations sur des thématiques telles que l'eau, l'énergie, l'éducation, la santé entre autres. L'ampleur et la diversité des thématiques appuyées par ce programme imposent un degré de coordination très élevé par le pays bénéficiaire. Cette exigence a été clairement notifiée lors de la phase de formulation, et le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération et le Secrétariat Général du Gouvernement, qui formeront les principaux membres du comité de pilotage, ont d'ores et déjà confirmé leur engagement en ce sens.

Durant la mise en œuvre du programme, le degré d'avancement des réformes soutenues fera l'objet de communications régulières et structurées envers les bailleurs de fonds.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

Ce programme, en tant qu'instrument de coopération privilégié soutenant le renforcement et l'approfondissement du partenariat entre l'UE et le Maroc, contribuera à la mise en œuvre des principaux engagements inscrits dans la feuille de

route du Statut avancé et du Plan d'Action de la Politique de Voisinage, ainsi que des conclusions pertinentes du Sommet UE-Maroc tenu à Grenade le 7 mars 2010.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Les résultats escomptés de ce programme multisectoriel contribueront à faire aboutir bon nombre de réformes inscrites dans la feuille de route du Statut avancé, au terme d'un processus de convergence réglementaire rigoureux, planifié et intégré. Le choix des secteurs se fonde sur des mesures contenues dans des fiches sectorielles entérinées par les Ministères concernés. Les secteurs et thématiques concernées, comprennent à titre indicatif les normes industrielles (mise en conformité de familles de produits en vue de signature d'accords "ACAA⁹"), les transports (harmonisation des normes de sécurité aérienne, routière et maritime), les pêches (lutte contre la pêche illicite), l'enseignement supérieur (convergence vers le processus de Bologne), l'emploi (renforcement des droits sociaux du travail), l'eau (convergence vers la directive-cadre européenne), la protection des consommateurs (information, sécurité, protection des intérêts juridiques et économiques des consommateurs).

Les volets d'appui budgétaire soutiendront notamment les progrès du processus d'approbation législative, la mise en application effective des lois soutenant les réformes, et la mise en service des ressources et moyens nécessaires à cet effet. Les projets de coopération technique (en gestion décentralisée) permettront: de renforcer les capacités institutionnelles en matière de techniques de rédaction des textes de lois; de favoriser les partenariats et échanges d'expériences pour renforcer le dialogue politique, économique et social; de réaliser des études d'analyse de l'écart portant sur des thématiques complémentaires et à fort potentiel de rapprochement législatif et réglementaire avec l'acquis de l'Union; de mettre en œuvre les projets de jumelages institutionnels et/ou d'études d'impact subséquents; de financer les actions de visibilité.

A titre indicatif, au sein de chaque secteur, les activités appuieront le processus de convergence législative et réglementaire, contribueront à la modernisation de la gouvernance institutionnelle, favoriseront l'échange d'expériences (y inclus des échanges couvrant notamment le domaine de l'enseignement supérieur) et le partenariat entre entités marocaines et européennes étatiques et non étatiques. Le programme impliquera également le Secrétariat Général du Gouvernement, et de façon indirecte le Parlement, étant donné leur rôle-clé dans les processus d'initiative et d'approbation législative et réglementaire.

Une enveloppe d'aide complémentaire, gérée en mode centralisé, financera l'assistance technique apportée à l'unité d'appui au programme placée au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, et des actions prospectives, ainsi que de suivi et monitoring du programme dans son ensemble.

⁹

Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products.

3.3. Risques et hypothèses

Les principaux **risques** auxquels le projet est soumis sont les suivants :

Risques (faible/moyen/élevé)

Risque institutionnel (moyen): au vu de l'ampleur des domaines concernés par la feuille de route du Statut avancé et la diversité des domaines soutenus par ce programme, le risque de dilution des responsabilités de pilotage et de gestion du programme existe.

Risque opérationnel (moyen): le niveau de capacités institutionnelles des administrations partenaires à dédier à la dynamique du Statut avancé nécessitera des ressources qualifiées et en nombre approprié, facteurs qui pourraient décroître durant la mise en œuvre du programme.

Moyens d'atténuation

Un pilotage politique et opérationnel du programme de haut niveau seront requis, afin d'assurer une coordination optimale avec les programmes d'action gouvernementale et la planification de l'initiative législative. De même, la mise en place d'une unité d'appui au programme au sein du Ministère de l'Economie et des Finances permettra une gestion opérationnelle rigoureuse et un fort degré de coordination avec l'ensemble des programmes d'appuis aux réformes.

L'unité d'appui au programme accordera au quotidien une attention particulière aux capacités d'absorption des administrations bénéficiaires dans le cadre des actions du programme, et formulera le cas échéant des recommandations de renforcement auprès des administrations partenaires et du comité de pilotage.

Les **hypothèses** sous-jacentes à la mise en œuvre du projet portent principalement sur:

- La stabilité politique interne du Royaume et à l'échelle régionale. Le risque d'instabilité politique demeure néanmoins faible au vu de la volonté affichée du Maroc à maîtriser l'évolution de la situation économique et sociale, en maintenant une croissance économique favorable et une situation de "paix sociale";
- La stabilité des indicateurs macroéconomiques et des facteurs sociaux et la bonne gouvernance des finances publiques durant la mise en œuvre du programme;
- La volonté du Royaume de progresser dans son partenariat avec l'Union européenne selon les axes de développement contenus dans la feuille de route du Statut avancé, et notamment la concrétisation du fait que l'acquis de l'Union constitue l'ensemble de droits et obligations le plus approprié à la demande marocaine de mise à niveau de sa législation.

3.4. Parties prenantes

Les partenaires immédiats de ce programme sont les administrations marocaines (ministères et autres organismes publics) impliquées par la mise en œuvre du Statut avancé. Celles-ci pourront être invitées à participer aux comités de pilotage du

programme en fonction des thématiques à l'ordre du jour. Le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération et le Secrétariat Général du Gouvernement joueront un rôle moteur dans le pilotage du programme. La mise en œuvre opérationnelle sera confiée à une unité d'appui au programme au sein du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle coordonnera notamment les activités de convergence réglementaire (analyses de l'écart, études d'impact...), les actions de coopération technique (y compris les subventions) et de visibilité. La mise en œuvre des jumelages et la coordination avec les instruments *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX) et *Support for Improvement in Governance and Management* (SIGMA) restera confiée à l'unité d'appui aux programmes d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association.

Le large spectre d'intervention de ce programme dans les domaines politique, économique et social, bénéficiera de façon indirecte à l'ensemble de la société marocaine, en favorisant le développement économique et social du Royaume dans un cadre de dialogue politique renforcé avec l'UE.

3.5. Questions transversales

Les principales questions transversales ont été prises en compte dans la formulation du programme. Les questions environnementales ont déterminé de nombreux axes d'appui dans plusieurs secteurs (pêches, transports, eau notamment), l'égalité des genres est inscrite comme principe de base dans tous les domaines d'intervention (en complémentarité avec les actions du programme "Promotion de l'égalité homme/femme" inscrit au Plan d'Action Annuel 2011), en particulier dans les secteurs de la promotion de l'emploi et de l'enseignement supérieur. La promotion des droits de l'homme sera notamment renforcée par l'appui au partenariat avec le Conseil de l'Europe. La bonne gouvernance sera naturellement favorisée par la mise en œuvre de l'ensemble des réformes soutenues, en particulier par des actions de renforcement institutionnel des acteurs-clés (sous forme d'échanges d'expériences, de partenariats) visant à favoriser des processus de transparence et de dialogue.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Gestion centralisée directe pour l'appui budgétaire, l'aide complémentaire connexe, les audits et évaluations, et gestion décentralisée partielle pour les autres volets (voir ventilation au point 4.3), via la signature d'une convention de financement avec le Royaume du Maroc sur la base des Articles 53c et 56 du Règlement financier.

Pour la partie gérée en gestion décentralisée partielle, la Commission européenne exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent dans le cadre desquels la Commission exerce un contrôle ex ante pour les marchés publics de plus 50 000 EUR et peut exercer un contrôle ex post pour ceux ne dépassant pas 50 000 EUR. La Commission exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures d'attribution de subvention.

Les paiements sont exécutés par la Commission, sauf dans les cas où les devis-programmes s'appliquent, pour lesquels les paiements sont exécutés par le pays bénéficiaire pour les coûts de fonctionnement et les contrats dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués dans le tableau ci-après.

L'ordonnateur compétent s'assure, par l'utilisation du modèle de convention de financement en gestion décentralisée, que la séparation des fonctions d'ordonnancement et de paiement ou des fonctions équivalentes au sein de l'entité délégataire est effective et permet en conséquence de procéder à la décentralisation des paiements pour les contrats dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués ci-dessous :

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
< 300 000 EUR	< 150 000 EUR	< 200 000 EUR	≤ 100 000 EUR

La contribution financière de l'UE ne couvre pas les frais de fonctionnement courants relatifs à l'exécution des devis-programmes.

Le changement du mode de gestion constitue un changement substantiel à la présente décision sauf dans le cas où la Commission "re-centralise" ou diminue le niveau de tâches préalablement déléguées au pays bénéficiaire (gestion décentralisée).

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subvention / devis-programmes

1) Contrats

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

La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le règlement IEVP. L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par l'article 21(7) IEVP.

2) Règles spécifiques applicables aux subventions

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le «Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la UE». Ces critères sont établis conformément aux principes stipulés au Titre VI "Subventions" du règlement financier applicable au budget général. Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80% du total des coûts acceptés de l'Action. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 du règlement de la Commission (CE, Euratom) n°2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne.

Dérogation au principe de non-rétroactivité: une subvention peut être octroyée pour une action ayant déjà commencé si le candidat peut démontrer la nécessité de démarrer l'action avant l'attribution de la subvention, conformément à l'article 112 du règlement financier applicable au budget général de l'Union Européenne.

3) Règles spécifiques applicables aux devis-programmes :

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et les documents standards de la Commission, tels qu'en vigueur au moment de l'adoption des devis-programmes concernés (cf. le Guide Pratique des procédures applicables aux devis-programmes).

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

4.3. Budget et calendrier indicatifs

Le montant total de la contribution de l'UE est de 85 millions d'EUR, sur les 180 millions d'EUR à engager dans le cadre du PIN 2011-2013.

Le programme comporte un volet d'appui budgétaire estimé à 70 millions d'EUR. Les décaissements de l'appui budgétaire seront réalisés avec une première tranche fixe (année 2011) et des tranches variables subséquentes pendant la période de mise en œuvre opérationnelle du programme.

A titre indicatif, les volets du programme se présentent comme suit:

Rubriques	Montant en EUR
Appui budgétaire (<i>gestion centralisée</i>)	70 000 000
Approche projet/Aide complémentaire à l'appui budgétaire (<i>gestion centralisée</i>): assistance technique, études et capitalisation, suivi et monitoring	4 400 000
Approche projet (<i>gestion décentralisée partielle</i>): assistance technique, études, jumelages, subventions, visibilité	9 000 000
Audits et évaluation	300 000
Imprévus	1 300 000

La durée de mise en œuvre opérationnelle prévue est de 48 mois à compter de la date de signature de la convention de financement.

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Les décaissements des tranches d'appuis budgétaires seront décidés sur la base d'une évaluation de la réalisation des mesures appuyées par le programme. Une matrice reprenant lesdites mesures et indicateurs de performance sera annexée à la convention de financement et une équipe d'experts sera recrutée pour effectuer des missions de suivi avant le déboursement de chaque tranche. Parmi les conditions générales de déboursement de toutes les tranches figurera la validation des trois critères d'éligibilité de l'appui budgétaire tels que repris en partie 2.3 de ce document.

4.5. Évaluation et audit

La performance générale du programme sera analysée via des missions de suivi/monitoring périodiques, qui rendent redondante une évaluation à mi-parcours. Une évaluation sera lancée au plus tôt six mois après le dernier déboursement d'appui budgétaire. Exception faite de l'appui budgétaire, des audits à mi-parcours et final seront effectués par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

4.6. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du Manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures. Un vaste plan de communication portant sur le processus de convergence réglementaire entre l'UE et le Maroc sera développé et mis en œuvre. Une visibilité adéquate et proportionnée des actions financées par ce programme sera demandée au gouvernement marocain, lors de ses communications publiques sur l'état d'avancement des réformes que ce programme appuie, dans le cadre de la feuille de route du Statut avancé.