

Fiche action pour le Maroc

1. IDENTIFICATION

Intitulé	Hakama (Gouvernance)		
Coût total	Contribution UE : 75 millions d'EUR.		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle (PAPS) : - Appui budgétaire sectoriel (gestion centralisée); - Approche projet (gestion centralisée); - Approche projet (gestion décentralisée partielle directe); <i>Voir ventilation au point 4.3</i> <u>Partenaires délégués :</u> - Ministère de l'Economie et des Finances (dans le cas de la gestion décentralisée partielle);		
Code CAD	15110	Secteur	- Politiques publiques et gestion administrative;
	15111		- Gestion des finances publiques.

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Contexte national et motifs du PAPS

2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

Relativement épargnée par la crise économique internationale, la croissance économique au Maroc s'est établie à 3,7 et 4,7 %⁵, respectivement en 2010 et 2011. Cette variation de la production globale en 2011 est attribuable à la hausse de 5 % de la production agricole et à l'augmentation de 4,7 % du PIB non-agricole, soutenu par le dynamisme des activités secondaire (extractives, énergétique, bâtiment et travaux publics) et tertiaire (transports et télécommunication), à l'exception du secteur touristique, pénalisé par la conjoncture dans les marchés sources. Du point de vue de la structure de la demande, la croissance est exclusivement alimentée par la demande intérieure, en particulier la consommation finale des ménages, en forte hausse de 6,5 % au cours de l'année 2011 et dans une moindre mesure, par l'investissement public et privé. Concernant l'inflation, en raison de l'accroissement de l'offre locale des denrées alimentaires, consécutif à la bonne campagne agricole et du mécanisme de subvention des produits alimentaires et énergétiques, celle-ci est restée faible en 2011 (0,9 %). En dépit d'une conjoncture internationale défavorable, les projections pour 2012 indiquent un ralentissement modéré de la croissance, qui s'établirait à 4,1 %, traduisant le dynamisme de l'activité dans le secteur tertiaire et une baisse dans les secteurs secondaires et primaires.

⁵ Ensemble des données macroéconomiques présentées dans la partie 2.1 issues des derniers documents publiés par le Ministère de l'Economie et des Finances, la Banque Centrale (*Bank al-Maghrib*) et du Rapport du Fonds Monétaire International (FMI) sur les consultations au titre de l'article IV.

Du point de vue des finances publiques, au terme de l'exercice 2011, le déficit budgétaire s'établit à 6,1 % du PIB. La hausse des recettes ordinaires, de 9,8 %, attribuable à l'augmentation de 5,7 % des recettes fiscales, grâce à la bonne performance des recettes de l'Impôt sur les Sociétés (+14,6 %) et de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (+10,2 %), n'a pas permis de compenser l'accroissement de 19,4 % des dépenses ordinaires. Cette variation importante des dépenses courantes, en dépit d'un effort de contraction des dépenses courantes hors salaire, s'explique, d'une part, par l'augmentation de la charge de la compensation (équivalente à 6 % du PIB en 2011), provoquée par la hausse des prix des produits alimentaires et énergétiques sur les marchés internationaux et, d'autre part, par l'accroissement de 12,4 % des dépenses de personnel, en raison des revalorisations salariales et recrutements menés dans la fonction publique en réponse à la demande sociale. Les dépenses d'investissement poursuivent leur croissance, selon un rythme de 6,1 % en 2011, pour atteindre un niveau équivalent à 6,2 % du PIB. Malgré le creusement du déficit budgétaire et la reprise d'une trajectoire à la hausse de l'endettement depuis mi-2008, la dette du Trésor reste contenue, à 52,9 % du PIB à fin 2011.

En dépit de ces bons résultats macroéconomiques, l'économie marocaine doit faire face à de nombreux défis. Son modèle de croissance, tiré par le dynamisme de la demande intérieure, associé à une offre exportable encore insuffisamment compétitive et diversifiée, tend, dans un contexte de dégradation de la conjoncture internationale, à creuser le déficit du compte courant de la balance des paiements (6,6 % du PIB en 2011) et menace à terme l'équilibre de ses finances extérieures. Cette situation suppose la poursuite de la mise en œuvre des mesures structurelles visant à accroître la productivité globale des facteurs, la diversification et la compétitivité de l'économie marocaine. Du point de vue des finances publiques, afin de garantir la viabilité budgétaire à moyen terme, les réformes, visant à maintenir le niveau de financement public par un élargissement de l'assiette fiscale et à renforcer l'efficacité, l'efficience et une meilleure allocation de la dépense publique, au regard des objectifs sociaux, devraient être poursuivies.

De plus, bien que des progrès sociaux importants aient été accomplis au cours de la dernière décennie, le niveau de développement social reste inférieur par rapport à celui dans des pays à niveau de revenu comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté national (150 EUR, 50 % du revenu médian de l'ordre de 300 EUR par foyer) est passée de 15,3 % en 2000 à 9 % en 2009⁶, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région. 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 matière d'emploi, le taux de chômage s'est sensiblement réduit, passant de 13,4 % en 2000 à 9,1 % en 2011, mais son niveau reste important parmi les jeunes (18,2% pour les 15-24 ans), en particulier en milieu urbain où il touche 32,4 % de la population active 15-24 ans. Cette situation et les attentes importantes des populations exige la poursuite des réformes structurelles visant à l'amélioration de l'efficacité et l'accessibilité des services publics, à la promotion d'une meilleure gouvernance, au renforcement du système judiciaire et à l'investissement en capital humain.

⁶ Données sur les indicateurs sociaux issues du Rapport Mondial sur le Développement Humain 2011 et des travaux du Haut Commissariat au Plan.

2.1.2. *Politique nationale de Développement*

Dans la poursuite du processus de démocratisation engagé par le Royaume et en réponses aux attentes croissantes des populations, une nouvelle Constitution a été adoptée par référendum le 1^{er} juillet 2011. Dans le domaine de la gouvernance publique, le nouveau cadre constitutionnel consacre les principes de participation, d'accroissement du rôle de la représentation nationale, de transparence et d'accès à l'information, d'égalité d'accès à un service public de qualité, de moralisation de la vie publique et de reddition des comptes.

Enfin, le nouveau pouvoir exécutif, issu des élections législatives de novembre 2011, a inscrit les politiques sociales, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption au centre de son programme. Ainsi, dans la déclaration gouvernementale, présentée au Parlement le 19 janvier 2012, le Chef de Gouvernement a considéré la réforme de la gestion publique comme un axe privilégié de l'action gouvernementale et comme un facteur central pour l'atteinte des objectifs de développement économique et social. Selon cette déclaration, la réforme de la gestion publique, durant cette législature, concernerait en particulier le système de gestion des finances publiques, par notamment la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique des Finances pour consacrer les principes de performance, de transparence, de reddition des comptes et de démocratie budgétaire.

Parallèlement, la réforme de la gouvernance financière publique inclurait également le renforcement des modalités de passation et de gestion des marchés publics, le renforcement des organes d'inspection, d'audit et de contrôle interne et la refonte des modalités de gestion et de contrôle des Etablissements et Entreprises Publics. Sur le plan budgétaire, la déclaration prévoit le retour progressif, au cours de la législature, à un déficit budgétaire autour de 3 % du PIB.

Au delà du domaine budgétaire, les objectifs de lutte contre la corruption, de transparence et d'amélioration de la qualité des services publics seraient poursuivis à travers la simplification des procédures administratives, le développement des systèmes d'accueil et de conseil aux citoyens au sein des administrations, le renforcement des systèmes de réclamations, le développement de chartes pour chacune des administrations, l'accroissement de l'accès à l'information et le développement de l'administration électronique. En matière de fiscalité, la déclaration gouvernementale souligne la volonté d'assurer un niveau de financement public adéquat, en élargissant l'assiette fiscale et en réduisant les exonérations, de promouvoir l'équité du système fiscal, en renforçant les capacités de contrôle de l'administration fiscale et en ouvrant le débat sur la fiscalisation du secteur agricole, tout en préservant l'exonération pour les petites exploitations.

2.2. **Contexte sectoriel : politiques et défis**

Le Royaume du Maroc met en œuvre depuis plusieurs années une vaste réforme de sa gouvernance publique, couvrant, en particulier, le système de gestion des finances publiques, à la fois, sur son volet recettes (fiscalité), comme sur sa dimension dépenses (gestion budgétaire).

Du point de vue de la réforme fiscale, afin de faire face aux deux importants défis que représentent, pour le maintien d'un niveau de financement public adéquat, d'une part, la libéralisation commerciale et conséquente disparition des recettes douanières

et d'autre part, l'accumulation des régimes dérogatoires, entraînant une érosion progressive de l'assiette fiscale interne, le Gouvernement a mis en œuvre depuis 2004 une stratégie de transition fiscale reposant sur la fiscalité indirecte.

Cette réforme de la politique et de l'administration fiscale, accompagnée par l'UE, s'est structurée autour de quatre axes d'intervention : suivi des dépenses fiscales et assainissement des régimes dérogatoires, réforme de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), développement d'une stratégie de réforme de l'Impôt sur le Revenu (IR) et modernisation de l'administration fiscale. A ce jour, cette réforme a permis d'assurer un niveau de financement public croissant en limitant la création de toute nouvelle exonération et en élargissant l'assiette fiscale et de moderniser le système de TVA, pour en accroître son rendement et sa neutralité. Cette réforme a également permis d'améliorer la transparence de la politique fiscale, en produisant une évaluation annuelle des dépenses fiscales.

En matière de modernisation de l'administration fiscale, la réforme a accompagné la mise en place de la télé déclaration et du télépaiement, l'instauration d'un identifiant fiscal unique, commun aux différentes administrations financières et la promotion d'une politique de communication. Ainsi, à titre d'exemple, le ratio des recettes de TVA au PIB est passé de 5,8 % en 2004 à 8,6 %, en 2010, traduisant une variation annuelle moyenne sur la période des recettes de TVA de 14,4 %. Au cours de l'année 2011, en dépit d'une conjoncture défavorable, les recettes de la TVA se sont, de nouveau, accrues de 10,2 %. Sur un plan institutionnel, l'administration fiscale a fait l'objet d'une profonde modernisation au cours de ces dernières années.

Parallèlement, le Gouvernement a mis en œuvre, en coopération avec l'UE et les autres principaux partenaires internationaux, une réforme des principes et des méthodes de sa gestion publique, couvrant en particulier la gestion de la dépense publique.

Sur le plan de la gestion budgétaire, la réforme a accompagné le développement et la mise en œuvre progressive de mesures couvrant les différents stades du cycle budgétaire, de la programmation - à travers l'introduction d'une perspective budgétaire pluriannuelle - à la gestion - par le développement et l'expérimentation de certains éléments d'une gestion axée sur les résultats et plus transparente - jusqu'au contrôle - par le renforcement des organes de contrôle et l'évolution progressive d'un contrôle à priori vers un contrôle à posteriori.

Compte tenu de l'ampleur de cette réforme, supposant une remise en question en profondeur des principes et des méthodes de la gestion budgétaire, les autorités marocaines ont décidé de refonder le cadre institutionnel et juridique d'exercice de la gestion budgétaire, par une refonte de la "Constitution financière" du pays, la Loi Organique des Finances, permettant de mettre en cohérence, généraliser et institutionnaliser l'ensemble des mesures introduites. Développé avec l'appui de l'UE, le projet de loi est désormais à l'étape de son approbation par le Gouvernement puis sera transmis au Parlement. Du point de vue de la capacité institutionnelle, pour la mise en œuvre du volet du programme associé à la gestion budgétaire, celle-ci devrait être renforcée par, notamment, la création d'une sous direction du Budget dédiée à la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

Le contenu de la phase antérieure de la réforme fiscale, comme de celle de l'administration, tout en poursuivant des objectifs d'impact, s'est concentré sur

l'introduction des principes, réglementation, méthodologie et instruments nécessaires à la mise en œuvre d'une nouvelle approche de gestion publique.

Ainsi, des mesures inscrites à la matrice, conditionnant les décaissements ont consisté en l'introduction et la généralisation progressive des ces principes et pratiques. Capitalisant sur ces acquis, la phase à venir de la réforme aura pour ambition centrale de promouvoir l'impact et mieux faire le suivi et le lien entre la transformation des modes de gestion (notamment, budgétaire) et la qualité des services et de l'action publics.

Concernant la réforme de la gestion budgétaire, dans la mesure du possible, il est envisagé de structurer le contenu du programme autour de l'atteinte d'indicateurs de mesure de la performance des processus budgétaires, associés à des indicateurs permettant de capter l'évolution de la qualité des services publics rendus aux citoyens.

Avec la généralisation du système de Gestion Intégrée de la Dépense, des indicateurs de gestion budgétaire devraient désormais être disponibles. Egalement, du point de vue de la mesure de l'impact sur la qualité des services, parallèlement à l'usage des indicateurs récoltés sur le plan sectoriel par les administrations, le suivi du programme devrait tenir compte des résultats des enquêtes et sondages auprès des citoyens, dont le programme accompagnera le développement.

Plus généralement, à travers notamment la promotion d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, appuyée en particulier par la mise en œuvre d'une nomenclature budgétaire structurée par programmes associés à des indicateurs, consacré par la nouvelle Loi Organique des finances, l'objet même du programme sera de mettre un œuvre un système de promotion et de suivi de la performance de l'action publique.

Le champ d'intervention du présent programme ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique sectorielle spécifique mais couvre de manière transversale l'ensemble des administrations. Il vise à favoriser une mobilisation plus efficace et équitable des financements publics et à promouvoir leur gestion selon des principes et des méthodes permettant d'accroître la qualité de l'action et des services publics.

A ce titre, son intervention ne s'intègre pas dans le cadre d'un budget sectoriel spécifique, mais devrait contribuer à une meilleure gestion de l'ensemble du processus budgétaire, d'un point de vue global, comme sectoriel.

Cette intervention sectorielle à travers l'instrument d'appui budgétaire est rendue possible par le fait que les conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire sont remplies. En effet, comme souligné dans la section 2.1 ci-dessus, la situation macroéconomique du Maroc demeure stable, en dépit de l'existence de certains défis.

Le Maroc continue en outre de réaliser des progrès satisfaisants dans l'amélioration de son système de gestion des finances publiques, qui fait l'objet d'un processus de réforme à moyen terme appuyé par l'Union européenne, en étroite collaboration avec la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. Ce programme accompagne la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur la performance et offrant d'avantage de transparence, à travers, notamment la mis en œuvre d'une programmation budgétaire pluriannuelle, la refonte de la nomenclature budgétaire en programme et projets, la généralisation de la contractualisation entre administrations centrales et déconcentrées, la réforme du système de contrôle, pour évoluer vers un

contrôle a posteriori, la réforme de la comptabilité publique et une information et un rôle accrus accordés au Parlement sur le domaine budgétaire.

2.3. Eligibilité à l'appui budgétaire

Les critères d'éligibilité applicables pour l'appui budgétaire sont remplis, à savoir : une politique sectorielle définie, une situation macroéconomique stable et un système de gestion des finances publiques présentant un degré satisfaisant de fiabilité et disposant d'un programme de réforme pour son amélioration (cf. 2.1 et 2.2). La satisfaction de ce dernier critère d'éligibilité, associée au système de gestion des finances publiques, fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre des rapports annuels de diagnostic et de suivi relatifs à la gestion des finances publiques. Dans le cadre de la révision des procédures de l'instrument d'appui budgétaire et en vue de l'établissement futur d'un quatrième critère d'éligibilité concernant la transparence budgétaire, soulignons que la situation au Maroc en 2012 est particulière du fait du changement de Gouvernement suite aux élections législatives anticipées de novembre 2011. Le premier projet de Loi de Finances qui avait été déposé au Parlement au cours du mois de novembre 2011 par l'ancien Gouvernement a été retiré. Un nouveau projet de loi de finances, conforme aux orientations du nouvel exécutif, a depuis été préparé et approuvé en Conseil de Gouvernement le jeudi 8 mars 2012. Celui-ci a été présenté au Parlement et rendu public à la mi-mars 2012. Son approbation, promulgation et publication au Bulletin Officiel devraient intervenir au cours du mois de mai 2012. Au cours des dix dernières années, le Parlement a systématiquement voté la Loi de Finances pour l'année n avant la fin de l'année n-1.

2.4. Enseignements tirés

L'expérience acquise dans le domaine de la réforme budgétaire et de la coopération dont elle a fait l'objet, analysée notamment dans l'évaluation finale du premier programme d'appui à la réforme de l'administration publique de l'UE (PARAP I)⁷, a démontré les limites d'une approche consistant à l'introduction de nouveaux instruments et méthodes sans une mise en cohérence globale du système de gestion budgétaire.

Ainsi, à titre d'exemple, la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur les résultats doit s'accompagner d'une refonte de la nomenclature budgétaire, pour évoluer d'une classification administrative à une classification par programmes et objectifs de politique publique, permettant de mieux relier les politiques publiques à leur financement, au stade de la programmation, de l'exécution, comme du contrôle de la dépense. Cette refonte de la nomenclature est également un facteur de transparence quant aux financements consacrés aux différentes politiques publiques et un facteur de promotion de la démocratie budgétaire, en permettant une plus grande lisibilité des choix budgétaires, en rapport avec les objectifs des politiques publiques.

La transparence est par ailleurs promue par la restauration de l'unité budgétaire ou la limitation des démembrements externes de l'État. Tout ceci illustre l'interdépendance de chacune des dimensions de la gestion budgétaire dans la poursuite des objectifs de réforme. Ainsi, celle-ci sera désormais poursuivie dans un cadre global renouvelé et

⁷

C(2004)3024 du 11 août 2004.

institutionnalisé, à travers la nouvelle Loi Organique des Finances. Egalement, tirant les leçons de l'expérience acquise, sa mise en œuvre va supposer un effort important d'accroissement des capacités de pilotage, de coordination interministérielle, d'appui à la mise en œuvre de la réforme, de formation et de communication.

Plus généralement, du point de vue de la réforme de l'administration dans son ensemble, l'expérience menée a démontré la nécessité, afin de générer des résultats ressentis à court terme par les citoyens, de promouvoir, parallèlement à la poursuite des réformes des processus de gestion publique, des mesures plus étroitement liées à la qualité des services et aux relations entre administrations et citoyens. Les phases antérieures de la réforme ont parfois été perçues comme des réformes de l'administration pour l'administration, générant des gains limités en matière d'amélioration ressentie par les citoyens. Compte tenu des fortes attentes actuelles des citoyens, la phase à venir envisage des mesures permettant d'avoir des effets immédiats dans les relations entre administrations et citoyens.

Dans le domaine de la fiscalité, l'expérience acquise et l'évaluation dont elle a fait l'objet a démontré l'importance de poursuivre l'accompagnement à la réforme selon une double approche, combinant, de manière cohérente, des mesures de politique fiscale et des actions de renforcement institutionnel.

2.5. Actions complémentaires

Comme précisé dans la partie 2.6., l'appui à la réforme de l'administration, portant en particulier sur la gestion budgétaire, est mis en œuvre conjointement avec la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD). L'UE et ces deux partenaires internationaux sont les seuls à intervenir en appui à la réforme de l'Administration publique dans son ensemble.

Par ailleurs, différents jumelages institutionnels, financés par l'UE, sont en cours, ou seront mis en œuvre pendant la période couverte par ce programme.

Ainsi, dans le domaine de la gestion des entreprises publiques, la Direction des Entreprises et de la Privatisation a débuté début 2011 un jumelage avec les institutions homologues allemande et britannique, pour une période 24 mois. L'un de ses objectifs principaux est de réformer la gouvernance des entreprises publiques pour notamment en améliorer la transparence.

De plus, l'Inspection Générale des Finances (IGF) du Maroc devrait débiter, au cours du premier semestre 2012 et pour une durée de 24 mois, un jumelage avec l'IGF française et portugaise. Celui-ci, en étroite cohérence avec les objectifs de réforme budgétaire promus par ce programme, visera à renforcer la capacité institutionnelle de l'Inspection, améliorer ses méthodes de travail et les compétences des inspecteurs, notamment dans les domaines associés à la nouvelle gestion budgétaire, tels que le suivi et évaluation de la performance de la dépense.

Egalement, la Cour des Comptes devrait bénéficier, au cours de l'année 2012 et pour une durée de 6 mois, d'un jumelage avec la Cour des Comptes française. Les activités porteraient sur le renforcement des compétences en matière de contrôle de gestion de l'État, de ses démembrements externes et des collectivités locales et, sur l'accroissement des compétences en matière juridique et d'audit des systèmes informatiques.

Par ailleurs, deux jumelages sont en cours d'identification, au bénéfice respectivement du Secrétariat Général du Gouvernement et de l'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption, deux institutions dont les activités sont en lien avec les objectifs recherchés par le programme.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

Le Programme d'Appui à la Réforme de la Fiscalité avait été identifié et formulé en collaboration avec le Département des Finances Publiques du Fonds Monétaire International (FMI), à travers des missions conjointes aux deux institutions. Dans le cadre de la poursuite de la coopération sur la réforme de la fiscalité, la Commission a pris contact avec le FMI pour l'informer des orientations de réforme envisagées avec les autorités nationales et déterminer les éventuels domaines qui pourraient faire l'objet d'un appui coordonné.

L'appui à la réforme de l'administration mené jusqu'ici, couvrant en particulier la réforme budgétaire, a fait l'objet d'une formulation, d'une mise en œuvre et d'un dialogue sectoriel avec les autorités, conjoint entre l'UE, la BM et la BAD. L'appui à la réforme s'est basé sur une matrice de mesures commune et le suivi de la mise en œuvre a été conduit dans le cadre de mission conjointe aux trois institutions.

Les phases d'identification et de formulation de ce programme ont été conduites conjointement par les trois institutions (UE, BM, BAD) avec l'objectif d'aboutir à un programme commun aux trois institutions.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif global de ce programme est d'accroître l'efficacité, l'efficience et la qualité de l'action et des services publics par une mobilisation plus efficace et équitable du financement public et par la mise en œuvre d'une gestion publique plus performante et transparente.

Plus spécifiquement, il s'agira, d'une part, de mobiliser le levier de la réforme budgétaire pour poursuivre l'objectif d'amélioration de la performance et de la transparence de la gestion publique. Ainsi, ce volet du programme sera dédié à l'accompagnement à la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique des Finances, qui consacrera un ensemble cohérent de dispositions couvrant toutes les étapes du cycle budgétaire, permettant de mettre en œuvre une gestion budgétaire plus performante, transparente et démocratique.

D'autre part, un deuxième volet du programme sera consacré à la mise en œuvre des principes affirmés par la nouvelle Constitution, en matière d'accès à des services publics de qualité, de transparence et d'accès à l'information, de promotion des processus de consultation et de participation. Ce volet du programme aura pour ambition d'accompagner la mise en œuvre de mesures ayant une incidence à plus court terme sur la qualité des services publics ressentie par les citoyens.

Enfin, un troisième volet du programme sera consacré à la poursuite de la réforme de la politique et de l'administration fiscales, avec les objectifs de consolider la réforme de la TVA, accroître l'équité du système fiscal, approfondir la transparence de la

politique fiscale et améliorer la qualité du service public offert par l'administration fiscale pour promouvoir le civisme fiscal.

Ce programme s'intègre dans l'axe prioritaire "Appui institutionnel" du Programme Indicatif National 2011-2013⁸ signé entre le Maroc et l'Union européenne. Fortement orienté vers l'amélioration de la gouvernance publique et de la transparence, il répond aux priorités et orientations définies dans la Communication Conjointe de la Commission Européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité de mars 2011, "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée"⁹, ainsi que celle de mai 2011 sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation"¹⁰.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Résultat 1 : *la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique des Finances (LOF)* permet une dépense publique plus efficace au regard des objectifs de politique publique, une gestion budgétaire plus transparente avec une information publique accrue à tous les stades du cycle budgétaire et un accroissement du rôle de la représentation nationale dans le processus budgétaire.

Ainsi, il s'agira dans un premier temps d'accompagner le développement des structures dédiées au pilotage de la réforme, sur un plan interministériel, comme au sein de chaque administration. Egalement, le programme pourra accompagner la conduite du plan de formation nécessaire à la mise en œuvre opérationnelle de la LOF. Dans la perspective de promouvoir la performance de la dépense, le programme soutiendra la mise en œuvre d'un système de suivi et évaluation de la performance, intégré au cycle budgétaire, ainsi que des différents instruments (tels que la nouvelle nomenclature budgétaire, les documents de performance ministériels) et méthodes (telles que le renforcement de l'audit et contrôle de gestion dans les ministères) associés à la démarche de performance.

Afin de promouvoir la transparence budgétaire, le programme pourra accompagner une réforme de la gestion et une meilleure intégration de l'action des démembrés externes de l'État dans la formulation et exécution des politiques publiques. La transparence budgétaire sera également promue par le renforcement de la passation et de la gestion des marchés publics, ainsi que par l'extension du système de gestion intégrée de la dépense.

Enfin la transparence, le débat budgétaire citoyen et parlementaire seront promus par la diffusion d'une information budgétaire accrue à tous les stades du cycle budgétaire, parallèlement à la refonte des modalités d'examen et de vote de la Loi de Finances prévue par la LOF. Dans l'objectif de promouvoir une gestion budgétaire plus efficace et viable, le programme pourra également accompagner l'effort de réforme du mécanisme de subvention pour évoluer vers un système de protection sociale élargi et financièrement soutenable.

Résultat 2 : conformément aux principes consacrés par la nouvelle Constitution, le citoyen bénéficie d'une administration plus transparente, d'une qualité de service

⁸ C(2010)1144 du 2 mars 2010.

⁹ COM(2011)200 du 8 mars 2011.

¹⁰ COM(2011)303 du 25 mai 2011.

public améliorée et d'une meilleure prise en compte de ses droits et besoins dans la formulation et l'exécution des politiques publiques.

En cohérence avec la recherche de performance et de transparence de la gestion budgétaire, ce volet du programme sera consacré à des mesures de réforme permettant d'avoir une incidence à plus court terme sur l'amélioration de la relation entre l'administration et les citoyens.

Ainsi, il s'agira de promouvoir la transparence de l'administration en garantissant un meilleur accès à l'information et à la documentation détenue par l'administration. Un accès et une qualité accrues des services publics seront soutenus par des mesures associées à la simplification des procédures, à la généralisation des systèmes d'accueil dans les administrations, à la lutte contre la corruption, au renforcement des systèmes de réclamation, au développement de l'administration électronique et à la réalisation d'enquêtes périodiques sur la qualité des services publics. A cet égard, le programme pourra notamment accompagner un renforcement de la capacité du Fonds de Modernisation de la Fonction Publique. Une meilleure prise en compte des besoins de l'ensemble des populations sera promue par l'accompagnement du processus en cours de décentralisation et déconcentration.

Résultat 3 : *le financement public et sa viabilité à moyen terme est assuré par un système fiscal permettant une plus grande efficacité, transparence et équité.*

Cet objectif sera poursuivi par la consolidation du processus de modernisation de la TVA, une plus grande transparence de la politique et de l'administration fiscales, une amélioration de la qualité du service offert par l'administration fiscale au contribuable et une plus grande équité du système fiscal.

Le processus de modernisation de la TVA sera consolidé par la mise en œuvre effective d'une TVA à deux taux, à assiette large, dont les mécanismes de remboursement correspondent aux meilleures pratiques internationales. Une plus grande transparence de la politique et de l'administration fiscale sera soutenue par l'élargissement et l'approfondissement de l'analyse, distincte et conjointe, des dépenses fiscales et budgétaires.

L'amélioration de la qualité des services offerts par l'administration fiscale sera promue par la simplification des procédures fiscales, le renforcement du recoupement de l'information par l'administration, la modernisation du contrôle fiscal et la promotion d'une politique de communication. La recherche d'équité sera poursuivie par une réforme de l'impôt sur le revenu, la lutte contre la fraude, l'accroissement de la contribution du revenu non salarié et la fiscalisation progressive du secteur agricole.

3.3. Risques et hypothèses

Risques	Moyens d'atténuation
<i>Sur l'ensemble du programme</i>	
Caractère intersectoriel / inter institutionnel du programme : compte tenu de la nature transversale à l'ensemble des secteurs, à différentes institutions (Gouvernement/Parlement) et niveaux	Forte volonté du Gouvernement de mener à bien ces orientations de réforme, au cœur du programme gouvernemental. Existence d'administrations ministérielles en charge du pilotage intersectoriel de ce type de réformes. Promotion et

d'administration (centrale/locale), il existe un risque de manque de coordination et de mise en cohérence des objectifs et mesures de réformes.	renforcement par les mesures du programme, à la fois, du pilotage coordonné des trois volets du programme, comme du pilotage de la mise en œuvre sur chacun des volets.
<i>Sur le volet réforme budgétaire</i>	
Examen et vote de la nouvelle Loi Organique des Finances : risque de prolongement au-delà de 2012 de la période d'examen et d'approbation par le Parlement de la nouvelle Loi Organique des Finances.	Forte majorité de la coalition gouvernementale au sein de la Chambre des Représentants (1 ^{ère} chambre). Consensus inter-partisan sur la pertinence du contenu et l'importance de la réforme de la Loi Organique des Finances pour conduire la réforme de la gestion publique et mettre en œuvre les principes inscrits à la nouvelle Constitution.
Capacité institutionnelle pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire : la traduction opérationnelle de l'ensemble des dispositions de la nouvelle Loi Organique des Finances suppose une profonde mutation des méthodes budgétaires et par conséquent exige une adaptation des compétences de l'ensemble des acteurs de la dépense.	Création d'une sous direction dédiée à la mise en œuvre de la réforme au sein de la Direction du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances, relayée au sein de chaque administration par une personne/équipe responsable de la réforme budgétaire. Création de comités stratégique de coordination interministérielle et au sein des ministères de pilotage de la réforme budgétaire. Développement en cours, avec l'appui d'une expertise UE, d'un vaste plan de formation pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire.
<i>Sur le volet transparence de la gestion publique et accès à des services publics de qualité</i>	
Inter ministérialité : ce volet de la réforme, couvrant des domaines d'interventions différents, impliquant des administrations au niveau central et local, peut supposer un risque quant à sa mise en œuvre, du point de vue de la capacité du Ministère responsable à initier, appuyer et suivre la mise en œuvre des réformes dans l'ensemble des administrations.	L'accroissement de la capacité du Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'État à travers l'ensemble du secteur public, devrait être soutenu dans le cadre du programme.
<i>Sur le volet réforme de la fiscalité</i>	
Caractère politique sensible de la réforme fiscale : l'aboutissement de la réforme de la TVA, la réforme de l'IR ou la fiscalisation du secteur agricole sont des domaines extrêmement sensibles et exigent une volonté forte portée par l'ensemble du Gouvernement.	Les orientations de réforme promues par le programme sont en étroite cohérence avec les objectifs de réforme annoncés par le Gouvernement dans le domaine fiscal, en particulier en matière de recherche d'équité/justice fiscale. Egalement, elles s'inscrivent dans la poursuite du mouvement structurel de

3.4. Parties prenantes

Ce programme de coopération concerne tout le secteur public et implique à ce titre l'ensemble des administrations centrales, déconcentrées, les Collectivité locales et les Etablissements et Entreprises Publics. Le Ministère de l'Economie et des Finances, en particulier la Direction du Budget, la Direction Générale des Impôts, la Trésorerie Générale du Royaume et l'Inspection Générale des Finances et des Ministères, ainsi que le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'État, le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance et le Ministère de l'Intérieur auront un rôle central dans la conduite de ces réformes.

En dehors de la sphère gouvernementale, en particulier dans le domaine de la réforme budgétaire, le Parlement, la Cour des Comptes et l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption seraient des acteurs majeurs de ces réformes.

La mise en œuvre de tout jumelage et la coordination avec les instruments TAIEX¹¹ et SIGMA¹² restera confiée à l'unité en charge de la mise en œuvre des jumelages institutionnels dans le cadre de la coopération UE-Maroc.

Les bénéficiaires finaux de ce programme sont les citoyens du Royaume. L'ambition centrale de ces réformes est de promouvoir un service et une action publique permettant de mieux répondre aux besoins et attentes légitimes des citoyens.

3.5. Questions transversales

Dans la mesure où ce programme intervient de manière transversale à l'ensemble de la gestion publique, en particulier dans le domaine financier, il est essentiellement axé sur la promotion de la bonne gouvernance.

La recherche de performance et de transparence de la gestion publique devrait se traduire par des avancées en matière d'efficacité et d'efficacités de l'action publique, également dans le domaine environnemental.

La nouvelle gestion budgétaire axée sur la performance, avec une budgétisation par programmes, associée à des indicateurs, désagrégés, lorsque pertinent, par genre, devra contribuer à atteindre les objectifs politiques en matière d'égalité homme/femme. Le Gouvernement du Maroc, produit depuis plusieurs années un rapport genre accompagnant le Projet de Loi de Finances, permettant de faire un suivi de la dépense analysé selon la dimension genre.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Gestion centralisée directe pour l'appui budgétaire, l'assistance technique, les expertise/études et formations, le suivi, l'évaluation, l'audit, la communication et la visibilité et gestion décentralisée partielle via la signature d'une convention de financement avec le Royaume du Maroc, sur la base des articles 53c et 56 du

¹¹ Acronyme de "Technical Assistance and Information Exchange Instrument".

¹² Acronyme de "Support for Improvement in Governance and Management".

Règlement financier, pour la mise en œuvre de jumelages institutionnels, notamment au bénéfice de la Direction Générale des Impôts.

Pour la mise en œuvre de la gestion décentralisée partielle, la Commission exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. Les paiements sont exécutés par la Commission.

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

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 de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (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 l'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.

La sélection et le déroulement de tout projet de jumelage seront conduits 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 75 millions d'EUR.

Le programme comporte un volet d'appui budgétaire estimé à 69,2 millions d'EUR.

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

Rubriques	Montant en EUR
Appui budgétaire (gestion centralisée)	69.200.000
Approche projet/Aide complémentaire (gestion centralisée) :	3.800.000
- Assistance technique, expertise/études, formations et suivi ¹³	3.500.000
- Evaluation et audits	200.000
- Communication et visibilité	100.000
Approche projet/Aide complémentaire (gestion décentralisée) :	1.000.000
Jumelage	1.000.000
Imprévus	1.000.000

La durée de mise en œuvre opérationnelle prévue est de 60 mois à compter de la date de signature de la convention de financement.

Les décaissements de l'appui budgétaire seront réalisés au travers d'une première tranche fixe à la signature du programme (de manière indicative en année 2012) et de trois tranches variables pendant les années subséquentes.

De manière indicative, le budget en approche projet devrait être contractualisé à hauteur de 10 % au cours de l'année N, à hauteur de 70 % au cours de l'année N+1 et le partie restante à partir de l'année N+2).

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

La mise en œuvre de l'ensemble du programme d'appui sera encadrée par des missions annuelles de suivi, qui permettront d'apprécier l'état d'avancement du programme et de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies. Les conditions générales de déboursement de toutes les tranches correspondront à la validation des trois critères d'éligibilité à l'appui budgétaire, tels que repris au point 2.3. Les conditions spécifiques de déboursement de chaque tranche correspondront à une série de mesures et d'indicateurs de performance.

Une matrice reprenant lesdites mesures et indicateurs de performance sera annexée à la convention de financement. Une série d'indicateurs de performance, portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs, seront utilisés pour le décaissement des tranches variables. Ces indicateurs, de processus et de résultats, permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau de chacun des trois résultats attendus/axes du programme. Une structure de pilotage, de suivi et de coordination sera mise en place par les autorités marocaines. Un accompagnement technique et institutionnel complètera le dispositif de suivi de la mise en œuvre du programme.

¹³

A titre seulement indicatif, il est envisagé de conclure 4 à 5 contrats de services (3 ou 4 contrats d'assistance technique et d'études et un contrat supplémentaire pour assurer le suivi du programme).

4.5. Évaluation et audit

La performance générale du programme sera analysée via des missions périodiques de suivi, évaluation et conseil. Une évaluation finale sera lancée au plus tôt six mois après le dernier déboursement d'appui budgétaire. La partie du programme en approche projet pourra être auditée 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 la réforme dans son ensemble et en particulier la réforme budgétaire, ainsi que la coopération dont elle fait l'objet, sera développé pendant la première année de mise en œuvre du programme. Une visibilité adéquate et proportionnée des actions financées par ce programme sera attendue, lors de ses communications publiques sur l'état d'avancement des réformes que ce programme appuie.