



Bruxelles, le 27.11.2014
C(2014) 8953 final

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 27.11.2014

modifiant la décision C(2013) 4452 pour approuver la mesure spéciale « Avenant au programme Hakama – Gouvernance » en faveur du Maroc au titre du programme SPRING 2013

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 27.11.2014

modifiant la décision C(2013) 4452 pour approuver la mesure spéciale « Avenant au programme Hakama – Gouvernance » en faveur du Maroc au titre du programme SPRING 2013

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure¹, et notamment son article 2,

vu le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil², et notamment son article 84, paragraphe 2,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 8 mars 2011, la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont adopté une communication conjointe intitulée « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée »³ qui a défini les priorités suivantes: a) appui à la transition démocratique et au renforcement des institutions, b) établissement d'un partenariat avec les populations et c) appui au développement économique et à une croissance inclusive et durable..
- (2) Le 18 juillet 2013, la Commission a adopté la décision sur le programme SPRING 2013 (Appui au Partenariat, aux Réformes et à la Croissance Inclusive) en faveur des pays du voisinage méridional, à financer sur le budget général de l'Union européenne⁴. Une augmentation du budget a été approuvée le 18 novembre 2013⁵.
- (3) À l'instar de SPRING 2011-2012⁶, le programme SPRING 2013, financé au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat⁷, a pour but de répondre aux nombreux défis auxquels les pays partenaires du sud de la Méditerranée sont confrontés sur le plan socio-économique et de les soutenir dans leur transition vers la démocratie. Le programme SPRING 2013 entend particulièrement mettre l'accent sur une aide liée à la transformation démocratique et au renforcement des institutions ainsi que sur la croissance et le développement économique durables et inclusifs. Il s'agit d'un programme plurinational axé sur une approche globale qui offre la flexibilité

¹ JO L 77, 15.3.2014, p. 95.

² JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

³ COM (2011) 200.

⁴ C(2013) 4452.

⁵ C(2013) 8112.

⁶ C(2013) 6828 du 26 septembre 2011.

⁷ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1).

nécessaire pour moduler l'aide sur la base des progrès réalisés par chaque pays sur la voie d'une démocratie approfondie et durable et d'un développement socioéconomique inclusif, en appliquant le principe « plus de soutien pour plus de réforme ».

- (4) La présente mesure spéciale au titre du programme SPRING 2013 porte sur un avenant au programme intitulé « Hakama (Gouvernance) » qui avait fait l'objet d'une décision de la Commission le 25 juillet 2012 (C(2012) 5328). Cet avenant est conforme aux objectifs du programme SPRING et aux dispositions du «plan d'action UE-Maroc mettant en oeuvre le statut avancé (2013-2017)». Conformément aux objectifs du programme « Hakama » adopté en 2012, il vise à renforcer les institutions et la gouvernance démocratique en favorisant l'efficacité et la qualité de l'action publique par la mise en oeuvre d'une gestion des finances publiques plus performante, équitable et transparente.
- (5) La présente décision remplit les conditions fixées à l'article 94 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union⁸ (ci-après les « règles d'application »).
- (6) La Commission peut confier des tâches d'exécution du budget en gestion indirecte au pays partenaire désigné dans la présente décision, sous réserve de la conclusion d'une convention de financement. Conformément à l'article 60, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, l'ordonnateur compétent doit s'assurer que des mesures sont prises pour superviser et soutenir la mise en oeuvre des tâches confiées. Ces mesures et les tâches confiées sont décrites dans l'annexe
- (7) La contribution maximale de l'Union européenne fixée dans la présente Décision couvre tout intérêt qui pourrait être dû pour retard de paiement sur la base de l'article 92 du règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 et de l'article 111, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012.
- (8) Conformément à l'article 94, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n°1268/2012, la Commission doit définir ce que l'on entend par « modifications non substantielles de la présente décision », afin de garantir que toute modification de ce type peut être adoptée par l'ordonnateur délégué compétent.
- (9) Les mesures prévues par la présente Décision sont conformes à l'avis du comité de l'instrument européen de voisinage institué par l'acte de base⁹,

DÉCIDE:

Article premier

Adoption de la mesure

La modification de la décision C(2013) 4452 pour approuver la mesure spéciale au titre du programme SPRING 2013 en faveur du Maroc pour 2014 constituée de l'action précisée au deuxième alinéa est approuvée.

L'action, dont la description figure en annexe est la suivante :

⁸ JO L 362 du 31.12.2012, p. 1.

⁹ Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage, JO L 77 du 15.3.2014.

– Hakama (Gouvernance)

The Annex to this Decision becomes Annex 8 to Decision C(2013)4452.

Article 2

Contribution financière

La contribution maximale de l'Union européenne autorisée par la présente décision pour la mise en œuvre de cette mesure spéciale en faveur du Maroc est fixée à 9 000 000 EUR pour le programme « Hakama (Gouvernance) », à financer au titre du programme SPRING 2013.

Article 3

Modalités de mise en œuvre

Les tâches d'exécution du budget en gestion indirecte peuvent être confiées aux entités désignées dans l'annexe jointe, sous réserve de la conclusion des conventions y afférentes.

La section IV de l'annexe visée à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, énonce les éléments exigés par l'article 94, paragraphe 2, des règles d'application.

La contribution financière visée à l'article 2 couvre également tout intérêt qui pourrait être dû pour retard de paiement.

Article 4

Modifications non substantielles

Les augmentations ou les diminutions de 10 000 000 EUR maximum n'excédant pas 20 % de la contribution visée à l'article 2 ou les modifications cumulées des crédits alloués à des actions spécifiques n'excédant pas 20 % de cette contribution ne sont pas considérées comme substantielles, pour autant qu'elles n'aient d'incidence significative ni sur la nature ni sur les objectifs des actions.

L'ordonnateur compétent peut adopter des modifications non substantielles dans le respect des principes de bonne gestion financière et de proportionnalité.

Fait à Bruxelles, le 27.11.2014

Par la Commission
Johannes HAHN
Membre de la Commission

FR

ANNEXE

À la décision de la Commission modifiant la décision C(2013) 4452 pour approuver la mesure spéciale « Avenant au programme Hakama – Gouvernance » en faveur du Maroc au titre du programme SPRING 2013

Document relatif à l'action Hakama (Gouvernance)

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Hakama (Gouvernance) Numéro CRIS: ENPI/2013/026-737		
Coût total	Montant total de la contribution du budget de l'Union européenne (UE) s'élève à 9.000.000 EUR répartis comme suit : 7.000.000 EUR au titre de l'appui budgétaire; 2.000.000 EUR au titre de l'appui complémentaire.		
Appui budgétaire			
Méthode d'assistance/mode de gestion et type de financement	Gestion directe Contrat de réforme sectorielle		
Type de code d'aide	A02 – appui budgétaire sectoriel	Marqueurs	BSAR
Code CAD	15110 15111	Secteur	-Politiques publiques et gestion administrative; -Gestion des finances publiques.
Appui complémentaire			
Méthode d'assistance/mode de gestion et type de financement	Gestion directe – passation de marchés publics de services Gestion indirecte avec le Maroc		
Code CAD	15110 15111	Secteur	-Politiques publiques et gestion administrative; -Gestion des finances publiques.

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs

En ligne avec les objectifs du programme Hakama (ayant fait l'objet d'une décision de la Commission (C(2012)5328) en date du 25 juillet 2012) que ce financement vient compléter, l'objectif global de cet appui 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.

Cet objectif global sera poursuivi à travers trois objectifs spécifiques:

- a) Accroissement de la performance, transparence et démocratie budgétaires, par l'appui à la réforme du système budgétaire, à travers en particulier, le développement et mise en œuvre d'une nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF);
- b) Amélioration de la qualité des services publics et promotion de la participation et du contrôle citoyen, à travers l'appui à des mesures de réforme de la gestion publique hors du domaine financier, susceptibles d'avoir un impact à plus court terme sur la qualité des services publics ressentie par les citoyens;
- c) Accroissement de la transparence, de l'équité et de l'efficacité du système fiscal, à travers l'appui à la réforme de la politique et de l'administration fiscales.

Cette décision vise à accroître l'impact du programme "Hakama", selon les objectifs inscrits à celui-ci, à travers des indicateurs de performance additionnels pour la composante d'appui budgétaire, le renforcement du contrôle externe exercé par la Cour des Comptes, par la mise en œuvre d'un jumelage institutionnel (long) au bénéfice de cette Institution et, via des appuis techniques additionnels au bénéfice des axes du programme.

Les réformes concernant ces trois objectifs spécifiques bénéficient déjà d'un appui de l'UE de 75 millions d'EUR, en l'état actuel du programme "Hakama", auxquels s'ajouteront 9 millions d'EUR.

2.2. Contexte national

2.2.1. Principaux défis pour la réduction de la pauvreté/une croissance inclusive et durable

Le Maroc est un pays de 33 millions d'habitants, aux liens étroits avec l'Union Européenne. C'est un pays à revenu moyen-inferieur, qui reste tributaire des importations d'énergie. Le taux de croissance annuel du PIB s'est situé, en 2013, à 4,5% et le niveau de revenu moyen par tête, à 2310 Euros. Depuis le début des années 2000, le pays connaît une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Cette évolution favorable n'a cependant pas entraîné de transfert significatif de la valeur ajoutée entre secteurs. 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.

Cette croissance économique a permis des progrès sociaux importants. Le Haut-Commissariat au Plan proclame que le pays serait en mesure, en 2015, de réaliser

tous les Objectifs de Développement du Millénaire (OMD). L'OMD 1 de réduction de l'extrême pauvreté et de la faim est déjà atteint. En effet, le "Global Monitoring Report" de 2011 de la Banque Mondiale confirme que le Maroc n'accusait pas de retard dans l'atteinte de cet OMD. Il était à 10% de l'achèvement des cibles 2.a pour l'éducation primaire et 5.a pour la réduction de la mortalité maternelle. Le niveau de développement social reste cependant limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté national s'est réduite à 9% en 2009, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI de 40,9 en 2009.

2.2.2. Valeurs fondamentales

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, dont l'évolution vers un système de plus en plus libéral et démocratique pendant les dernières années paraît assurée, bien que des progrès restent 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 reste un défi. 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. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a entamé des réformes importantes pour renforcer les droits des femmes, même si la mise en œuvre du Plan pour l'égalité devrait permettre permettrait des améliorations. Par ailleurs, les carences du système judiciaire appellent une réforme profonde. A cet égard, un chantier national de réforme du secteur de la justice, qui devrait assurer son indépendance et renforcer la prévisibilité, la transparence et l'équité dans l'application de la loi, vient d'être mis en place.

2.3. Admissibilité à l'appui budgétaire

2.3.1. Politique générale

Le programme de coopération Hakama a pour **objectif global** 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, en particulier budgétaire, plus performante et transparente.

L'objectif global du programme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des principes consacrés, en matière de gouvernance publique, par la **Constitution de 2011** et en étroite cohérence avec le **programme du pouvoir exécutif**, présenté par le Chef de Gouvernement au Parlement et adopté par ce dernier, le 26 janvier 2012. Ce dernier affirme, parmi les trois fondements pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, les principes d'approche participative et de reddition des comptes et retient, parmi ses cinq axes d'intervention, un axe (II) consacré à la consolidation de l'Etat de droit, la bonne gouvernance et la reddition des comptes, ainsi qu'un axe (III) consacré, notamment, aux réformes de la gouvernance financière publique et de la fiscalité.

a) Réforme budgétaire

Le **premier axe du programme**, poursuivant l'objectif spécifique d'accroissement de la performance, transparence et démocratie budgétaires se base principalement sur la réforme de la nouvelle **Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF)**, dont les différentes dispositions déterminent la trajectoire de réforme budgétaire pour les quatre à six années à venir.

La principale avancée sur cet axe du programme a été l'adoption de celle-ci, successivement en Conseil de Gouvernement, le 3 janvier 2014 et en Conseil des Ministres, le 20 janvier 2014. L'approbation de ce texte, qui pourra néanmoins être amendé au cours de l'examen parlementaire, constitue une avancée majeure dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

Egalement, quatre départements ministériels (Education Nationale, Economie et Finances, Agriculture et Pêche Maritime et Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et la Lutte contre la Désertification) ont développé, à titre expérimental et soumis au Parlement, dans le cadre de l'examen du Projet de Loi de Finances 2014, leur budget sectoriel sur base de nouvelle nomenclature budgétaire par programmes, prévue par le LOLF réformée.

b) Réformes de l'Administration/qualités des services publics

Le **deuxième axe du programme**, poursuivant l'objectif spécifique d'amélioration de la qualité des services publics et promotion de la participation et du contrôle citoyen se fonde, parallèlement aux **dispositions constitutionnelles et au programme gouvernemental**, sur le contenu de la **Charte des Services Publics**, prévue par le texte constitutionnel (Article 154).

La Charte prévoit un ensemble cohérent de mesures législatives/réglementaires relatives à la gestion publique, visant à assurer la mise en œuvre des principes constitutionnels en matière de services publics.

Les principes énoncés et mesures législatives associées, concernent notamment les aspects suivants:

- légalité, Etat de droit et sécurité juridique: projet de loi générale sur la procédure administrative et projet de loi concernant la procédure du contentieux administratif;
- transparence, participation, responsabilité, et reddition des comptes: projet de loi relative à l'accès à l'information et projet de loi relatif à l'exercice du droit de pétition aux pouvoirs publics;
- probité, impartialité et neutralité: refonte du statut général de la fonction publique et projet de loi sur les conflits d'intérêt des hauts responsables de l'administration et des élus.

c) Réforme fiscale

Le **troisième axe du programme**, poursuivant l'objectif spécifique d'accroissement de la transparence, de l'équité et de l'efficacité/rendement du système fiscal, par la poursuite de la réforme de la politique et de l'administration fiscales, se fonde sur les orientations de réforme retenues dans le cadre des **Assises Nationales de la Fiscalité** qui se sont tenues en avril 2013 et reprises dans le "Recueil des travaux des Assises Nationales de la Fiscalité" qui a été rendu public.

Les axes retenus, dans le cadre de ces Assises, pour la poursuite de la réforme fiscale au cours des années à venir sont:

- Réduction des exonérations et avantages fiscaux;
- Réforme globale de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A.);
- Transparence des textes et pouvoir d'appréciation de l'administration;
- Accroissement de l'équité en matière d'Impôt sur le Revenu (I.R.);
- Développement d'incitations fiscales pour les entreprises;
- Accroissement de l'équité en matière d'Impôt sur les Sociétés (I.S.) et;
- Autres mesures de réforme fiscale.

La mise en œuvre de ces orientations de réforme s'est traduite, dès la Loi de Finances 2014, par l'adoption d'importantes dispositions fiscales, appuyées, pour certaines (fiscalisation directe du secteur agricole et réforme de la TVA) par le présent programme Hakama.

2.3.2. *Politique macroéconomique*

L'économie marocaine fait preuve d'une certaine résilience face à la conjoncture régionale et mondiale défavorable. La croissance du PIB a atteint 4,5% en 2013, grâce à une production agricole exceptionnellement bonne (+17%). Parallèlement, l'inflation est restée bien maîtrisée en 2013. Pour l'ensemble de l'année, l'indice des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 1,9%.

L'exécution de la Loi de Finance 2013 a été marquée par un fort allègement du déficit budgétaire, pour s'établir à 5.4% du PIB, contre 7.3% en 2012. La diminution des dépenses ordinaires, de 3.1%, s'explique par une baisse substantielle des dépenses de compensation, de 24,2%, par rapport à 2012, attribuable principalement au repli des cours internationaux du pétrole brut ainsi qu'à l'adoption d'un système d'indexation partielle de certains produits pétroliers, en septembre 2013.

Le compte courant a enregistré, selon des chiffres provisoires pour 2013, un déficit d'environ 71 milliards de DH (hors transferts officiels), soit 8% du PIB (10% du PIB en 2012). Ceci, associé au niveau des emprunts et prêts des bailleurs de fonds, a permis au Maroc de maintenir un niveau stable de réserves internationales, à environ USD 19 milliards (représentant l'équivalent de 4 mois d'importations de biens et services).

Sur cette base ainsi que sur l'analyse continue des développements macroéconomiques effectuée par la Délégation, nous pouvons conclure qu'un cadre macroéconomique axé sur la stabilité est en place et que des progrès visant à maintenir les principaux équilibres sont réalisés. La condition générale des appuis budgétaires liée à la stabilité macroéconomique est par conséquent remplie.

2.3.3. *Gestion des finances publiques*

Le Maroc met en œuvre, depuis près d'une décennie, une vaste réforme de son système budgétaire, couvrant les différentes phases (formulation, exécution et contrôle) et dimensions du système de gestion des finances publiques. Cette réforme, concernant le volet "dépenses", est mise en œuvre parallèlement à une importante réforme du volet "recettes" (système fiscale) des finances publiques; toutes deux faisant l'objet d'un accompagnement de l'Union européenne.

La réforme budgétaire a permis certains progrès au cours de ces dernières années, notamment: l'accroissement de l'information rendue publique sur la gestion budgétaire; l'introduction et l'extension progressive à différents Ministères d'une programmation budgétaire pluriannuelle; l'introduction expérimentale de budgets par programmes, associés à des indicateurs, dans différents Ministères; le renforcement des méthodes de contrôle et audit interne; la refonte du cadre de passation des marchés publics, en conformité avec les standards internationaux.

Les défis auxquels est confronté le système budgétaire sont, en particulier: un budget de l'Etat encore trop fragmenté; une information sur l'exécution budgétaire en cours ou au terme de l'exercice qui reste encore trop agrégée; une nomenclature d'adoption du budget encore fondée sur une logique de moyen et non d'objectifs; une capacité d'audit au sein de chaque Ministère qui reste à renforcer.

Ces défis devraient être progressivement surmontés par la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF), dont l'UE accompagne la mise en œuvre, à travers le programme "Hakama" (Gouvernance Publique), adopté en juillet 2012 et signé en décembre 2013. Le projet de LOLF, qui constitue le cadre stratégique de mise en œuvre de la réforme budgétaire pour les quatre à six années à venir, a été adopté en janvier 2014 en Conseil des Ministres et est actuellement en cours d'examen au Parlement. La nouvelle Loi Organique favorisera davantage de performance, transparence et démocratie budgétaires, par la mise en œuvre d'un ensemble cohérent et interdépendant de dispositions, couvrant l'ensemble du système budgétaire.

Compte tenu de ce qui précède et du suivi continu de la réforme de la gestion des finances publiques effectué par la Délégation, le Maroc continue à être éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale associée au système de gestion des finances publiques.

2.3.4. *Transparence et contrôle du budget*

L'information rendue publique sur la gestion budgétaire s'est progressivement accrue au cours de ces dernières années avec aujourd'hui 10 rapports thématiques, accompagnant le Projet de Loi de Finances, dont, notamment, ceux portant sur: la présentation du PLF (Rapport Economique et Financier), les dépenses fiscales, les Etablissements et Entreprises Publics, les Comptes Spéciaux du Trésor, la Dette publique ou la Caisse de Compensation (mécanisme de subvention des produits de première nécessité). Egalement, la Trésorerie Générale du Royaume publie, désormais, des bulletins mensuels, présentant des données agrégées, selon la classification économique, de l'exécution de la loi de Finances.

Le niveau de détail (en particulier sur l'exécution), la quantité et la qualité de l'information sur la gestion budgétaire rendue publique, en temps souhaitable, aux

différentes phases du cycle budgétaire, devrait s'accroître au cours des prochaines années avec la mise œuvre des dispositions prévues par le projet de LOLF.

Compte tenu de ce qui précède et de l'analyse effectuée par la Délégation, le Maroc continue à être éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale associée à la transparence et au contrôle du Budget.

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), 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.

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 réforme de l'administration fiscale/renforcement institutionnel.

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 à la relation 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'améliorations ressenties par les citoyens. Compte tenu des fortes attentes actuelles des citoyens, la phase en cours de mise en œuvre envisage des mesures permettant d'avoir des incidences immédiates dans les relations entre administrations et citoyens.

2.5. Actions complémentaires

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 (Inspection Générale des Finances, Secrétariat Général du Gouvernement, Parlement), sont en cours, ou seront mis en œuvre pendant la période couverte par ce programme.

2.6. Cadre de gestion des risques

De manière générale, les risques les plus saillants identifiés à ce jour et non mentionnés dans d'autres parties de la présente fiche concernent l'administration de la justice, ainsi que son manque de moyens. Les manques identifiés dans l'amélioration de la convergence et l'efficacité des politiques publiques constituent également un défi. L'effectivité du contrôle parlementaire et supérieur/juridictionnel sur les finances publiques, bien qu'en progression, devrait également être améliorée. Enfin,

les indicateurs existants en matière de corruption (le Maroc est classé à la 88ème place sur 176 pays pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2012) 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 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 s'est engagée récemment dans un nouveau programme d'appui à la réforme budgétaire et fiscale. Par ailleurs, elle appuie ou entend appuyer les principales institutions de 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 qu'avec 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

En ligne avec les objectifs du programme Hakama (75 millions d'EUR)¹ que ce financement vient compléter, l'objectif global du 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.

¹ Ayant fait l'objet de la décision de la Commission C(2012) 5328, en date du 25 juillet 2012.

3.2. Résultats escomptés

Les résultats escomptés de cet appui, qui s'inscrivent dans le cadre plus large de l'ensemble du programme "Hakama", sont:

- Un accroissement de la performance et la transparence du système budgétaire;
- L'amélioration de la qualité des services publics et la promotion de la participation et du contrôle citoyen;
- L'accroissement de la transparence, de l'équité et de l'efficacité du système fiscal.

Ces résultats seront poursuivis par:

- D'une part, des indicateurs de performance additionnels pour la composante d'appui budgétaire et,
- D'autre part:
 - la mise en œuvre d'un jumelage institutionnel (long) au bénéfice de la Cour des Comptes du Maroc pour renforcer, notamment les missions de contrôle juridictionnel, d'évaluation des politiques publiques et d'assistance au Parlement;
 - la mise en œuvre d'appuis techniques additionnels au bénéfice du Ministère de l'Economie et des Finances et des Ministères sectoriels dans la cadre de la mise en œuvre de la réforme.

3.3. Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant total alloué à ce programme (s'ajoutant au montant initial du programme Hakama (75 millions d'EUR)) est de 9.000.000 EUR. Ce montant représente 7% de l'enveloppe SPRING allouée au Maroc.

De ces 9.000.000 EUR, compte tenu des besoins de financement du jumelage institutionnel au bénéfice de la Cour des Comptes (1.200.000 EUR) et des besoins d'appuis techniques additionnels sollicités par les autorités nationales, estimés à 800.000 EUR, 7.000.000 EUR seront consacrés à l'appui budgétaire.

Ce montant permettra d'appuyer la mise en œuvre de mesures additionnelles et complémentaires au financement initial prévu au programme Hakama, en ciblant des mesures, jugées prioritaires mais n'ayant pu être couvertes par le financement initial. A titre indicatif, ces mesures devraient couvrir les problématiques suivantes : la transparence des marchés publics à travers un usage accru des procédures d'appels d'offres ouverts pour la commande publique passée par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publiques ; l'accroissement de la transparence et de lisibilité budgétaire à travers une limitation des démembrements internes du Budget de l'Etat ; l'amélioration de l'équité fiscale par un équilibrage de la structure des recettes entre fiscalité directe et indirecte ou la réduction des dépenses fiscales.

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 politique sectoriel (principalement axé sur la mise en œuvre générale des réformes liées aux trois piliers) via des réunions bilatérales

régulières avec les parties-prenantes concernées à différents niveaux et élargies, dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds; le suivi des performances du programme et la vérification des conditions de déboursement prévues pour chaque tranche dans la convention de financement et le paiement de l'aide budgétaire, sous forme de tranches annuelles, en fonction des performances atteintes.

3.4.2. *Soutien complémentaire*

Le soutien complémentaire que permettra ce financement additionnel du programme concernera:

- la mise en œuvre d'un jumelage institutionnel (long) au bénéfice de la Cour des Comptes du Maroc pour renforcer, notamment les missions de contrôle juridictionnel, d'évaluation des politiques publiques et d'assistance au Parlement;
- la mise en œuvre d'appuis techniques additionnels au bénéfice du Ministère de l'Economie et des Finances et des Ministères sectoriels dans la cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

3.5. **Coordination des bailleurs de fonds**

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 avec 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 missions conjointes aux trois institutions.

Les phases d'identification et de formulation du programme Hakama ont été conduites conjointement pas les trois institutions actives dans cette thématique (UE, BM, BAD). La première mission de suivi a été menée, en mai 2014, conjointement avec la BM et la BAD.

3.6. **Parties prenantes**

Ce programme de coopération concerne tout le secteur public et implique à ce titre l'ensemble des administrations centrales, déconcentrées, les collectivités locales et les établissements 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 et la Cour des Comptes sont parties prenantes à ces réformes.

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.

3.7. Conclusion sur la comparaison des risques encourus (2.6) et les résultats/bénéfices escomptés (3.2)

Depuis près de dix ans, l'UE accompagne le Gouvernement du Maroc dans ses efforts d'amélioration des performances des systèmes budgétaire et fiscale. En dépit des acquis importants de ces réformes, tels que mentionné au point 2.3.1, des défis importants restent à relever. Le présent appui de l'UE permettra, d'une part, de consolider les avancées de ces réformes qui exigent de s'inscrire dans le moyen à long terme et d'autre part, d'accompagner de nouvelles étapes de celles-ci, avec notamment une nouvelle Loi Organique des Finances et des orientations renouvelées en matière de réforme fiscale, en particulier sur le plan de la de l'équité.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Convention de financement

Pour mettre en œuvre cette action, il est prévu de signer un avenant à la convention de financement Hakama avec le pays partenaire, telle que prévue à l'article 184, paragraphe 2, point b, du règlement (UE, Euratom) N° 966/2012.

4.2. Période de mise en œuvre opérationnelle indicative

La période de mise en œuvre opérationnelle indicative de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites aux sections 3.4 et 4.4 seront réalisées, est de 48 mois, sous réserve de modifications à convenir par l'ordonnateur responsable dans les accords concernés.

4.3. Critères et calendrier indicatif du décaissement du soutien budgétaire

- a) Les conditions générales de décaissement de toutes les tranches sont les suivantes: progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de réformes couvertes par le programme et continuité de sa crédibilité et de sa pertinence; mise en œuvre d'une politique macroéconomique crédible axée sur la stabilité; progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire; progrès satisfaisants concernant la disponibilité pour le public d'informations budgétaires en temps utile, exhaustives et fiables.
- b) En ce qui concerne les décaissements des tranches variables d'Appui Budgétaire, elles seront tributaires de la réalisation des conditions générales et seront déterminées sur base de l'évaluation d'indicateurs de performance. Comme indiqué au paragraphe 3.3. ci-dessus, ces indicateurs de performance devraient concerner des mesures relatives à : la transparence des marchés publics, la transparence budgétaire, l'amélioration de l'équité fiscale et la réduction des dépenses fiscales.

Le calendrier indicatif des décaissements s'adaptera au calendrier du programme initial Hakama (75 millions d'EUR).

4.4. Détails concernant le soutien complémentaire

4.4.1. Passation de marchés (gestion directe)

Objet en termes génériques, si possible	Type (travaux, fournitures, services)	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif pour le lancement de la procédure
Appuis techniques additionnels au bénéficiaire du Ministère de l'Economie et des Finances et des Ministères sectoriels dans la cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire	Services	1-3	T4 2014

4.4.2. Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc

Une partie de la présente action a pour objectif de renforcer notamment les missions de contrôle juridictionnel, d'évaluation des politiques publiques et d'assistance au Parlement de la Cour des Comptes. Celle-ci sera mise en œuvre en gestion indirecte avec le Gouvernement du Maroc conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), i), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, selon les modalités suivantes:

Le Maroc agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante pour toutes les procédures de marchés publics et de subventions.

Les paiements sont exécutés par la Commission.

Conformément à l'article 262, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012, le Royaume du Maroc applique les règles de passation de marchés publics établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Ces règles, à l'instar des règles applicables aux procédures de subvention en vertu de l'article 193 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, sont fixées dans la convention de financement signée avec le pays partenaire.

4.5. Champ d'application de l'admissibilité géographique pour la passation de marchés

L'éligibilité géographique, en termes de lieu d'établissement en vue d'une participation aux procédures de passation de marchés publics et de subvention et en termes d'origine des fournitures achetées, telle qu'établie dans l'acte de base, est applicable.

L'ordonnateur compétent peut étendre l'éligibilité géographique, conformément à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 236/2014 en cas d'urgence ou si les produits et services ne sont pas disponibles sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si les règles d'éligibilité risquent de rendre extrêmement difficile, voire impossible, la réalisation de la présente action.

4.6. Budget indicatif

Module	Montant en milliers d'EUR	Contribution de tiers (indicative, si connue)
3.3. – Appui budgétaire - contrat de réforme sectorielle	7.000.000	
4.4.1. – Passation de marchés (gestion directe)	800.000	
4.4.2. – Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc	1.200.000	
4.8. – Évaluation et audit	0	
4.9. – Communication et visibilité	0	
Totaux	9.000.000	

4.7. Suivi de l'exécution

La mise en œuvre de l'ensemble de ce programme d'appui sera encadrée par les structures de suivi existantes dans le contexte du programme Hakama de 75 millions d'EUR (missions annuelles de suivi, comité de pilotage, etc.) qui avait été adopté en juillet 2012.

4.8. Évaluation et audit

Le déroulement de missions de suivi, permettant d'évaluer à intervalles réguliers la performance de la mise en œuvre du programme, rendant 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, de manière indicative au 1er trimestre 2018 et, portera sur l'ensemble du programme y inclus le programme de 75 millions d'EUR. Le cas échéant, elle pourra être réalisée de façon conjointe avec les autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur.

4.9. Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, avant le début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées par le budget prévu dans la Convention de Financement du programme Hakama.

Ces mesures seront mises en œuvre a) par la Commission et/ou b) par le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et les entités désignées. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans les conventions de financement, les procédures de marchés, les contrats de subventions et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles nécessaires seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité applicables aux actions extérieures de l'Union européenne.