

Évaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc de 2013 à 2021

VOLUME I Rapport Final
Janvier 2022

Évaluation réalisée pour le compte
de la Commission européenne



Consortium composé de GDSI Limited, Altair Asesores S.L., A.R.S. Progetti S.P.A., EEO Group, NSF Euro Consultants S.A., GDSI UK Ltd, Pohl Consulting & Associates

Leader du Consortium : GDSI Limited

Personne à contacter : Pauric Brophy

FWC COM 2015

EuropeAid/137211/DH/SER/Multi

Contrat spécifique N°2019/410883/1

Évaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc de 2013 à 2021

Cette évaluation a été commanditée par l'unité «Coordination des instruments de financement - performance, résultats et évaluation» de la direction générale chargée du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR)

Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par la Commission européenne ou par les autorités du pays concerné.

AVANT-PROPOS

Ce rapport présente une évaluation globale et indépendante des interventions d'appui budgétaire (AB) de l'UE au Royaume du Maroc durant la période 2013 – 2021. La période originale de l'évaluation était jusqu'à 2019 mais à cause de l'état d'urgence sanitaire du COVID19, la prolongation de l'évaluation a permis l'examen des programmes jusqu'à 2021. L'objectif de l'évaluation était d'apprécier la mesure dans laquelle l'appui budgétaire a permis de renforcer les politiques, les stratégies, les capacités institutionnelles et les dépenses du gouvernement marocain et, par ce biais, de contribuer à la réalisation des résultats de développement du pays, favorisant ainsi la croissance et la réduction de la pauvreté.

Le rapport est composé de trois volumes :

- ▶ **Volume I** est le Rapport final, contenant les principaux constats de l'évaluation, les conclusions et les recommandations ;
- ▶ **Volume II** comprenant les réponses aux questions d'évaluation au niveau des critères de jugement et des indicateurs ;
- ▶ **Volume III** détaillant le cadre de l'évaluation, ses étapes et modalités et les analyses sur lesquelles elle s'est appuyée.

Le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc a été le point focal de cette évaluation. La Délégation de Union européenne au Maroc a joué un rôle important en facilitant les contacts avec toutes les parties prenantes et en mettant toute la documentation à disposition de l'équipe d'évaluation. Mme Ghizlane Ratbi, DUE Maroc, et Mme María del Carmen Bueno Barriga, DG NEAR, étaient responsables de la coordination. Le rapport a été établi par :

M. Paul Georis,
chef d'équipe, expert en appui budgétaire,
décentralisation et régionalisation

Dr. Emmanuel Layoun,
expert en éducation, santé et protection sociale

Dr. Laurent Schwab,
expert en gouvernance, gestion des finances publiques,
croissance économique et compétitivité

M. Rachid Harbouze,
expert en agriculture et développement rural

Mme Camille Massey,
experte en Justice et Administration Publique

M. Jonathan Kaminski,
économètre

M. Ghally Rhannou et Myriam Abdelhak,
experts nationaux

M. Vincenzo Caputo,
conseiller méthodologie

Mme Fiorina Mugione,
gestionnaire de projet, GDSI

Mme Caroline Cassagne,
assistante de recherche, GDSI

M. Igor Polyvka,
expert en communication et graphique, GDSI

Mme Anna Lobanova,
coordinatrice, GDSI

M. Serge Petrenko,
chef d'équipe (phase de démarrage)

Dr. Olivier Valée,
expert en macro-économie, croissance économique et appui
budgétaire (phase de démarrage)

Dr. Francisco Condis,
économètre (phase de démarrage)

Mme Oohna Hayes,
assistante de recherche (phase de démarrage)

L'équipe des rédacteurs a bénéficié des commentaires de l'UE, du Ministère de l'Économie et des Finances et des autres départements techniques du Gouvernement du Maroc. L'équipe d'évaluation tient à remercier tout particulièrement Mme María del Carmen Bueno Barriga et Mme Ghizlane Ratbi de l'UE pour leur soutien inestimable et leur aimable coopération tout au long de l'évaluation. Nous sommes également reconnaissants pour la participation et les commentaires constructifs du Groupe de pilotage interservices de l'UE. Enfin, nous tenons à remercier toutes les personnes, au Maroc et ailleurs, qui ont consacré leur temps à nous fournir des informations et à partager leurs points de vue lors des entretiens et des groupes de discussion.

Table des Matières

Résumé analytique 6

1

> Introduction 14

1.1	Objectif de l'évaluation	15
1.2	Champ de l'évaluation	16
1.3	Structure du rapport	17
1.4	Contexte	17

2

> Principaux aspects méthodologiques 20

2.1	Approche méthodologique et déroulement de l'évaluation	21
2.2	Traitement des développements intervenus après 2019	22
2.3	Défis et limitations	23

3

> Principaux constats 24

3.1	Adéquation de la conception et du processus de préparation des programmes d'appui budgétaire au contexte politique et aux politiques soutenues	25
3.2	Opportunités créées par l'appui budgétaire pour la gestion des politiques publiques	28
3.3	Contribution de l'appui budgétaire à l'évolution et aux résultats des politiques soutenues	33
3.4	Autres critères d'évaluation	64

Liste des tableaux

1.	Programmes d'appui budgétaire couverts par l'évaluation (en gras, programmes achevés)	16
2.	Résumé des questions d'évaluation (QE)	21
3.	Recommandations	83
4.	Niveau de priorité en termes d'importance des recommandations et d'urgence de leur réalisation	83

4

> Appréciation générale 66

5

> Conclusions 70

5.1	Sur le choix et la gestion de la modalité budgétaire	71
5.2	Sur la performance des composantes de l'appui budgétaire	75
5.3	Sur les effets au niveau sectoriel	77

6

> Recommandations 82

6.1	Renforcer la gestion de la modalité d'appui budgétaire	85
6.2	Renforcer la préparation des programmes	88
6.3	Renforcer la mise en œuvre des programmes	92

Liste des figures

1.	Le budget total des programmes examinés	16	5.	Aide Complémentaire à l'AB, 2014-2020	32
2.	Maroc: croissance économique	17	6.	Nombre de PdP présenté au Parlement	33
3.	Contribution de l'AB aux engagement financiers entre l'UE et le Maroc	19	7.	Principaux jalons de la réforme de la justice et de l'AB justice	56
4.	Taux d'implémentation des programmes après extension, 2014-2020	26	8.	Synthèse de l'analyse de contribution	69

LISTE DES ACRONYMES

AA	Accord d'Association
AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
AC	Aide complémentaire
AECID	Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement
AGRI	Programme d'appui à la politique sectorielle Agricole
AGRI II	Programme d'appui à la politique sectorielle Agricole, phase 2
ALECA	Accord de Libre-Échange Complet et Approfondi
ALPHA II	Programme d'Appui à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Alphabétisation, phase II
ALPHA III	Programme d'Appui à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Alphabétisation, phase III
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
ANLCA	Agence Nationale de Lutte Contre l'Analphabétisme
AREF	Académie Régionale d'Éducation et de Formation
ARS	Agences régionales de Santé
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BM	Banque Mondiale
BSG	Budgétisation Sensible au Genre
CAD	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CAS	Comptes d'affectation spéciale
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
CIRPS	Commission Interministérielle de pilotage de la Réforme et de la gouvernance du système de protection sociale
CMB	Programme d'appui à la consolidation de la Couverture Médicale de Base
CMB III	Programme d'Appui à la Réforme de la Couverture Médicale de Base (Phase 3)
CMC	Cités des Métiers et des Compétences
CNC	Cadre National des Certifications
CoTE	<i>Centers of Thematic expertise</i> / Centres d'expertise thématique de DG NEAR
C-ODD	Contrat Objectifs de développement durable
CRAI	Coordonnateurs Régionaux de l'Inspection Générale
CSMD	Commission Spéciale sur le Modèle de Développement
CSPJ	Conseil supérieur du pouvoir judiciaire
CST	Comptes Spéciaux du Trésor
DFP	Département de la Formation Professionnelle
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne
DG INTPA	Direction générale des partenariats internationaux (antérieurement appelée DG DEVCO)
DG NEAR	Direction Générale du Voisinage et des Négociations d'Élargissement
DHM	Dirham marocain
DUE	Délégation de l'Union Européenne

EDU II	Programme d'Appui à la Réforme Éducative au Maroc (Éducation II)
EEP	Établissements et entreprises publics
EFP	Établissements de formation professionnelle
EFSD	Fond Européen pour le développement Durable / European Fund for Sustainable Development
EM	États membres
ENF	Éducation non-formelle
E2C	École de la deuxième chance
EPS	Établissement de protection sociale
ESSP	Établissement de soins de santé primaires
EUR	EURO
FP	Formation professionnelle
FDA	Fonds de Développement Agricole
FFS	<i>Farmer Field Schools</i>
FIV	Facilité d'Investissement pour le Voisinage
FMI	Fonds Monétaire International
FPA	Formation par Apprentissage
FWC	<i>Framework Contract</i> / Contrat-cadre
GDSI	Galway Development Services International Limited
GIZ	<i>Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit</i> / Agence Allemande de coopération
GPI	Groupe de Pilotage Interservices
GPP	Groupe principal des partenaires
GST	Groupements Sanitaires de Territoire
HCEFLCD	Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification
HCP	Haut-Commissariat au Plan
IBP	<i>International Budget Partnership</i> / Partenariat budgétaire international
IEV	Instrument Européen de Voisinage
IEVP	Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat
IFI	Institution Financière Internationale
IMTIAZ	Programmes de soutien à l'investissement de croissance
INDH	Initiative Nationale de Développement Humain
INE	Instance Nationale d'Évaluation
ISM	Institut Supérieur de la Magistrature
ISTITMAR	Programmes de soutien à l'investissement de croissance
IVDCI	Instrument de Voisinage, Développement et de Coopération Internationale
LoF	Loi Organique des Finances
MAPMDREF	Ministère de l'Agriculture de la pêche maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MDD	Matériels et Dépenses Diverses
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MENA	<i>Middle East and North Africa</i> / <i>Moyen Orient et Afrique du Nord</i>
MFRA	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Administration
MI	Ministère de l'Intérieur
MdJ	Ministère de la Justice
MS	Ministère de la Santé
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONCA	Office national du conseil agricole
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de société civile

PS	Programme d'Appui à la Protection Sociale au Maroc
PAA	Programme d'Action Annuel
PACC	Programme d'Appui à la Croissance verte et à la Compétitivité
PADT	Programme d'Appui au Développement Territorial
PAI	Plan d'accélération de l'industrialisation
PAR	Plans Agricoles Régionaux
PASS II	Programme d'Appui au Secteur de la Santé II
PBT	Programmation Budgétaire Triennale
PDCA	Plateforme digitale du conseil agricole
PDP	Projet de Performance
PEFA	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière / <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIAFE	Programme intégré d'Appui à la Formation et à l'Éducation
PIB	Produit Intérieur Brut
PII	Plan Maroc Vert Pilier II
PLF	Projet de Loi de Finances
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMP	Présidence du Ministère Public
PMV	Plan Maroc Vert
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POG	Plan Opérationnel Global
PPIPS	Politique Publique Intégrée de la Protection Sociale
PRA	Politique de régionalisation avancée
PRDTS	Programme de Réduction des Disparités Territoriales et Sociales
PRI	Pays à Revenu Intermédiaire
PSH	Personnes en situation de handicap
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QE	Question d'Évaluation
RAC	<i>Rapid Assessment of Capacity Development</i> / Appréciation rapide du développement des capacités
RAMED	Régime d'Assistance Médicale aux Économiquement Démunis
RAP	Rapport Annuel de Performance
RNP	Registre National de la Population
RSA	Programme Réussir le statut avancé
RSU	Revenu Social Universel
SDERZM	Stratégie de Développement Intégré de l'Espace Rural et de Zones de Montagne
SEAE	Service Européen pour l'Action Extérieure
SEFP	Secrétariat d'État chargé de la Formation professionnelle
SEGMA	Services de l'État Gérés de Manière Autonome
SIMPA	Système d'Information Pour le Management des Programmes d'Alphabétisation
SISCA	Système de suivi de la campagne agricole
SRAT	Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire
TdR	Termes de Référence
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TNS	Taux net de scolarisation
TPE	Très petite entreprise
TPME	Très Petites et Moyennes Entreprises
TR	Taux de Rotation
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

► *Une évaluation importante dans un contexte en pleine évolution.*

Ce rapport présente une évaluation globale et indépendante des interventions d'appui budgétaire (AB) de l'UE au Royaume du Maroc durant la période 2013 – 2021. L'objectif de l'évaluation était d'apprécier la mesure dans laquelle l'appui budgétaire a permis de renforcer les politiques, les stratégies, les capacités institutionnelles et les dépenses du gouvernement marocain et, par ce biais, de contribuer à la réalisation des résultats de développement du pays, favorisant ainsi la croissance et la réduction de la pauvreté.

Cette évaluation a revêtu une importance particulière. Premièrement parce qu'elle a porté sur la modalité principale de mise en œuvre de la coopération entre le Maroc et l'UE. Deuxièmement, parce qu'elle concerne une période de réforme intense pour le Maroc suite à l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011. Enfin, parce que l'évaluation intervient à la charnière des cadres financiers pluriannuels 2014-2020 et 2021-2027 de l'UE et alors que le Maroc et l'UE sont en train de renouveler leur partenariat. L'ambition de l'évaluation a été de tirer les leçons de la période écoulée afin d'ouvrir la voie à une nouvelle génération de programmes qui permettront au Maroc et à l'UE de continuer leur rapprochement dans un contexte en pleine mutation marqué par une incertitude grandissante.

L'évaluation couvrait 17 programmes d'AB achevés ou en cours dans les secteurs :



L'évaluation a suivi l'approche méthodologique de l'OCDE/CAD pour les évaluations de l'aide budgétaire, la matrice d'évaluation comportant douze questions destinées à analyser l'évolution des politiques publiques marocaines soutenues par l'appui budgétaire de l'UE en mettant en évidence la contribution des programmes d'AB aux résultats et impacts observés. Menée de février 2020 à juin 2021, l'évaluation a dû faire face au contexte exceptionnel de la pandémie du COVID-19 qui a notamment empêché les visites de terrains remplacées par des entretiens en visio-conférence.

► *Un contexte macroéconomique stable durant la période évaluée remis en cause par la crise du COVID-19.*

Au cours de la période évaluée (2013-2021), l'économie marocaine a connu un taux de croissance stable tournant autour de 3% du PIB en légère diminution, cependant, par rapport aux années qui ont suivi la crise financière internationale de 2008. La croissance a été soutenue par une politique macroéconomique saine qui a permis de réduire progressivement le déficit des comptes publics et de maintenir une inflation faible. Elle a été favorisée également par d'importants investissements publics et privés dans les infrastructures économiques et sociales et les progrès accomplis dans l'ouverture commerciale du pays. Le commerce extérieur a, en effet, continué à croître au cours de la période évaluée générant un déficit commercial qui a contribué au solde négatif de la balance courante observé sur toute la période. La croissance économique n'a pas permis de réduire le chômage dont le taux tournant autour de 9% de la population active est resté quasiment constant. En revanche, la pauvreté a continué de décliner de manière générale mais avec des écarts importants entre régions. A l'instar d'autres pays, la crise du COVID-19 a fortement impacté l'économie marocaine et a créé de nouveaux défis pour le pays.

l'économie marocaine a connu un taux de croissance stable tournant autour
DE 3% DU PIB
en légère diminution

► *Des programmes répondant aux objectifs et aux exigences du partenariat euro-marocain et bien inscrits dans le processus de réforme marocain...*

Le recours à l'appui budgétaire a été motivé par le désir de l'UE d'accompagner les réformes politiques, économiques et sociales d'envergure dans lesquelles le Maroc s'est engagé à la suite de l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011. L'important volume d'aide accordée et l'étendue des politiques appuyées a constitué un signal fort de l'engagement de l'UE auprès du Maroc et de la confiance placée dans la capacité de l'administration marocaine à mettre en œuvre son agenda de réformes. En fournissant un soutien financier et technique conséquent adossé à un dialogue sur les réformes appuyées, la modalité a répondu aux ambitions stratégiques du partenariat euro-marocain d'une manière que le déploiement d'assistances techniques isolées n'aurait pas permis. Le recours à la modalité était également justifié par une politique macroéconomique stable et le fort engagement des autorités marocaines sur les réformes visant à assurer une gestion saine des finances publiques et la transparence et le contrôle budgétaire. En outre, les programmes d'AB ont pu s'appuyer sur des stratégies sectorielles récemment adoptées qui ont permis un fort ancrage de la coopération dans le processus de réforme.



« L'important volume d'aide accordée et l'étendue des politiques appuyées a constitué un signal fort de l'engagement de l'UE auprès du Maroc. »

► *...formant un ensemble cohérent au cœur de la coopération Maroc-UE...*

L'appui budgétaire a été la modalité privilégiée au cours de la période évaluée représentant l'essentiel de l'assistance de l'UE aux secteurs visés. Le budget total des programmes examinés s'élevait à 1,087 milliard d'euros dont 977,8 millions d'euros d'appui budgétaire et 109,2 millions d'euros d'aide complémentaire, représentant environ 74% des engagements financiers sur la période. L'appui budgétaire a été cohérent avec les autres programmes et instruments de l'UE, avec des appuis projets et des opérations de blending dont les objectifs ont recoupé les priorités de développement poursuivies par les programmes. De son côté, l'aide complémentaire accompagnant l'appui budgétaire a renforcé le processus de convergence réglementaire appuyé également par le programme « Réussir le Statut Avancé » de l'UE.

► *...dont l'approche consultative a contribué à mieux structurer l'offre d'assistance internationale.*

Les programmes d'AB ont été conçus et mis en œuvre en consultation avec les autres bailleurs de fonds en s'appuyant notamment sur des groupes thématiques regroupant l'essentiel des PTF intervenant dans les secteurs appuyés et que l'UE a contribué à mettre en place et à animer. Cette coordination a joué un rôle important dans la mise en cohérence des interventions des uns et des autres, en favorisant plutôt qu'en initiant une logique globale de soutien aux secteurs, mais en aboutissant rarement à des modes opératoires communs, en raison de différence de calendrier et de procédures internes souvent difficiles à concilier. Les programmes d'AB ont également favorisé une coopération étroite avec les PTF par le biais des conventions de délégation confiant la mise en œuvre d'une partie de l'aide complémentaire des programmes à des organisations internationales sélectionnées pour leur bonne connaissance des enjeux de réforme et des acteurs soutenus et pour leur ancrage dans le pays.

Le budget total des programmes examinés s'élevait
À 1,087
milliard d'euros

► *Un apport financier global non négligeable mais difficilement discernable au niveau sectoriel*

Les transferts financiers de l'appui budgétaire, représentant environ 2% des dépenses d'investissement du budget de l'État sur la période, ont amélioré dans leur globalité la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement marocain, fournissant des ressources importantes pour la mise en œuvre des réformes. Toutefois, l'évaluation n'a pas identifié d'influence directe au niveau des budgets sectoriels qui sont le fruit d'un processus d'arbitrage sur lequel l'appui budgétaire n'a pas de prise. La diversité des sources de financement des politiques combinant des ressources budget et hors budget rend par ailleurs malaisée l'appréciation des augmentations budgétaires constatées dans certains secteurs. La participation à un programme d'appui budgétaire et l'apport financier, conséquent par rapport aux coûts des réformes, ont néanmoins pu contribuer à renforcer la crédibilité des politiques appuyées et favoriser une augmentation des ressources budgétaires disponibles pour les mettre en œuvre.

► *Les programmes d'AB ont suscité un dialogue nourri entre l'UE et l'administration marocaine qui a contribué à dynamiser les réformes.*

Un dialogue étroit entre l'UE et l'administration marocaine a été maintenu à toutes les étapes de mise en œuvre des programmes contribuant à stimuler les dynamiques de réforme et à faciliter le passage de la stratégie aux actions de mise en œuvre, un processus que la formulation des programmes a souvent accompagné de manière efficace et structurante en se situant toutefois davantage au niveau technique que stratégique. En outre, le dialogue politique n'a pas toujours bénéficié d'une formalisation suffisante et a pâti des difficultés traversées par les instances conjointes de l'AA durant une grande partie de la période évaluée qui ont empêché des synergies de se réaliser entre ces deux niveaux de dialogue. En revanche, l'appui budgétaire a permis à l'UE de maintenir vivants et ouverts les canaux d'échange sur les réformes avec l'administration marocaine pendant la période de gel des relations politiques entre l'UE et le Maroc entre 2015 et 2019.

► *L'appui budgétaire a renforcé les pratiques de dialogue au sein de l'administration marocaine qui reste cependant fort cloisonnée.*

Les instances de pilotage et de coordination mises en place par les programmes d'AB ont permis de réunir un cercle élargi des parties prenantes aux réformes et de favoriser un dialogue et des contacts plus étroits et plus intenses durant la mise en œuvre des programmes, remédiant partiellement aux faiblesses dans les processus de coordination interministérielle au sein de l'administration marocaine, laquelle reste caractérisée par un fort cloisonnement. En outre, certains programmes ont encouragé des démarches de collaboration entre l'administration et la société civile, contribuant aux efforts de l'UE pour une plus grande implication de cette dernière dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

► *De même, l'appui budgétaire a eu un effet bénéfique sur les pratiques de suivi-évaluation au sein de l'administration même si des améliorations importantes sont encore nécessaires dans le pilotage des politiques publiques.*

Les programmes d'AB ont contribué à diffuser les bonnes pratiques en termes de suivi-évaluation à travers les matrices de performance et les activités de suivi qui ont fourni une grande richesse d'information sur l'état d'avancement des réformes soutenues. Néanmoins, les programmes n'ont pas encore pu s'appuyer sur un cadre et une pratique de suivi et d'évaluation nationaux solides, dont le Maroc a besoin, indépendamment des programmes, pour tirer les enseignements des mesures de réforme entreprises, pour évaluer et améliorer la mise en œuvre des stratégies sectorielles et pour orienter l'action publique future.



Les programmes d'AB ont contribué à diffuser les bonnes pratiques en termes de suivi-évaluation.

► *L'aide complémentaire des programmes a permis de renforcer la capacité d'exécution de l'administration mais son utilisation n'a pas toujours été optimale.*

Les programmes d'AB ont mis en œuvre un spectre complet d'aide complémentaire (assistance technique, jumelage, convention de délégation, subvention) avec des ressources en constante augmentation par rapport à la composante budgétaire, témoignant de l'attention accrue accordée au renforcement des capacités en tant que facteur de réussite des programmes et des réformes. L'évaluation a mis en lumière de nombreux exemples de la contribution des assistances techniques au déploiement des dispositifs de réforme et au renforcement des capacités d'exécution des ministères. Ces derniers ont souligné à maintes reprises que l'accompagnement technique rendu possible par l'aide complémentaire était, à leurs yeux, l'un des apports principaux des programmes. En revanche, la longueur et la lourdeur des procédures de mise en œuvre et les lenteurs occasionnelles dans la mobilisation des partenaires institutionnels marocains ont entraîné une sous-utilisation des enveloppes disponibles (les six programmes achevés ayant absorbé seulement 65% des fonds alloués à l'aide complémentaire) et un manque de synchronisation avec les apports financiers des programmes.

► *La combinaison des flux financiers, du dialogue politique et de l'aide complémentaire que seule la modalité d'appui budgétaire permet d'organiser de manière cohérente a fourni un accompagnement précieux aux processus de réforme se traduisant par des avancées observées dans tous les secteurs.*

Dans le domaine de **la gouvernance et la gestion des finances publiques**, l'appui budgétaire Hakama a contribué significativement à la diffusion de la culture de la LOF au sein de l'administration et à la production de savoirs et de savoir-faire améliorant l'efficacité d'ensemble du système administratif marocain et favorisant une meilleure prise en compte des résultats des politiques publiques, sans toutefois parvenir à améliorer la convergence des politiques sectorielles. Le programme a également favorisé un accroissement de la transparence budgétaire, qui reste cependant incomplète et appuyé des mesures de renforcement de l'efficacité du système fiscal qui a permis un accroissement significatif des recettes fiscales au cours de la période. Il faut noter que tous les programmes d'AB ont contribué à diffuser dans l'administration marocaine les principes et les outils de la gestion des politiques publiques axée sur les résultats, renforçant ainsi de manière transversale la réforme budgétaire appuyée par Hakama, notamment la préparation de Projets de Performance ministériels (PDP).

Dans le domaine de **la croissance et de la compétitivité**, les programmes Emploi-PME et PACC ont promu une approche globale au soutien des facteurs de croissance et de compétitivité, appuyant des mesures de réformes essentielles à la mise en œuvre des stratégies sectorielles, à des processus institutionnels (adoption du statut des autoentrepreneurs) et à des dispositifs divers, tels que la dématérialisation des procédures du commerce extérieur. Le programme PACC a favorisé un appui à un nombre non négligeable, mais relativement restreint de bénéficiaires (PME, start-ups, etc.). L'impact de ces programmes, parfois significatif au niveau micro-économique, est plus difficile à apprécier au niveau macroéconomique, cet impact dépendant de nombreux facteurs externes dont les effets ne seront perceptibles que dans le moyen terme. D'autre part, le vaste champ d'intervention a probablement réduit l'effet levier sur les résultats attendus.

Dans le domaine de **l'agriculture et de la forêt**, le programme AGRI II a contribué à l'atteinte de certains des objectifs du deuxième pilier du Plan Maroc Vert (PMV-P2) permettant, notamment, une progression de la diversification agricole et une présence accrue des Organisations Professionnelles dans la gouvernance des projets de promotion sociale et dans les activités génératrices de revenus. Le programme Conseil agricole a favorisé un accès accru des petits agriculteurs à un conseil de qualité même si la formation des conseillers agricoles reste insuffisante. Le programme Forêts a contribué à la sécurisation foncière du domaine forestier en encourageant une meilleure articulation des différentes composantes de la politique forestière.

Dans le domaine de **l'éducation**, le programme EDU II a contribué à améliorer l'accès au système éducatif et sa gouvernance, mais les réformes soutenues n'ont pas permis d'améliorer l'efficacité interne du secteur et de pallier les carences en termes de systèmes d'information pour le suivi des politiques. Le programme Formation Professionnelle (FP) s'est révélé efficace pour impulser et accompagner des changements qui prennent normalement de nombreuses années, même si le secteur continue de souffrir d'une fragmentation structurelle. Les programmes Alpha ont contribué à la réduction de l'analphabétisme, à l'accessibilité territoriale et à l'amélioration de la qualité de service. Cependant, le secteur ne dispose pas de données quantifiées annuelles sur l'insertion professionnelle des alphabétisés.

Dans le domaine de **la santé et de la protection sociale**, le dialogue soutenu et empreint de confiance instauré grâce aux programmes et la coordination qu'ils ont favorisée ont permis d'accompagner les réformes importantes réalisées durant la période. Le PASS II a contribué au renforcement de l'accès et de la qualité des soins de santé, en particulier ceux liés à la mère et à l'enfant. Les programmes PS et CMB III ont donné une impulsion déterminante

aux réformes créant un cadre propice à l'appui et à la coordination des apports de tous les partenaires, ce qui s'est traduit, notamment, par une augmentation du nombre d'adhérents à la couverture médicale de base. La promulgation de la nouvelle loi-cadre sur les PS en mars 2021, qui vise à remédier à la fragmentation du secteur, est une avancée importante pour l'efficacité des politiques à laquelle l'appui budgétaire a contribué.

Dans le domaine de la **justice**, l'appui budgétaire a nettement contribué à l'accélération de la mise en œuvre de la Charte de la justice dès sa phase de formulation et de négociation, puis au fil des décaissements. Bien en phase avec un document stratégique national équilibré, l'ensemble cohérent appui budgétaire-aide complémentaire a donné une impulsion aux réformes, accélérant la consolidation du cadre législatif, réglementaire et institutionnel, ce qui s'est traduit par une amélioration de l'efficacité de la justice, et de l'accès à la justice par les catégories les plus vulnérables. En revanche, l'appui budgétaire n'a pas été en mesure d'inciter à la transformation en profondeur des pratiques de justice tant du point de vue de l'interaction entre instances de gouvernance, qu'au niveau des pratiques quotidiennes des magistrats.

D'une manière transversale et conjointement avec deux appuis budgétaires genre mis en œuvre par l'UE, les programmes d'AB ont appuyé l'intégration de la **dimension genre** dans les politiques publiques, soutenant les efforts de réforme marocains à cet égard, avec les avancées les plus significatives constatées dans les secteurs sociaux.



“ Les programmes d'AB ont appuyé l'intégration de la dimension genre dans les politiques publiques, soutenant les efforts de réforme marocains à cet égard.”

► *Les résultats et les impacts observés ont cependant souvent été en-deçà des attentes des stratégies sectorielles ambitieuses et insuffisamment articulées entre elles.*

En se rapportant uniquement aux sept années de la période examinée, les résultats et les impacts des politiques sectorielles appuyées apparaissent en-deçà des objectifs fixés dans les stratégies. Cela reflète l'ambition parfois excessive de ces dernières avec des réformes plus complexes et prenant plus de temps à réaliser que ce qui avait été anticipé en raison d'un contexte économique qui s'est dégradé et des diverses résistances aux changements. De ce point de vue, des diagnostics plus rigoureux et une prise en compte plus réaliste des changements politico-institutionnels requis pour l'accomplissement des réformes auraient pu faciliter le rôle incitatif de l'appui budgétaire. En outre, la fragmentation et le manque d'intégration des politiques publiques ont réduit l'impact des programmes qui, à eux seuls ne peuvent pas assurer une coordination sectorielle et intersectorielle effective dont la responsabilité incombe en premier lieu aux autorités marocaines, avec comme conséquence également que l'appui budgétaire a parfois eu tendance à reproduire cette segmentation.

Dix recommandations pour un recours encore plus pertinent et efficace à l'appui budgétaire.

Sur la base des enseignements tirés de la période écoulée, l'évaluation formule dix recommandations pour améliorer l'utilisation de la modalité d'appui budgétaire dans le contexte renouvelé de la coopération Maroc-UE.

► Renforcer la gestion de l'aide budgétaire

1 Maintenir la modalité de l'appui budgétaire comme mécanisme de soutien aux réformes

Les atouts de la modalité d'appui budgétaire mis en évidence par l'évaluation plaident pour son maintien au cœur de la coopération UE-Maroc. En consultation avec le MEF, la DG NEAR et la DUE devraient sélectionner, en ciblant davantage que par le passé, les secteurs et les priorités de réforme pour lesquels la modalité d'appui budgétaire est la plus appropriée en maximisant les nouvelles opportunités de synergies entre les instruments de l'UE. En parallèle, l'UE pourrait envisager de recourir à des programmes d'AB pour soutenir la réalisation des objectifs du développement durable (Contrat ODD). Afin d'aligner l'appui budgétaire sur la programmation budgétaire triennale et de mieux accompagner les réformes dans la durée, il conviendrait d'envisager une meilleure articulation des programmes d'AB avec les PDP des secteurs appuyés et de concevoir une mise en œuvre par phase en deux périodes de trois ans, et réaliser un bilan d'étape à la fin de la première période.

2 Renforcer le dialogue sur les politiques publiques au niveau des programmes et son articulation avec le dialogue politique de l'AA et le Statut Avancé.

Afin de renforcer le dialogue sur les politiques sectorielles, il convient d'identifier les priorités et les modalités de dialogue à mettre en œuvre pour chaque programme de façon plus structurée et détaillée, notamment à travers un calendrier prévisionnel, des ordres du jour et des comptes-rendus détaillés avec un archivage systématique pour toutes les réunions officielles organisées dans le cadre des programmes. Il convient également de renforcer la dimension stratégique du dialogue sectoriel et son articulation avec le processus de convergence promu par l'Accord d'Association et le Statut Avancé.

3 Renforcer les synergies avec les autres PTF

Tirant profit des contacts étroits établis avec les principaux bailleurs de fonds, notamment à travers les Groupes Thématiques, il est recommandé d'envisager davantage de dispositifs communs entre PTF dans les secteurs considérés prioritaires, permettant une meilleure harmonisation des programmes respectifs, en commençant par le partage d'information et des diagnostics communs (mapping) débouchant à terme et si possible sur des missions d'identification et de formulation conjointes. Cette coopération plus étroite devrait se faire au cas par cas en priorisant les secteurs portant sur les enjeux clés pour le Maroc soutenus par de nombreux bailleurs de fonds et impliquant les États Membres de l'UE. Elle devrait rechercher des synergies plus grandes avec les IFI, notamment la BEI, en complétant l'appui au secteur par de programmes d'investissement dans le contexte de l'EFSD+. Enfin, les autorités marocaines devraient être encouragées à prendre une part plus grande dans la coordination des PTF de façon à mieux tirer profit de l'aide fournie et à susciter davantage de coordination et de synergies.



« Les atouts de la modalité d'appui budgétaire mis en évidence par l'évaluation plaident pour son maintien au cœur de la coopération UE-Maroc. »



Le renforcement des capacités en amont des programmes devrait concerner tous les ministères impliqués dans les programmes.

► Renforcer la préparation des programmes

4 Renforcer la formulation des programmes à travers des diagnostics plus poussés et un recours plus systématique à la théorie du changement

Il est recommandé d'encourager et de soutenir le Maroc dans le développement en amont des stratégies sectorielles de diagnostics plus systématiques fournissant une vue d'ensemble de l'état du secteur, avec des données statistiques plus robustes. Ces diagnostics permettraient de renforcer le cadre stratégique des politiques appuyées et faciliteraient les missions d'identification/formulation, ainsi que le choix d'indicateurs de performance davantage axés sur les résultats des politiques. Ils fourniraient au personnel de la DUE des informations pertinentes et actualisées dans leurs activités de dialogue sur les politiques publiques. La conception des programmes devrait également reposer une théorie du changement rigoureuse permettant de comprendre à quelles transformations politico-institutionnelles l'UE entend précisément contribuer dans chaque secteur, la hiérarchie entre ces transformations et leurs relations entre elles, ainsi que leur faisabilité en termes de conduite du changement.

5 Renforcer les capacités des parties prenantes en amont des programmes (pontage)

Il est suggéré d'envisager la mise en place d'une expertise technique long-terme effectuant un pontage entre l'identification/formulation et la mise en œuvre des programmes pour augmenter l'efficacité de ces derniers. Cette expertise devrait, notamment, appuyer l'administration marocaine dans le renforcement et l'opérationnalisation du cadre stratégique sectoriel dans lequel s'inscrit le programme d'appui budgétaire envisagé, y compris à travers la mise en place de mécanismes robustes de coordination et de suivi-évaluation des politiques publiques appuyées. Le renforcement des capacités en amont des programmes devrait concerner tous les ministères impliqués dans les programmes, y compris le MEF en tant que coordinateur national de l'appui budgétaire.

6 Prendre en compte les priorités pour d'éventuels nouveaux programmes d'AB dans les secteurs appuyés

Il convient de prendre en compte les priorités identifiées par l'évaluation dans la formulation d'éventuels nouveaux programmes d'AB dans les secteurs examinés. Les domaines identifiés peuvent faire l'objet d'autres modalités de mise en œuvre, le recours à l'appui budgétaire devant être priorisé pour appuyer les réformes nécessitant des changements législatifs et institutionnels d'importance. Aucun appui budgétaire spécifique n'est préconisé pour le secteur de la croissance et de la compétitivité, les besoins de ce secteur recoupant ceux du secteur de la gouvernance ou nécessitant l'intervention d'autres acteurs (IFI) et/ou d'autres instruments, notamment les opérations de blending (voir recommandation 3).

► *Renforcer la mise en œuvre des programmes*

7 Renforcer les capacités de suivi des politiques publiques et mieux articuler ce suivi avec le suivi-évaluation des AB

Il convient de renforcer les mécanismes et les capacités de suivi-évaluation de l'administration marocaine au-delà des programmes d'AB (à partir de la collecte et le traitement des données), afin de contribuer à une action publique plus efficace et plus transparente, y compris dans le déploiement de l'aide budgétaire de l'UE. Dans cette optique, des aides complémentaires pourraient être envisagées pour améliorer le suivi-évaluation dans le cadre de la budgétisation triennale, pour soutenir la réalisation d'évaluations finales indépendantes des politiques publiques appuyées et pour renforcer la production de statistiques fiables et actualisées sur les résultats et les impacts des politiques appuyées. Il est recommandé également d'établir une coopération avec les instituts de recherche et de statistique marocains pour donner accès aux missions de suivi et d'évaluation de l'UE à des données statistiques et des recherches récentes dans les secteurs appuyés. Il est également recommandé de renforcer à terme l'ancrage du suivi-évaluation des programmes dans celui des politiques publiques, comme une étape ultérieure vers un plus grand alignement de l'appui budgétaire sur la programmation budgétaire triennale (Recommandation 1).

8 Augmenter l'articulation et la synchronisation de l'aide complémentaire avec l'apport financier et le dialogue politique faisant partie de l'appui budgétaire

Il est recommandé de maintenir des enveloppes d'aide complémentaire conséquentes en relation avec les besoins des secteurs appuyés en favorisant une meilleure articulation et synchronisation des assistances techniques avec les autres composantes de l'AB de façon à accroître leur utilisation, leur efficacité et leur impact sur la réalisation des programmes.

9 Systématiser l'engagement de la société civile dans ses rôles de plaidoyer, de représentation et de surveillance dans tous les secteurs couverts par les AB

Il est suggéré de promouvoir davantage le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance, le développement social et économique dans le cadre des AB, en s'appuyant sur les réalisations déjà accomplies dans la préparation des stratégies sectorielles. À cet effet, il est suggéré d'effectuer une cartographie complète de l'appui aux ONG par l'UE et les autres PTF dans tous les secteurs couverts par des appuis budgétaires et d'identifier les besoins éventuels d'aide complémentaire dans ce domaine. Il est également recommandé d'envisager, dans les secteurs où cela est possible, l'inclusion de cibles pour les décaissements, liées à la participation des ONG dans les processus de planification, de mise en œuvre et de budgétisation des réformes soutenues par les appuis budgétaires.

10 Renforcer les capacités de la Commission européenne dans la gestion des appuis budgétaires

Afin d'améliorer l'efficacité de la modalité, il est recommandé d'optimiser la gestion de l'appui budgétaire en renforçant les capacités et les pratiques de travail au sein de la DUE à travers des analyses de la charge de travail et des besoins en formation de son personnel, de rapprochement des pratiques de gestion interne, notamment dans l'organisation du dialogue sur les politiques sectorielles et de renforcement du système de gestion de l'information, notamment pour davantage uniformiser et faciliter l'archivage et l'accès à la documentation et à l'information. Il convient également d'analyser les façons de consolider le soutien apporté par les équipes thématiques pertinentes (anciens CoTE) et par l'équipe Appui budgétaire, notamment pour améliorer le ciblage des programmes et leur articulation avec les autres instruments de l'UE (Recommandation 1) et pour contribuer au renforcement du dialogue politique (Recommandation 2).



Il est suggéré de promouvoir davantage le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance.



1



INTRODUCTION

- 1.1 Objectif de l'évaluation
- 1.2 Champ de l'évaluation
- 1.3 Structure du rapport
- 1.4 Contexte

1.1

> Objectif de l'évaluation

L'objectif général de l'évaluation est de fournir aux services européens de coopération extérieure de l'Union Européenne (UE), ainsi qu'à toutes les entités et personnes concernées, une évaluation globale et indépendante des interventions d'appui budgétaire¹ (AB) de l'UE au Royaume du Maroc durant la période 2013 – 2021*. Plus précisément, l'évaluation vise à apprécier dans quelle mesure et dans quelles circonstances, l'appui budgétaire a permis de renforcer les politiques, stratégies, capacités institutionnelles et dépenses du gouvernement marocain² afin de parvenir à des résultats de développement durables au niveau national et / ou sectoriel et d'avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté et une croissance économique durable et inclusive.

Dans ce contexte, les objectifs spécifiques de l'évaluation visent à :

1. **Évaluer la pertinence, les conditions de mise en œuvre et la performance de l'appui budgétaire de l'UE** au Maroc, en particulier son efficacité, soutenabilité et valeur ajoutée (au niveau stratégique et de mise en œuvre), en tenant compte également des autres interventions par d'autres modalités d'aide financées dans les secteurs évalués ;
2. **Fournir des conclusions** basées sur des données objectives, crédibles, fiables et valides³;
3. **Tirer des leçons** sur la coopération passée, et des recommandations afin d'améliorer la coopération en cours et les choix stratégiques futurs, notamment en ce qui concerne :
 - a. Les conditions dans lesquelles l'appui budgétaire a eu un effet (ou pas), l'intensité et la nature possible (positive ou négative) des effets au Maroc, et dans d'autres pays où les enseignements tirés de l'évaluation pourraient être transférés ;
 - b. La conception et la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire au Maroc, ainsi que des interventions complémentaires qui les accompagnent en tenant compte des différents instruments employés par la coopération européenne ;
 - c. Les changements dans les politiques gouvernementales, les structures institutionnelles et les arrangements administratifs, susceptibles d'accroître l'efficacité et l'impact globaux des mesures prises par les pouvoirs publics en matière de politique publique et, par conséquent, d'appui budgétaire ;
 - d. La programmation du nouvel instrument de voisinage, développement et de coopération internationale (IVDCI) prévue pour la période de programmation 2021-2027 ;

- e. L'efficacité et l'efficience de l'appui au développement des capacités nécessaires aux réformes publiques soutenues ;
- f. Les facteurs qui facilitent ou empêchent la contribution de l'UE au processus de mise en œuvre des réformes nécessaires pour le développement du pays.



“ L'objectif général de l'évaluation est de fournir une évaluation globale et indépendante des interventions d'appui budgétaire.

* La période originale de l'évaluation était jusqu'à 2019 mais à cause de l'état d'urgence sanitaire du COVID19, la prolongation de l'évaluation a permis l'examen des programmes jusqu'à 2021.

¹ Un programme d'AB inclut des fonds, un cadre de dialogue, une évaluation des progrès réalisés et des mesures d'appui au renforcement des capacités d'accompagnement. Sur la base des règlements financiers de l'UE et des règles d'exécution et d'application y afférentes, recourir à l'AB implique, avant que les versements n'aient lieu, des conditions d'éligibilité à respecter lors de l'identification, de la signature et durant l'implémentation du contrat. Il convient de rappeler que les formes d'appui budgétaire sont passées d'une forme d'appui budgétaire général (ABG) relatif aux priorités politiques et budgétaires des pays et d'une forme d'appui budgétaire sectoriel (ABS) relatif aux politiques sectorielles à trois formes d'appui 1) les contrats Objectifs de Développement Durable (ODD) appuyant les politiques et stratégies nationales vers la réalisation des ODD ; 2) les contrats de performance d'appui aux réformes sectorielles et d'amélioration des services de l'État ; et 3) les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience des États fragiles ou en transition.

² Y compris à travers une conception cohérente - en termes d'objectifs, de typologie et d'outils - avec le contexte d'économie politique.

³ En prenant en compte également les conclusions et recommandations découlant de l'Évaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc portant sur la période 2005-2012.

1.2

> Champ de l'évaluation

Le champ légal inclut le cadre complet de la coopération entre l'UE et le Maroc, telle que régie par l'Accord d'association, le partenariat privilégié, les négociations pour l'ALECA et les décisions concernant l'IEVP et l'IEV. Sur le plan temporel, l'évaluation

couvre la période 2013–2019. Sur le plan thématique, l'évaluation porte sur 17 programmes d'appui budgétaire⁴ dont 11 en cours de mise en œuvre⁵ et 6 achevés et répartis sectoriellement comme suit :

Tableau 1 Programmes d'appui budgétaire couverts par l'évaluation (en gras, programmes achevés)

Source : DUE

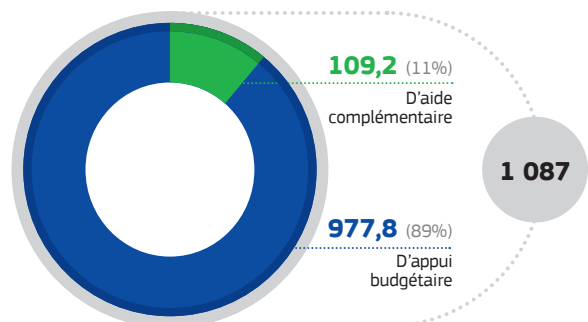
Secteur	Programme d'AB ⁶	Année d'engagement	Budget total (MEUR)	Budget AB (MEUR)	Budget AC (MEUR)
Gestion des Finances Publiques & Décentralisation 205,5 MEUR (19%)	Hakama	2012	93,5	83	10,5
	Hakama II	2018	62	50	12
	PADT	2018 ⁷	50	42	8
Croissance & Compétitivité 270,6 MEUR (25%)	Forêt ⁸	2012	49,5	41,5	8
	Emploi/PME	2012	40	38	2
	Conseil Agricole	2013	16,1	15	1,1
	AGRI II	2013	60	57,6	2,4
	PACC	2015	105	99	6
Éducation 272 MEUR (25%)	ALPHA II	2013	35	33	2
	Éducation II	2013	92	87,2	4,8
	FP	2015	60	52	8
	ALPHA III	2017	50	45	5
	Jeunesse	2018	35	30	5
Santé & Protection Sociale 261,2 MEUR (24%)	CMB III	2013	52	48	4
	PASS II	2014	100	94	6
	PS	2016	109,2	96	13,2
Justice 77,7 MEUR (7%)	Justice	2014	77,7	66,5	11,2
Total			1 087	977,8	109,2

Le budget total des programmes examinés s'élève à 1,087 milliard d'euros dont 977,8 millions d'euros d'appui budgétaire (89% du total) et 109,2 millions d'euros d'aide complémentaire (11% du total), les secteurs de l'éducation, de la santé et protection sociale, et de la croissance et compétitivité étant les plus dotés, représentant chacun autour de 25% du montant total des programmes.

Figure 1

Le budget total des programmes examinés
millions d'euros

Source : DUE



⁴ La liste des programmes à évaluer a été déterminée dans les termes de référence et comprend des programmes dont la convention de financement a été signée entre 2013 et 2019.

⁵ La composante appui budgétaire était complétée pour cinq de ces onze programmes fin 2020 : Hakama, FP, PASS II, PS et Justice.

⁶ Pour une description détaillée des programmes, voir Volume III, Annexe 2 Fiches d'identification.

⁷ La convention de financement n'a été signée que fin décembre 2019.

⁸ Conformément aux TdR, l'évaluation n'a porté que sur le programme additionnel de 12,5 millions d'euros lancé en 2017.

1.3

> Structure du rapport

Le rapport final présente les constats consolidés des analyses, des enquêtes et des entretiens réalisés durant les trois phases de l'évaluation en ce qui concerne, d'une part, la contribution de l'appui budgétaire aux avancées de politique constatées sur la période et, d'autre part, les résultats et impacts obtenus dans la société grâce à ces politiques (Section 3). Sur cette base, le rapport émet une appréciation générale sur la contribution globale de l'appui budgétaire aux politiques publiques soutenues (Section 4) et formule des conclusions reflétant les constats consolidés de l'évaluation (Section 5). La dernière partie du rapport (Section 6) adresse des recommandations aux parties prenantes afin d'améliorer la performance future de la modalité d'appui budgétaire dans le contexte du futur cadre de partenariat 2021-2027 entre le Maroc et l'UE. Le Volume II du rapport contient les annexes où sont regroupées les analyses sur lesquelles se fondent les constats, les conclusions et les recommandations du présent rapport. Le rapport de démarrage, le rapport documentaire et le rapport final ont fait l'objet de présentations au groupe de pilotage interservices (GPI) dont les commentaires ont été pris en compte dans la version finale des rapports.

Liste des sections

Section 3	PRINCIPAUX CONSTATS	24
Section 4	APPRECIATION GENERALE	66
Section 5	CONCLUSIONS	70
Section 6	RECOMMANDATIONS	82

1.4

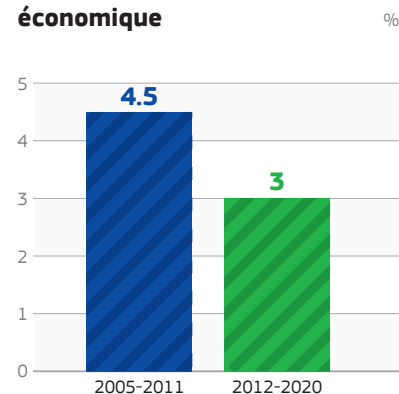
> Contexte

Depuis 1999, le Maroc a engagé des réformes économiques et sociales visant à accélérer son développement afin de rejoindre les rangs des pays émergents. À la suite du Printemps arabe, le pays a accéléré le lancement de nouvelles stratégies sectorielles pluriannuelles⁹ destinées à concrétiser les ambitions contenues dans la nouvelle Constitution adoptée par référendum en 2011 : un cadre consolidé de droits ; une gestion plus équitable, efficiente et transparente des ressources publiques ; un accroissement de la compétitivité économique, accompagnée par une plus forte inclusion des TPME et la mise en œuvre de nouvelles stratégies vertes ; et une plus forte valorisation du capital humain, soutenue par un niveau élevé d'inclusion sociale et territoriale. Plus récemment, en 2019, le Maroc a mis en place une Commission Spéciale sur le Modèle de Développement pour faire le point sur les réformes entreprises cette dernière décennie et tracer des nouvelles perspectives de développement pour le pays¹⁰.

Au cours de la période évaluée (2013-2021), l'économie marocaine a connu un **taux de croissance stable tournant autour de 3%** du PIB en légère diminution, cependant, par rapport aux années qui ont précédé la crise financière internationale de 2008¹¹. La croissance a été soutenue par une politique macroéconomique saine qui a permis de réduire progressivement le déficit des comptes publics¹² et de maintenir une inflation faible¹³. Elle a été favorisée également par d'importants investissements publics et privés dans les infrastructures économiques et sociales et les progrès accomplis dans l'ouverture commerciale du pays. Le commerce extérieur a, en effet, continué à croître au cours de la période évaluée¹⁴ générant un déficit commercial qui a contribué au solde négatif de la balance courante observé sur toute la période¹⁵.

Figure 2

Maroc: croissance économique



Source: Banque Mondiale, Indicateurs de Développement dans le Monde, 2020.

⁹ Pacte National pour l'Émergence Industrielle 2009-2014, Plan d'Accélération Industrielle 2014-2020, Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) 2015-2030, Vision 2020 pour le Tourisme, Plan Maroc Vert, Plan Halieutis, Plan pour l'Éducation, stratégie pour l'Habitat, programmes de lutte contre la pauvreté

¹⁰ Le Rapport de cette Commission a été rendu public en mai 2021.

¹¹ La croissance connaissant un rythme annuel moyen de 4,64 % entre 2005 et 2011.

¹² de 7,2% en 2012 à seulement 3,6% en 2019

¹³ La hausse annuelle moyenne des prix à la consommation s'est élevée à 1,01 % au cours de la période évaluée.

¹⁴ Le commerce extérieur représentait 87,5 % du PIB en 2019 contre 85% du PIB en 2012

¹⁵ Le solde de la balance des paiements courants s'élevait à -7,9% du PIB en 2013. Il s'est amélioré jusqu'en 2015, puis a connu une dégradation au cours des années suivantes, en dépit d'une légère amélioration en 2019.



La pauvreté a continué de décliner de manière significative mais avec des écarts importants entre régions.

La croissance économique n'a pas permis de réduire le chômage dont le taux tournant autour de 9% de la population active est resté quasiment constant. En revanche, la pauvreté a continué de décliner de manière significative mais avec des écarts importants entre régions¹⁶. Les progrès du Maroc dans la mise en œuvre des 17 ODD se sont poursuivis, mais à un rythme plus lent qu'au cours de la décennie précédente¹⁷ avec des améliorations notables dans les conditions de vies et dans le domaine de la santé mais des progrès encore importants à accomplir en ce qui concerne la réduction des inégalités sociales, territoriales et de genre et la promotion de l'emploi décent, en particulier pour les jeunes et les femmes¹⁸.

En tant que premier partenaire commercial et premier investisseur étranger, l'Union européenne soutient les efforts de réforme du Maroc depuis de nombreuses années. La coopération technique et financière de l'UE intervient dans un cadre global de partenariat reposant sur l'Accord d'Association (1996) qui vise à développer les liens politiques, commerciaux, sociaux, culturels et sécuritaires et met en place des mécanismes de dialogue et de coopération. La Statut Avancé

¹⁶ Le taux de pauvreté absolue enregistre une baisse significative, passant de 7,1% en 2012 à 1,2% en 2019. Le taux de pauvreté relative a aussi enregistré une baisse, moins substantielle, passant de 20,4% en 2011 à 17,8 % en 2019.

¹⁷ L'indice ODD du Maroc a progressé de 68,8% en 2013 à 70,5% en 2019. L'indice était de 59% en 2000. (Sustainable development report)

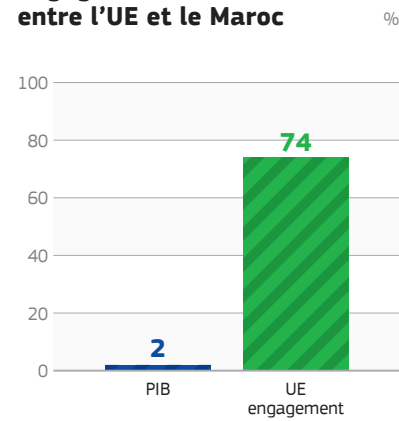
¹⁸ Examen National Volontaire de la Mise en Œuvre des Objectifs de Développement Durable, 2020

octroyé en 2008 a marqué une nouvelle étape dans les relations privilégiées entre l'UE et le Maroc en fixant des objectifs de rapprochement plus ambitieux, à travers notamment un processus de convergence réglementaire. Dans ce contexte, le Maroc figurait parmi les principaux bénéficiaires de la coopération de l'UE dans la région (1,4 milliards d'euros d'engagements sur la période 2014-2020 représentant environ 2% du PIB cumulé marocain), l'UE étant également parmi les premiers partenaires techniques et financiers du Maroc en termes de dons. Au cours de la période écoulée, l'appui budgétaire est resté la principale modalité d'aide représentant près de 74% des engagements financiers entre l'UE et le Maroc. La période a été marquée par l'introduction en 2017 de nouvelles lignes directrices développées par la DG DEVCO, en étroite collaboration avec la DG NEAR et le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), visant à améliorer la gestion de l'appui budgétaire par l'UE mais aussi par les États membres¹⁹. Enfin, la Cour des comptes européenne a dressé un diagnostic en demi-teinte du recours à l'appui budgétaire de l'UE au Maroc sur la base d'un audit effectué en 2019²⁰.

Les programmes d'AB se sont inscrits dans le Cadre Unique d'Appui UE-Maroc (2014-2020)²¹ qui regroupait l'ensemble des programmes de la coopération européenne avec des objectifs de développement organisés autour de trois grands secteurs²². Cette coopération est en cours de renouvellement dans le cadre du « Partenariat euro-marocain pour une prospérité partagée » annoncé par la Déclaration conjointe du Conseil d'Association UE-Maroc en juin 2019.

Figure 3

Contribution de l'AB aux engagements financiers entre l'UE et le Maroc



Source: DUE



“ Le Statut Avancé octroyé en 2008 a marqué une nouvelle étape dans les relations privilégiées entre l'UE et le Maroc.

¹⁹ Collection Outils et Méthodes Appui budgétaire Lignes directrices, 2017

²⁰ Rapport Spécial N°09/2019 : Soutien de l'UE en faveur du Maroc : peu de résultats à ce jour. Le rapport portait sur la période 2014-2018 et couvrait les secteurs de la santé, de la protection sociale, de la justice et du développement du secteur privé.

²¹ Originellement adopté pour la période 2014-2017 et prolongé jusqu'en 2020

²² 1. Accès équitable aux services de base, 2. Soutenir la gouvernance démocratique, l'État de droit et la mobilité, 3. Emploi et Croissance durable et inclusive.



PRINCIPAUX ASPECTS METHODOLOGIQUES

- 2.1 Approche méthodologique et déroulement de l'évaluation
- 2.2 Traitement des développements intervenus après 2019
- 2.3 Défis et limitations

2.1

> Approche méthodologique et déroulement de l'évaluation²³

L'évaluation porte sur 12 questions d'évaluation (QE) destinées à analyser l'évolution des politiques publiques marocaines appuyées par l'UE au cours de la période 2013-2021 et à mettre en évidence la

contribution des programmes d'AB aux résultats observés. Les questions d'évaluation résumées ci-dessous ont été déclinées en critères de jugement et en indicateurs qui ont servi à orienter l'analyse²⁴.

Tableau 2

Résumé des questions d'évaluation (QE)

Pertinence de l'appui budgétaire	QE 1.1. Cohérence avec les politiques et les stratégies de l'UE et du Maroc et avec le contexte économique, politique, social, environnemental et institutionnel du Maroc
Opportunités créées par l'AB	QE 2.1. Flux de financement et logique globale de soutien au secteur QE 2.2. Contributions des composantes non-financières de l'appui budgétaire
Améliorations observées dans les politiques et services publics des secteurs couverts par l'AB	QE 3.1. Renforcement de la gestion des finances publiques et de l'administration publique QE 3.2. Gestion macroéconomique et politiques de croissance et de compétitivité QE 3.3. Politiques d'éducation et de formation professionnelle QE 3.4. Politiques de la santé et de la protection sociale QE 3.5. Politique de modernisation du système judiciaire
Résultats et impacts économiques, sociaux et environnementaux observés dans les secteurs couverts par l'AB	QE 4.1. Croissance économique durable et compétitivité de l'économie QE 4.2. Accès, efficacité et équité du système éducatif QE 4.3. Accès, efficacité et équité du système de la santé et de la protection sociale QE 4.4. Accès, indépendance, efficacité et qualité du système judiciaire

L'évaluation s'est déroulée en trois phases de février 2020 à juin 2021.

- La phase de démarrage a permis de compléter la matrice d'évaluation et de récolter les documents et les données à analyser portant d'une part sur les programmes²⁵ et d'autre part sur les politiques sectorielles appuyées, leurs résultats et leurs impacts²⁶.
- La phase documentaire a permis de formuler des constats préliminaires et des hypothèses à vérifier qui ont été discutés avec la DUE et les ministères concernés²⁷.
- La phase d'analyse et de synthèse a débuté par des entretiens avec un cercle plus élargi de parties prenantes impliquées dans les politiques et les réformes sectorielles ou concernées par elles

(autorités nationales et régionales, organisations de la société civile, organisations faîtières) ainsi que les autres acteurs ayant intervenu dans les secteurs appuyés (experts des programmes d'aide complémentaire et représentants des autres PTF)²⁸. Le but de ces entretiens était de mieux apprécier les efforts de réforme et les progrès accomplis dans les secteurs couverts et d'analyser la contribution des programmes d'AB de l'UE en partant des constats préliminaires et des hypothèses de la phase documentaire.

Une enquête en ligne a permis de recueillir les perceptions de l'administration marocaine sur la modalité d'appui budgétaire, les difficultés rencontrées et les résultats atteints dans le cadre des programmes mis en œuvre²⁹. Enfin, une analyse quantitative a été effectuée afin d'affiner l'analyse des résultats et de l'impact des politiques soutenues dans les secteurs de l'éducation et de la santé³⁰.

²³ L'évaluation a suivi l'Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire, CAD/OCDE. Pour plus de détails sur la méthodologie, voir Volume III

²⁴ Voir matrice d'évaluation, Volume III

²⁵ Comprenant entre autres pour chaque programme les documents d'identification et de formulation, les conventions de financement et leurs avenants, les dossiers de décaissement et les contrats et livrables de l'appui complémentaire. Voir Volume III pour la liste complète des documents consultés au cours de l'évaluation.

²⁶ Dans le cas des programmes les plus récents (Hakama II, Jeunesse et PADT), l'évaluation n'a porté que sur la conception et la pertinence des programmes.

²⁷ La liste des entretiens réalisés et les résultats de l'enquête et de l'analyse quantitative sont annexés au Volume III

²⁸ Voir liste des entretiens, Volume III

²⁹ Voir Enquête, Volume III,

³⁰ Voir Analyse Quantitative, Volume III, Annexe 8

2.2

➤ Traitement des développements intervenus après 2019

L'évaluation, portant initialement sur la période 2013-2019, a concentré ses analyses sur les progrès accomplis au cours de cette période dans les réformes appuyées et dans la contribution des programmes d'AB. Cependant, le travail d'évaluation s'étant déroulé entre février 2020 et juin 2021, les évaluateurs se sont efforcés de présenter un diagnostic aussi actualisé que possible en mentionnant dans le rapport les évolutions intervenues après 2019, à la fois concernant la situation socio-économique globale, l'état d'avancement des réformes et la gestion de l'appui budgétaire. Les points suivants notamment méritent d'être mis en exergue :

➤ **Situation socio-économique globale** : Les mesures de confinement de la population et l'arrêt total ou partiel de plusieurs activités économiques à la suite de la pandémie du COVID-19, conjuguées à une deuxième année consécutive de sécheresse en 2020, ont fortement impacté l'économie marocaine dont le PIB s'est fortement contracté en 2020 (-7,1%)³¹. Le ralentissement de l'activité économique a entraîné une augmentation du chômage qui a atteint 11,9% en 2020³². La crise a également érodé les progrès constatés sur la période dans la réduction de la pauvreté³³. Les mesures sanitaires d'urgence prises par le gouvernement ont permis de gérer la pandémie et d'en ralentir la propagation tandis que les aides financières fournies aux ménages et aux entreprises en ont limité les conséquences socio-économiques. Combinant l'aide internationale aux apports des secteurs public et privé, le Maroc a mis en œuvre une réponse vigoureuse à la crise du COVID-1934 en s'efforçant de minimiser les déséquilibres macroéconomiques et budgétaires et de maintenir l'objectif d'une gestion saine des finances publiques poursuivi au cours de la période évaluée. Après avoir atteint 7,5 % du PIB en 2020³⁵, le déficit budgétaire devrait se réduire progressivement dans les prochaines années avec la reprise de la croissance, estimée à 4,5 % en 2021 et à 3,9% en 2022³⁶.

➤ **État d'avancement des réformes** : Les efforts de développement du Maroc ont été perturbés par la pandémie du COVID-19 dont les conséquences économiques à long-terme risquent de fournir un environnement moins favorable aux réformes. Toutefois, il faut souligner également les progrès accomplis depuis 2019 mettant en lumière l'impact parfois différé des programmes d'AB. Ainsi, dans le domaine de la gouvernance et de la gestion des finances publiques, le gouvernement a poursuivi la mise en œuvre de la LOF au sein de l'administration, avec des avancées également en ce qui concerne la transparence budgétaire et l'amélioration de la

qualité des services publics. Dans le domaine de la protection sociale, la promulgation d'une nouvelle loi-cadre en 2021 représente une avancée importante vers l'objectif d'une politique sectorielle unifiée soutenu par l'appui budgétaire. Les capacités institutionnelles des instances de gouvernance de la justice ont continué à se renforcer malgré les contraintes liées à la pandémie. Il faut également souligner que les résultats et les impacts observés pour les programmes encore en cours³⁷ ne peuvent pas être considérés définitifs.

➤ **Gestion de l'appui budgétaire** : Forts de leur expérience avec la modalité d'appui budgétaire, l'UE et le Maroc ont pu rapidement se coordonner pour déployer une aide européenne substantielle afin de soutenir les efforts du gouvernement marocain en réponse à la crise du COVID-19. De nouvelles tranches fixes ont été dégagées de programmes existants et un nouveau programme a été mis sur pied³⁸ permettant de déboursier un total de 456 millions d'euros au cours de l'année 2020, soit environ 15 % du Fonds spécial de Gestion de la Pandémie mis en place par le gouvernement marocain. En outre, des améliorations ont été apportées dans les procédures de gestion de l'appui budgétaire qui devraient permettre, notamment, de mieux structurer le dialogue sur les politiques sectorielles³⁹. Des progrès importants sont en cours dans la coordination avec les États membres de l'UE et les institutions financières européennes avec l'introduction de la programmation conjointe et de l'approche Équipe Europe pour la nouvelle période 2021-2027.

De nouvelles tranches fixes ont été dégagées de programmes existants et un nouveau programme a été mis sur pied permettant de déboursier un total de

456 millions

d'euros au cours de l'année 2020, soit environ

15 %

du Fonds spécial de Gestion de la Pandémie mis en place par le gouvernement marocain

³¹ Banque Mondiale

³² HCP, enquête nationale sur l'emploi, 2021

³³ Selon les dernières estimations de la Banque mondiale (Macro Poverty Outlook, avril 2021), la crise pourrait avoir poussé plus d'un demi-million de citoyens marocains supplémentaires sous le seuil de pauvreté de 3,2 USD PPA en 2020, faisant passer le taux de pauvreté de 5,8 % à 7,1 % et le taux de vulnérabilité de 26,1 % à 29,6 %.

³⁴ Le gouvernement a ainsi créé le Fonds spécial de Gestion de la Pandémie du Coronavirus. Doté de 10 milliards de dirhams (934 millions d'euros) provenant du budget de l'État, les recettes totales du fonds s'élevaient à 33,7 milliards de dirhams (3,1 milliards d'euros) à la fin du mois d'août 2020. En outre, le gouvernement a annoncé en août 2020 un plan de relance ambitieux d'environ 120 milliards de dirhams (11,2 milliards d'euros) sous forme de crédits garantis par l'État aux entreprises et de financement d'un fonds d'investissement stratégique

³⁵ Rapport Économique et Financier, MEFR, 2020. Les priorités de la Loi de Finances pour l'année 2020 ont été révisées avec l'adoption d'une Loi de Finances Rectificative.

³⁶ Perspectives économiques régionales, avril 2021, FMI

³⁷ Onze des programmes examinés étaient en cours d'exécution au moment de l'évaluation dont cinq uniquement pour la composante d'aide complémentaire.

³⁸ Programme européen de soutien à la réponse COVID-19 au Maroc doté d'un budget 111 millions d'euros

³⁹ Faisant suite aux recommandations du rapport d'audit de performance de la Cour des comptes européenne de 2019.

2.3

> Défis et limitations

L'évaluation a été confrontée aux contraintes et défis suivants :

- ▶ **Pandémie** : La pandémie du COVID-19 dont les débuts ont coïncidé avec le lancement de l'évaluation a représenté un défi majeur à la fois pour les experts, la Commission, la Délégation de l'Union Européenne et les partenaires marocains. En dépit des efforts de toutes les parties prenantes pour s'adapter à ce nouveau contexte, l'évaluation a souffert des contraintes qui en ont résulté. Les méthodes de travail ont dû être adaptées, les mesures de confinement ont parfois ralenti les activités et les missions originellement prévues au Maroc et à Bruxelles ont été remplacées par des vidéo-conférences. Des discussions fructueuses ont néanmoins eu lieu qui ont permis de recueillir les informations essentielles et de recouper les points de vue des principales parties prenantes impliquées dans les programmes et/ou les politiques publiques soutenues, mais sans donner aux experts la possibilité d'approfondir ces échanges d'une manière plus informelle et d'améliorer davantage leur compréhension du contexte dans lequel se sont déroulés les programmes. L'absence de visites de terrain a également rendu impossible les rencontres avec les bénéficiaires finaux et empêché les experts de se former une idée plus précise des spécificités régionales. L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur les analyses existantes et les entretiens pour apprécier dans la mesure du possible l'impact des politiques sur les groupes cibles et sur les citoyens.
- ▶ **Changement dans l'équipe d'évaluation** : le remplacement de trois experts, dont le chef de projet⁴⁰, a entraîné des retards dans le déroulement de la phase documentaire. Le calendrier de l'évaluation a été ajusté en conséquence avec l'accord de la Commission.
- ▶ **Collecte de l'information et accès aux données** : un état des lieux des documents fournis n'ayant pas été effectué de manière rigoureuse au moment de leur réception, il s'est avéré nécessaire de faire une nouvelle demande à la Commission et à la Délégation de l'Union Européenne au cours de la phase documentaire pour compléter les dossiers manquants ou illisibles. En outre, des obstacles légaux et administratifs du côté marocain ont empêché l'équipe d'évaluation d'avoir accès aux données statistiques désagrégées qui auraient permis d'affiner les analyses quantitatives réalisées.
- ▶ **Matrice d'évaluation** : la matrice d'évaluation a été révisée durant la phase documentaire avec l'accord de la Commission afin de la rendre plus synthétique et mieux adaptée aux contraintes de la pandémie⁴¹, tout en conservant les éléments approuvés dans la phase de démarrage.

En dépit des difficultés rencontrées, l'équipe d'évaluation a pu rassembler et recouper suffisamment d'informations et de données pour procéder à des analyses rigoureuses sur lesquelles s'appuient les résultats et les conclusions présentés dans ce rapport.



« L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur les analyses existantes et les entretiens pour apprécier dans la mesure du possible l'impact des politiques. »

⁴⁰ Remplacé le 1er décembre 2020

⁴¹ Ares (2021)689635



PRINCIPAUX CONSTATS

- 3.1 Adéquation de la conception et du processus de préparation des programmes d'appui budgétaire au contexte politique et aux politiques soutenues
- 3.2 Opportunités créées par l'appui budgétaire pour la gestion des politiques publiques
- 3.3 Contribution de l'appui budgétaire à l'évolution et aux résultats des politiques soutenues
- 3.4 Autres critères d'évaluation

3.1

➤ Adéquation de la conception et du processus de préparation des programmes d'appui budgétaire au contexte politique et aux politiques soutenues

3.1.1 Cohérence avec les objectifs de la coopération UE-Maroc

- 1 Le recours à l'appui budgétaire comme modalité privilégiée de la coopération UE-Maroc était pleinement justifié par les enjeux stratégiques du partenariat euro-marocain.
 - L'importance croissante du Maroc en tant que partenaire politique et économique de l'UE s'est traduite par l'entrée en vigueur d'un accord d'association en 2000 et l'octroi d'un Statut Avancé en 2008, ce dernier établissant un cadre de dialogue de haut niveau visant à renforcer la coopération dans les domaines politique et stratégique, économique et financier, social et humain. Le Statut Avancé prévoit un rapprochement volontaire de certaines législations et normes marocaines de celles de l'UE afin d'assurer l'intégration progressive de l'économie marocaine dans le marché intérieur européen et l'éventuelle conclusion, si les deux parties le décident, d'un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) dont les négociations ont débuté en 2013.
 - Ce resserrement des liens UE-Maroc a coïncidé avec le lancement d'un ambitieux agenda de modernisation du pays, que l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011 est venue consolider. Des stratégies de réformes politiques, économiques et sociales d'envergure ont vu le jour et ont été appuyées par les programmes de coopération de l'UE, faisant du Maroc l'un des principaux bénéficiaires de l'instrument de la politique du voisinage avec des engagements s'élevant à 1,1 milliard d'euros pour la période 2014-2020.
 - Dans ce contexte, le recours privilégié à l'appui budgétaire était pleinement justifié, la modalité étant bien adaptée aux objectifs de rapprochement poursuivis par le Maroc et l'UE, y compris dans le domaine de la convergence réglementaire à laquelle les jumelages et les assistances techniques des programmes d'AB ont contribué. L'important volume d'aide accordée et l'étendue des politiques appuyées a constitué un signal fort de l'engagement de l'UE auprès du Maroc et de la confiance placée dans la capacité de l'administration marocaine à mettre en œuvre son agenda de réformes. La modalité a ainsi répondu aux ambitions stratégiques du partenariat euro-marocain d'une manière que le seul déploiement d'une assistance technique n'aurait pas permis. En outre, les programmes ont permis un degré élevé d'appropriation de la coopération et ont facilité son ancrage dans le processus de réforme national.

3.1.2 Cohérence avec les politiques sectorielles et le contexte des réformes

- 2 La stabilité macroéconomique et la détermination du gouvernement à réformer la gestion des finances publiques ont fourni une base solide à la mise en œuvre de programmes d'appui budgétaire.
 - Le Maroc a mis en œuvre une politique macro-économique stable accompagnée par des Lignes de Précaution et de Liquidité signées avec le FMI en 2012⁴² dont les objectifs de réduction du déficit budgétaire et de la dette publique et de maîtrise de l'inflation ont porté leurs fruits au cours de la période examinée.
 - Avec la Constitution de 2011 qui a accordé une place centrale aux principes de bonne gouvernance, la mise en place d'une gestion budgétaire et comptable plus performante, transparente et démocratique est devenue une priorité centrale du Gouvernement du Maroc. Cette réforme stratégique, soutenue non seulement par l'UE mais aussi par la BM et la BAD, a rehaussé la pertinence d'un recours à la modalité d'appui budgétaire dans la mesure où le cadre et la discipline qui ont accompagné les programmes d'AB ont contribué à diffuser dans toute l'administration les principes de gestion des politiques publiques axée sur les résultats promus par la nouvelle Loi Organique des Finances (LOF) adoptée en 2015 grâce, entre autres, au soutien de l'UE.

Les programmes d'AB ont contribué à diffuser dans toute l'administration les principes de gestion des politiques publiques axée sur les résultats

⁴² Renouvelées pour 2 ans en 2014, 2016 et 2018.

3.1.3 Critères d'éligibilité, conditionnalités et indicateurs de décaissement

3 Le recours à la modalité d'appui budgétaire a reposé sur un examen rigoureux des critères d'éligibilité.

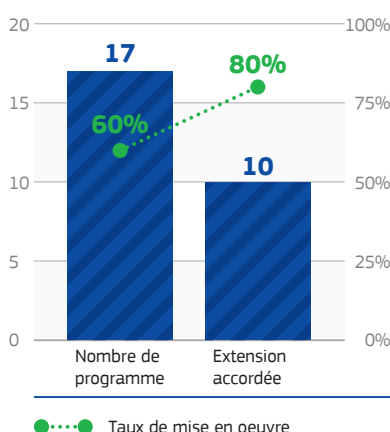
- Tous les programmes ont fait l'objet d'une analyse détaillée des critères d'éligibilité qui a fourni une justification robuste du recours à la modalité : politique sectorielle crédible et pertinente, politique macroéconomique stable, gestion saine des finances publiques et transparence et contrôle budgétaire.
- L'examen des critères d'éligibilité réalisé par la Commission lors de l'adoption du programme et renouvelé à l'occasion des demandes de décaissement s'est appuyé sur les constats d'autres organismes internationaux (ex. FMI, PEFA). Ces analyses ont témoigné d'un cadre macro-économique stable, d'une gestion relativement robuste des finances publiques marocaines et d'une dynamique de réforme budgétaire que sont venus renforcer les programmes Hakama de l'UE mais également le dialogue politique mené sur ce sujet dans tous les secteurs appuyés par l'AB.

4 Les programmes ont été alignés sur des stratégies sectorielles ambitieuses qu'ils ont contribué à opérationnaliser mais dont la mise en œuvre a été plus longue que prévu.

- Les matrices des programmes ont reflété les stratégies sectorielles appuyées dont les objectifs ambitieux témoignaient de la forte volonté de réforme impulsée à la suite du Printemps arabe et de l'adoption par référendum d'une nouvelle Constitution en 2011. Le dialogue entre l'UE et l'administration marocaine mené lors de la conception des programmes et, plus particulièrement, des matrices de performance a facilité l'opérationnalisation de ces stratégies qui manquaient le plus souvent de cadre de mise en œuvre rigoureux, notamment en termes de chiffrage des coûts.
- Les réformes appuyées se sont, cependant, heurtées à une situation économique moins favorable à leur mise en œuvre (décélération de la croissance du PIB depuis 2012⁴³ due à un ralentissement de la croissance mondiale, dégradation du déficit budgétaire, notamment liée au choc pétrolier de 2012⁴⁴). Les résistances sociales, culturelles et administratives aux changements et les fragilités socio-économiques des populations, notamment dans les milieux ruraux, sont également des facteurs qui ont freiné la mise en œuvre des réformes. De ce point de vue, l'horizon temporel des programmes d'AB, avec une moyenne de 6 ans de durée totale des programmes et de 4 ans et 3 mois pour la phase opérationnelle seule, s'est avéré trop court pour permettre la réalisation de tous les objectifs issus de stratégies sectorielles elles-mêmes très ambitieuses, peu opérationnelles et anticipant insuffisamment les mécanismes de changement qu'impliquaient leur mise en œuvre.
- Dans ce contexte, la Commission et l'administration marocaine ont fait preuve d'un degré élevé de coopération qui a permis de mieux aligner les programmes sur le rythme des réformes, comme l'atteste le nombre d'avenants pour prolonger la durée des conventions de financement⁴⁵ et/ou ajuster la matrice de performance - lorsque cela était justifié - dans le respect des règles et des procédures de l'appui budgétaire⁴⁶. Ces extensions ont permis d'atteindre une moyenne de 80% de taux de décaissements pour les six programmes achevés⁴⁷.
- Les conditionnalités et les indicateurs de décaissement ont souvent impulsé une dynamique qui a permis de surmonter les obstacles à la mise en place d'institutions, l'adoption de législations ou de réglementations ou encore le développement de procédures administratives ou de systèmes d'information sans lesquels les réformes n'auraient pas pu progresser.
- Cependant, les programmes ont compris également des indicateurs et des cibles qui reflétaient les objectifs ambitieux des réformes mais qui se sont avérés insuffisamment adaptés aux réalités du terrain et au niveau de préparation des acteurs de la réforme ou à leurs responsabilités institutionnelles. Ces faiblesses dans le ciblage et le calibrage des indicateurs ont souvent réduit leur rôle incitatif par rapport aux enjeux de réforme. Dans la mesure où les indicateurs dérivait des stratégies sectorielles et des plans d'actions nationaux, ce problème se trouvait souvent en amont des programmes eux-mêmes.

Figure 4

Taux de mise en œuvre des programmes après extension, 2014-2020



Source: DUE

⁴³ Le Maroc a connu un taux croissance moyen de 4,4% entre 2009 et 2011. Entre 2012 et 2020, ce taux tournait aux alentours de 3% (Source : Banque Mondiale).

⁴⁴ Les produits pétroliers étaient subventionnés, ce qui a impacté la balance des paiements et le déficit budgétaire (7% du PIB, dont 6% imputables aux compensations) (Source : MEFRA)

⁴⁵ Sur 17 programmes examinés, dix ont été prolongés avec la durée supplémentaire accordée s'étalant entre 12 et 48 mois. Il faut cependant, prendre en compte le fait que certains programmes (Hakama, Forêts, Protection sociale, Justice...) ont obtenu des budgets supplémentaires (« top-up ») afin d'atteindre de nouveaux indicateurs et de nouvelles cibles introduites par les avenants.

⁴⁶ Les demandes de l'administration marocaine à cet égard ont fait l'objet d'un dialogue et d'un processus de vérification rigoureux de la part de la Commission.

⁴⁷ Hors tranches spéciales COVID dont ces six programmes n'ont pas bénéficié

3.1.4 Complémentarité avec les autres modalités et programmes de l'UE et des autres PTFs

- 5 Conçu comme un ensemble regroupant l'essentiel de l'assistance de l'UE consacrée à un secteur, l'appui budgétaire a été cohérent avec les autres programmes et instruments de l'UE.
 - Les programmes d'AB ont représenté l'essentiel de l'assistance de l'UE aux secteurs visés (74% des engagements pour la période). En complément, l'UE a financé des appuis projets complétant les AB dans les secteurs de la justice, de l'éducation, de la santé et de la protection sociale⁴⁸.
 - Aux appuis projets se sont ajoutés les montants de l'enveloppe bilatérale transférés vers les programmes régionaux pour financer les opérations de panachage (*blending*) sous la Facilité d'Investissement pour le Voisinage (FIV)⁴⁹ et qui ont recoupé les priorités de développement socio-économique de certains programmes d'AB.
- 6 À travers les programmes d'AB, l'UE a impulsé une approche consultative et de concertation avec les principaux PTF qui a permis de mieux structurer l'offre d'assistance internationale au Maroc en renforçant les complémentarités et en favorisant une logique globale de soutien mais avec des modes opératoires conjoints encore limités.
 - Outre l'UE, le Maroc a reçu l'aide de nombreux bailleurs de fonds pour la mise en œuvre de ses réformes, notamment la BM et la BAD qui sont de loin les plus importants bailleurs de fonds avec l'UE. Certains secteurs font l'objet d'appui considérable de la part des PTF (réforme de l'administration publique/gouvernance, agriculture, compétitivité, éducation, protection sociale). Les documents de formulation des programmes d'AB dressent une cartographie détaillée des autres PTF intervenant dans le secteur appuyé et les contacts établis durant la période de formulation ont permis d'améliorer le positionnement de l'aide européenne mais sans déboucher sur des matrices de performance conjointes, bien que des missions de formulation communes aient été menées par l'UE, la BAD et la BM dans les secteurs de la gouvernance et de la protection sociale. Les différences dans les cycles de programmation et de mise en œuvre sont la principale raison pour laquelle les bailleurs de fonds n'ont pas réussi à produire une matrice de performance conjointe en dépit des efforts entrepris en ce sens, notamment pour les programmes Hakama et PASS II. En outre, il convient de noter également que les AB des autres PTF ne sont pas des dons, comme ceux de l'UE, mais des prêts et, à ce titre, ils ne sont pas tenus de mettre en œuvre des conditionnalités aussi strictes dans leurs modalités de décaissement.
 - Les PTF ont pris l'initiative de renforcer leur coordination et leur dialogue au travers du Groupe Principal des Partenaires⁵⁰ (GPP) qui rassemble depuis 2016 les responsables des agences et banques de développement présentes au Maroc. Des Groupes Thématiques (GT) ont également été établis, souvent à l'initiative de l'UE et de ses États membres, dans les secteurs où interviennent plusieurs PTF afin de combiner les efforts d'analyse, de coordonner les activités, de favoriser des synergies et d'opérer un échange d'information. C'est le cas du genre, de la régionalisation, de la justice, de l'éducation, de la jeunesse et de la santé et protection sociale. Ces GT, qui se réunissent en théorie au moins deux fois par an, ont un degré d'activité qui reflète l'implication des PTF dans le secteur et les besoins de coordination qui en résultent⁵¹. En dehors de leur participation occasionnelle aux réunions des GT, les autorités marocaines n'ont pas joué un rôle proactif dans la coordination des PTF à l'exception du secteur de l'agriculture⁵² et de réunions occasionnelles de coordination organisées lors de la mise en œuvre de projets de coopération⁵³. Finalement, la DUE a maintenu également des contacts formels et informels avec les PTF actifs dans tous les secteurs appuyés⁵⁴. Cette coordination entre PTF a permis de fortes complémentarités dans la plupart des secteurs.
 - Les programmes d'AB ont également favorisé la coopération et le co-financement dans des secteurs d'intervention communs avec d'autres PTF à travers la conclusion de conventions de délégation confiant une partie de l'aide complémentaire à des organismes internationaux ou à des agences de coopération des États membres⁵⁵.

⁴⁸ La part la plus importante est constatée dans le secteur de la justice, avec une enveloppe de projets s'élevant à 5 millions d'euros (6% du montant de l'appui budgétaire au secteur de la justice 2013-2019). Voir détails dans le volume II.

⁴⁹ Au cours de la période 2013-2019, 211 millions d'euros provenant de l'enveloppe bilatérale du Maroc ont été ainsi utilisés pour des interventions FIV dont 100 millions liés de manière indirecte aux secteurs appuyés par l'AB. Voir détails dans le volume II.

⁵⁰ Présidence et Secrétariat permanents par le Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies pour le Développement au Maroc (présidence permanente assurée par le PNUD), avec deux co-présidences tournantes – un bailleur bilatéral et un bailleur multilatéral actuellement, l'Allemagne et la BAD.

⁵¹ Les GT peuvent être mis en veilleuse lorsque le secteur n'est plus considéré prioritaire par les PTF.

⁵² Depuis le lancement du Plan Maroc Vert, le ministère de l'Agriculture, Pêche Maritime, Développement Rural et Eaux et Forêts tient une réunion annuelle sous forme de Table Ronde avec les PTF en présence de l'ensemble des structures institutionnelles impliquées et durant laquelle sont présentés un point d'étape stratégique du secteur ainsi que l'état d'avancement des programmes financés par les bailleurs de fonds.

⁵³ Ainsi, le Ministère de l'Éducation, à travers son UGP, et le Ministère de l'Intérieur.

⁵⁴ Comme c'est le cas, par exemple, dans le secteur de la gouvernance où des contacts étroits ont lieu avec la BM et la BAD en raison de l'appui fourni par ces deux organisations aux réformes en cours.

⁵⁵ Ex. : British Council et l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement sous FP, GIZ sous PACC, UNICEF sous Justice et Protection Sociale

- Les programmes d'AB ont tous contribué aux Objectifs de Développement Durables (ODD) de l'Agenda 2030, Les matrices de performance ne reprennent aucun des indicateurs de suivi des Objectifs de Développement Durables (ODD) de l'Agenda 2030⁵⁶. Il faut toutefois noter que les indicateurs ODD n'ont été proposés qu'en 2016 et que par conséquent, seuls quatre des 17 programmes évalués auraient pu y faire référence.
- 7 Les programmes d'AB ont permis à l'UE de se positionner en tant que leader dans certains secteurs stratégiques peu abordés par les autres bailleurs de fonds.
- Les programmes d'AB ont permis à l'UE de se positionner de manière forte par rapport à d'importants enjeux de réforme peu couverts par les autres PTF, notamment dans le domaine de l'alphabétisation, de la politique sylvestre ou de la réforme de la justice, reflétant la place importante accordée dans le cadre de la coopération UE-Maroc aux enjeux de gouvernance et de la promotion d'une approche de développement fondée sur les droits.



« Les programmes d'AB ont permis à l'UE de se positionner de manière forte par rapport à d'importants enjeux de réforme peu couverts par les autres PTF. »

3.2



Opportunités créées par l'appui budgétaire pour la gestion des politiques publiques

3.2.1 Espace fiscal et prédictibilité de l'aide

- 8 Représentant en termes monétaires une part limitée du budget marocain, les programmes d'AB ont néanmoins contribué à augmenter la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement.
- Le montant total des appuis budgétaires engagés (hors AC) s'est élevé à 977,8 millions d'euros représentant environ 0,4% des dépenses budgétaires globales du pays et environ 0,8% des prévisions de dépenses des ministères soutenus par les programmes d'AB sur la période d'évaluation⁵⁷. Cette proportion s'élève à 2% en termes de dépenses d'investissement⁵⁸, ce qui a contribué à améliorer la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement conjointement avec les apports financiers des appuis budgétaires des autres bailleurs de fonds.
- L'apport financier des programmes a représenté une proportion conséquente (11%) de l'augmentation annuelle moyenne du budget sur la période 2013-2019⁵⁹ fournissant au gouvernement des ressources importantes pour la mise en œuvre des réformes.

⁵⁶ Liste des indicateurs ODD figurant à l'annexe IV du Rapport du Groupe inter-institutions et d'experts sur les indicateurs des Objectifs de développement durable (E/CN.3/2016/2/Rev.1).

⁵⁷ Selon les Projets de Lois de Finances, les prévisions des dépenses globales de la période 2013-2019 se sont élevées au total à environ 253 milliards d'euros.

⁵⁸ Les dépenses d'investissement représentaient 16% des dépenses globales 2013-2019.

⁵⁹ L'accroissement annuel moyen des dépenses globales calculé à partir des Lois de Finances sur la période 2013-2019 s'élevait à environ 1,2 milliards d'euros.

9 Bien qu'il n'y ait pas de relation automatique entre l'apport financier des programmes et les budgets sectoriels, les programmes d'AB ont pu favoriser l'allocation de ressources supplémentaires aux réformes.

- La prolongation de la durée de la plupart des programmes dans la majorité des cas n'a pas affecté les décaissements de l'appui budgétaire. Sur 17 programmes examinés, dix ont été prolongés avec la durée supplémentaire accordée s'étalant entre 12 et 48 mois. Toutefois, ces prolongations étaient en majorité liées à l'aide complémentaire ou aux budgets additionnels alloués aux programmes, n'affectant le calendrier des décaissements que dans le cas de trois programmes. De même, le taux relativement faible de décaissement pour deux des programmes achevés⁶⁰ et les décalages de décaissement par rapport à l'échéancier prévu dans les conventions de financement ont représenté des variations gérables par rapport aux prévisions budgétaires.
- Les crédits alloués dans le budget de l'État ont augmenté entre 2013 et 2019 pour la plupart des ministères appuyés par l'AB, les plus fortes hausses étant constatées pour les budgets des ministères de l'agriculture et de l'éducation nationale. Cependant, par rapport au budget total de l'État, les proportions des budgets sectoriels sont restées relativement stables⁶¹.
- Les budgets ministériels ne permettent pas, toutefois, de se faire une idée claire des ressources allouées aux politiques sectorielles, d'une part en raison des remaniements institutionnels et des changements dans l'attribution des responsabilités⁶², et d'autre part, parce que le budget de l'État n'est pas la seule source de financement des politiques sectorielles. Le secteur de l'agriculture et de la pêche, par exemple, bénéficie de 8 comptes d'affectation spéciale (CAS) ; les ressources portant spécifiquement sur l'agriculture (y compris Fonds de développement rural et les zones de montagne) représentaient 46,4% du budget global du secteur en 2018⁶³. Dans ces conditions, il est difficile de consolider l'évolution globale des ressources allouées à un secteur donné⁶⁴ et cela d'autant plus que certains secteurs impliquant un nombre considérable d'administrations et d'établissements publics, comme croissance et compétitivité, se prêtent mal à un tel exercice.
- En outre, les comptes nationaux ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure les crédits supplémentaires ont été utilisés pour financer des dépenses liées aux réformes⁶⁵. Les projets de performance (PDP) que les ministères sont tenus de présenter lors de l'adoption du projet de loi de Finances depuis 2015 ont contribué à améliorer la lisibilité des politiques publiques mais le manque d'unification du budget reste une source d'opacité budgétaire⁶⁶. De plus, les PDP, en tant qu'instrument de gestion des politiques publiques introduits depuis seulement quelques années, doivent encore faire l'objet d'améliorations dans le cadre de la réforme budgétaire en cours.
- En conclusion, il est difficile de déterminer si les programmes d'AB ont influencé directement l'affectation des ressources budgétaires. Cependant, le fait de participer à un programme de l'AB a semble-t-il conféré un surplus de crédibilité aux enjeux de réforme portés par les ministères sectoriels, ce qui, de l'avis de ces derniers, a joué un rôle dans le processus de négociation budgétaire. Les programmes d'AB ont donc pu ainsi contribuer à augmenter indirectement les dépenses discrétionnaires⁶⁷ sur lesquelles les ministères peuvent s'appuyer pour mettre en œuvre leurs réformes même si cela est difficile à quantifier.

⁶⁰ EDU II (61%), FP (38%). FP est achevé du point de vue de l'appui budgétaire mais pas de la mise en œuvre de l'aide complémentaire.

⁶¹ Une légère augmentation est constatée notamment en ce qui concerne le Ministère de l'agriculture.

⁶² Par exemple, le HCEFLC a été incorporé dans le MAPMDREF en 2016. Les responsabilités du MFPA ont été reprises par le MEF en 2019. Le Département de la réforme de l'administration a été incorporé dans le MEFA en 2019.

⁶³ Source : Rapport sur les Comptes Spéciaux du Trésor- Projet de Loi de Finances 2020. Dans le cadre du PMV, certains de ces comptes participent grandement au financement des projets prévus et contribuent ainsi à l'atteinte des objectifs fixés. Il s'agit notamment du Fonds de développement agricole (FDA) et du Fonds pour le développement rural et des zones de montagne (FDRZM), considérés comme des instruments essentiels pour la mise en œuvre de la politique agricole actuelle. Il est primordial de faire la distinction entre la politique sectorielle agricole (PMV) appuyée entre autres par le FDA et la politique intégrée portée par la Stratégie Nationale de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (SNDRZM) qui fait l'objet du PADT avec la régionalisation avancée. Le Fonds pour le Développement Rural et les Zones de Montagne (FDRZM) qui englobe les ressources propres du fonds et les contributions des secteurs concernés (Équipement, Santé, Éducation et Agriculture) est la principale source de financement de l'intégration intersectorielle du développement rural et du PRDTS à côté des autres sources de financement que sont le CAS-INDH, la contribution financière des Conseils Régionaux et l'ONEE. Cette architecture financière ne doit pas être analysée de manière dissociée. Il faudrait l'approcher dans la globalité des 4 sources de financement orientées vers la convergence et l'intégration en matière de réduction des disparités territoriales et sociales. Il s'agit d'une réforme intersectorielle appuyée par l'Union Européenne et non pas sectorielle. Le PADT concerne les deux volets de la SNDRZM (Volet 1. PRDTS et Volet 2. Projets EDI/PEP 'Écosystèmes de Développement Intégré et Projets Environnementaux Prioritaires') avec la régionalisation avancée.

⁶⁴ La lisibilité budgétaire est encore réduite par les reports de crédits d'investissement autorisés d'une année à l'autre par la législation nationale à hauteur de 30%.

⁶⁵ Les lois de règlement ventilent les budgets ministériels en trois grandes catégories (1. personnels, 2. investissement, et 3. matériels et dépenses diverses). D'où l'impossibilité de déterminer la part du budget allouée au financement d'une réforme. L'examen des projets de performance (PDP) ne permet pas de jeter un meilleur éclairage car l'inclusion des comptes spéciaux du Trésor, qui n'obéissent pas à la logique de budgétisation triennale, donne une image déformée de la réalité des budgets.

⁶⁶ En outre, une analyse plus fine des PDP demanderait un accès plus fourni aux données budgétaires que celles publiées sur le site du MEFA

⁶⁷ C'est-à-dire la part des dépenses, hors masse salariale et autres charges récurrentes, qui peuvent être affectées aux politiques publiques à la discrétion des ministères.

3.2.2 Alignement et harmonisation des cadres de performance

- 10** Les programmes ont promu une gestion coordonnée des politiques publiques sans toutefois surmonter entièrement leur fragmentation.
- Les programmes d'AB ont favorisé une meilleure gestion des politiques publiques en réunissant toutes les parties prenantes impliquées dans la réforme autour d'une matrice de performance fournissant un cadre opérationnel commun mais sans, toutefois, surmonter la fragmentation des politiques publiques.
 - Les dispositifs de coordination de l'appui budgétaire ont eu des effets bénéfiques en élargissant et en renforçant le dialogue et la coordination sectorielle dans le cadre des programmes. Ils n'ont pas permis, cependant, de remédier à eux seuls aux faiblesses des mécanismes et des pratiques de coordination sectorielle et intersectorielle au sein de l'administration.
 - Le MEFRA, en tant que coordinateur national pour la coopération européenne, a joué un rôle majeur dans la coordination et le suivi global des programmes, par sa participation à toutes les instances de concertation sectorielle mises en place, ce qui a contribué également à renforcer le suivi des politiques publiques par le gouvernement.
 - L'objectif d'une gouvernance publique harmonisée est loin d'être atteint selon les conclusions d'un rapport de l'OCDE publié en 2018 qui identifie la faible cohérence des politiques sectorielles et le manque de coopération/coordination entre les services du gouvernement comme l'un des principaux obstacles au développement du pays⁶⁸. Le Maroc, conscient du problème, a d'ailleurs récemment formulé un nouveau modèle de développement dont l'un des objectifs est de surmonter le manque de cohérence et de convergence des politiques publiques⁶⁹. Le nouveau gouvernement nommé le 07 octobre inclut de ce fait un nouveau département ministériel dédié : ce nouveau ministère délégué auprès du chef du gouvernement sera chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'évaluation des Politiques publiques.
- 11** Les programmes d'AB n'ont pas pu s'appuyer systématiquement sur un véritable suivi-évaluation des politiques publiques même s'ils ont contribué à en améliorer les pratiques.
- D'une manière générale, l'appui budgétaire n'a pas pu s'appuyer systématiquement sur un cadre et des pratiques de suivi-évaluation permettant de restituer clairement les résultats et les impacts des politiques appuyées⁷⁰. En conséquence, les éléments d'analyse et les référentiels nécessaires, notamment en termes de résultats et d'impact, ont souvent manqué au suivi des programmes et au dialogue politique. Le suivi réalisé dans le cadre des programmes, qui a permis de pallier, en partie, ces carences en fournissant une grande richesse d'information sur l'état d'avancement des réformes appuyées, n'a pas vocation à se substituer au suivi-évaluation national des politiques publiques.
- 12** L'appui budgétaire a suscité un dialogue sur les politiques sectorielles nourri entre l'UE et le Maroc dans tous les secteurs appuyés
- Les programmes d'appui budgétaire ont alimenté un dialogue nourri entre l'administration marocaine et l'UE sur les réformes appuyées. Ce dialogue a lieu à différents niveaux et à différentes étapes des programmes : lors du processus d'identification et de formulation, au cours des réunions de mise en œuvre, du déploiement de l'aide complémentaire et à l'occasion des demandes de décaissement et des missions de suivi. Le dialogue sur les politiques sectorielles s'est concentré sur la matrice de performance dont la conception a fait l'objet de négociations souvent intenses entre l'administration marocaine et l'Union européenne. Dans la mise en œuvre, le dialogue a été essentiellement technique portant sur la réalisation des indicateurs et cibles telles qu'elles sont analysées dans les demandes de décaissement et les rapports de suivi. Comme il a été déjà mentionné, ce dialogue a souvent permis d'accélérer les réformes. En dehors de ces réunions, le suivi se fait de manière plus informelle au travers de contacts réguliers entre la DUE et l'administration marocaine, mais sans recours à des agendas précis et à des comptes-rendus détaillés. Le secteur de la santé dont toutes les réunions ont été documentées et archivées est une exception qui a été depuis généralisée aux autres secteurs selon la DUE. Il faut également noter que les points de dialogue politique, qui figuraient, déjà dans les dossiers de décaissement et la correspondance entre le coordinateur et parties prenantes, sont désormais mentionnés dans les nouvelles conventions de financement.
 - Les comités de pilotage des programmes ont promu un dialogue plus inclusif et participatif entre les départements impliqués dans la réforme, sans toutefois lever complètement les

⁶⁸ Examen multidimensionnel du Maroc, OCDE, 2018

⁶⁹ « L'absence d'une vision stratégique globale et à long terme, partagée et assumée par tous les acteurs, ainsi que des réformes élaborées en silos, sans coordination ou référentiels lisibles, ne favorisent pas la cohérence d'ensemble autour de priorités compatibles avec les ressources réellement disponibles et les capacités effectives des acteurs » Commission Spéciale sur le Modèle de Développement *Le nouveau modèle de développement, Synthèse, avril 2021*.

⁷⁰ Ces faiblesses ont été soulignées dans le récent rapport de la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement « Le pilotage des politiques publiques n'est pas indexé systématiquement sur un dispositif rigoureux de suivi et d'évaluation ». *Le nouveau modèle de développement, Rapport général, avril 2021*.

problèmes de coordination sectorielle et intersectorielle au sein de l'administration marocaine. Certains programmes (ALPHA III, Protection Sociale) ont promu une plus grande implication de la société civile dans les politiques publiques complétant les efforts réalisés à travers les initiatives mises en œuvre par l'UE dans le cadre de sa feuille de route pour l'engagement envers la société civile pour la période 2015-2019.

13 Le gel des relations politiques a constitué un contexte difficile pour la mise en œuvre des programmes, qui ont cependant démontré leur valeur ajoutée.

- Le gel des relations politiques entre décembre 2015 et janvier 2019⁷¹ a empêché les possibilités de synergie entre le dialogue sur les politiques sectorielles des appuis budgétaires et le dialogue politique conduit au sein des instances conjointes de l'AA⁷².
- En revanche, les programmes d'appui budgétaire ont permis de poursuivre le dialogue avec l'administration marocaine pendant cette période de gel, y compris à travers des contacts de haut niveau qui n'auraient pas pu avoir lieu sans l'appui budgétaire, démontrant l'importance des réseaux relationnels créés entre l'administration marocaine et les services de la Commission (notamment la DUE) grâce à l'appui budgétaire.
- Le gel des relations politiques a également affecté la capacité des parties prenantes à mettre en œuvre des actions de communication et de visibilité prévues dans les conventions de financement.



⁷¹ Suite aux arrêts de la Cour de Justice portant sur l'application territoriale des mesures de libéralisation UE-Maroc en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche.

⁷² La mission d'évaluation n'a pas eu accès aux comptes-rendus des comités et sous-comités de l'AA.

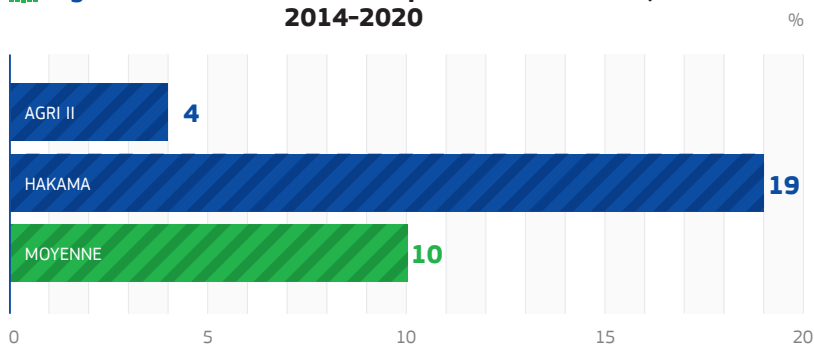
3.2.3 Renforcement des capacités administratives

14 L'aide complémentaire (AC) a joué un rôle important d'accompagnement des réformes fort apprécié par les partenaires marocains. Cependant, cette aide n'a pas toujours été bien articulée avec l'AB et a été sous-utilisée en ce qui concerne les programmes achevés.

- Les programmes d'AB ont tous inclus une enveloppe d'aide complémentaire – essentiellement sous forme d'assistance technique, de jumelage administratif ou de convention de délégation⁷³ – destinée à accompagner l'administration marocaine dans la mise en œuvre des réformes appuyées. Globalement, cette aide a représenté 10% des budgets des programmes avec des contributions variant selon les besoins et allant de 4% pour AGRI II à 19% pour Hakama II.
- Les programmes les plus récents (2016-2018) ont tous une enveloppe d'AC supérieure à 10% du budget total des programmes, ce qui témoigne de l'attention accrue accordée au renforcement des capacités. Certains programmes dont l'enveloppe était modeste en comparaison des champs couverts dans la matrice de performance ont bénéficié de complémentarités avec d'autres programmes de l'UE et des initiatives d'autres bailleurs de fonds⁷⁴.
- L'expertise fournie dans le cadre des programmes a joué un rôle important dans le renforcement des compétences en gestion des politiques des ministères, agences et établissements publics liés et l'amélioration de leur capacité d'exécution des réformes. D'après les parties prenantes marocaines, l'accent mis sur les enjeux de capacités et d'exécution des réformes est d'ailleurs l'un des apports les plus significatifs de l'UE en comparaison avec d'autres bailleurs de fonds⁷⁵, la plupart des parties prenantes interrogées s'étant déclarées satisfaites de la performance des aides complémentaires⁷⁶. Il faut noter que les aspects de renforcement des capacités ne sont pas toujours suffisamment traités par les indicateurs des matrices des programmes et, que, par conséquent, la croissance institutionnelle induite par les programmes n'est pas toujours bien capturée.
- L'utilisation des fonds d'AC apparaît mitigée pour les six programmes achevés : si 95% des sommes contractées ont été déboursées, seulement 65% des fonds disponibles avaient été contractés⁷⁷. Cette sous-utilisation reflète la différence entre les besoins estimés et réels, les économies réalisées dans la passation des marchés, les procédures infructueuses et l'évolution du contexte qui a parfois rendu le déploiement d'une aide complémentaire moins nécessaire ou opportune qu'initialement envisagé.
- L'aide complémentaire n'a pas toujours été bien articulée avec l'appui budgétaire, le plus souvent en raison d'une synchronisation rendue difficile par la longueur des procédures de mise en œuvre de l'AC. Dans quelques cas, une déconnexion des objectifs de l'aide complémentaire avec les objectifs des programmes a été constatée, ce qui a réduit les synergies entre les deux modalités constitutives des programmes de l'AB indépendamment des bénéfices par ailleurs obtenus au travers des interventions réalisées.

Figure 5

Aides complémentaires à l'AB, 2014-2020



Source: DUE

L'utilisation des fonds d'AC apparaît mitigée pour les six programmes achevés : si
95%
des sommes contractées ont été déboursées, seulement
65%
des fonds disponibles avaient été contractés.

⁷³ L'enveloppe AC a également couvert les missions de suivi, les missions d'identification et de formulation, les évaluations, les subventions et l'acquisition d'expertise et de services ponctuels liés à l'exécution du programme.

⁷⁴ Voir infra constat 37 concernant les programmes Emploi/PME et PACC.

⁷⁵ En particulier, la Banque Mondiale qui attache plus d'importance à la volonté politique comme critère d'engagement auprès des autorités marocaines.

⁷⁶ L'enquête réalisée auprès de l'administration marocaine semble en donner, cependant, une image plus mitigée : sur 38 répondants, 14 ne se positionnent pas sur le renforcement des capacités des entités appuyées par l'aide complémentaire. Seules 16 personnes affirment qu'il y a eu effectivement un renforcement des capacités.

⁷⁷ Si l'on exclut le programme Emploi/PME dont l'enveloppe d'AC n'a été utilisée qu'à hauteur de 14%, le taux global de passation des contrats s'élève à 71% du montant total alloué à l'AC pour ces six programmes.

3.3

> Contribution de l'appui budgétaire à l'évolution et aux résultats des politiques soutenues

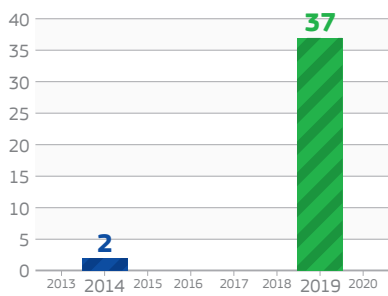
3.3.1 Gouvernance et gestion des finances publiques

a) Principaux jalons et produits des politiques

- 15** L'adoption de la loi organique relative à la loi de finances (LOF) en 2015 a constitué une étape importante qui a conditionné les progrès réalisés depuis lors dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire

Figure 6

Nombre de PdP présenté au Parlement



Source: MEFRA

- 16** Cependant, le degré de participation des ministères sectoriels dans l'exercice d'arbitrage budgétaire est resté relativement faible.
- 17** La transparence entourant l'exécution budgétaire s'est largement améliorée mais reste incomplète.

La LOF encadre l'ensemble de la gestion financière de l'État, à travers les différentes dimensions et phases de celle-ci (programmation, autorisation, exécution, contrôle du budget) et détermine les responsabilités respectives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (Cour des Comptes) en matière de gestion publique financière. La LOF a permis une transition vers une nomenclature programmatique orientée vers la destination de la dépense. D'ailleurs, la discipline budgétaire s'est améliorée, comme en témoigne l'évaluation réalisée dans le cadre du PEFA (2016)⁷⁸. La crédibilité budgétaire est accrue, grâce à des prévisions de qualité, un contrôle interne rigoureux des dépenses et des procédures claires de passation de marché (une exception concerne les arriérés de paiement). La LOF prévoit l'élaboration de la loi de finances de l'année par référence à une programmation budgétaire triennale (PBT). Cette programmation a été préparée en 2018 et a été prise en compte dans la préparation du projet de loi de finances 2019. Dans ce contexte, 37 Projets de Performance (PdP) ont été transmis au Parlement au titre de l'exercice budgétaire 2019 contre deux en 2014. La première édition du Rapport de Performance a accompagné le projet de loi de règlement de la loi de finances de 2018. Les données concernent les 26 ministères et institutions ayant élaboré et transmis des projets de performance au titre de l'année 2018. Elles font apparaître les taux d'émission des crédits par ministères et organismes en distinguant les dépenses de personnel, de matériels et les dépenses d'investissement.

La crédibilité budgétaire est accrue, grâce à des prévisions de qualité, un contrôle interne rigoureux des dépenses et des procédures claires de passation de marché.

- Des efforts ont été faits par le MEFRFA pour accompagner les départements dans la préparation du budget suivant les procédures définies par la LOF (formations, assistance technique, guides et autres activités de sensibilisation), et notamment en ce qui concerne la conception des indicateurs des projets de performance. Cependant, les affectations budgétaires restent fortement marquées par un arbitrage réalisé au plus haut niveau du Gouvernement.
- Un premier rapport d'exécution budgétaire semestrielle suivant la nomenclature de la loi de finances (par Ministère) a été publié dans le cadre du programme Hakama I (octobre 2017). De même, la Cour des Comptes du Maroc a publié un premier rapport sur l'exécution budgétaire. Enfin, les délais de soumission de la Loi de Règlement ont été ramenés à 15 mois, comme prévu par la LOF au lieu de 24 mois en début de période.
- À partir de 2019, l'information budgétaire communiquée au Parlement et aux parties prenantes a connu un renforcement significatif grâce à l'élaboration d'un rapport budgétaire préalable à la loi de finances. Des efforts ont été faits pour associer la société civile au processus budgétaire. Ainsi, la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) dispose, depuis le mois d'octobre 2015, d'un groupe parlementaire à la Chambre des Conseillers. Un budget citoyen est publié annuellement depuis 2013. Document simplifié de la Loi de Finances, il résume les principaux chiffres figurant dans cette Loi, à travers lesquels le citoyen peut déterminer la façon dont les dépenses sont réparties pour financer les services publics, ainsi que les recettes provenant de diverses sources. Ce document permet également aux citoyens de suivre les dépenses publiques et de prendre connaissance des niveaux du déficit budgétaire et de l'endettement public, ainsi que de l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques.

⁷⁸ « Les principales conditions relevant de la discipline budgétaire et financière sont en effet réunies, comme en témoignent la fiabilité du budget et la réalisation des objectifs de stabilité qui lui sont fixés ». Rapport PEFA 2016.

- Les faiblesses persistantes en matière de transparence concernent en premier lieu le nombre excessif de Comptes Spéciaux du Trésor (CST) et de Services de l'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA) qui fragmente et diminue la lisibilité des dépenses, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer le coût des politiques publiques⁷⁹. Toutefois, le nombre de CST a connu une forte baisse depuis le début des années 2000, passant de 151 en 2001 à 67 en 2019. Cette baisse s'inscrit dans une démarche continue de rationalisation et de recherche d'efficience mais la part des dépenses affectées aux CST représentait encore près de 20% des dépenses prévues dans les Lois de Finances 2013-2019. Elles concernent en second lieu le manque d'information sur l'exécution du budget (pas de rapport consolidé de mi ou de fin d'année). Enfin, ces faiblesses concernent le manque de consolidation des données⁸⁰. Ces deux dernières faiblesses sont en passe d'être résolues avec la publication, en juillet 2021 d'un document de revue à mi-parcours. D'autre part, le projet de loi des finances 2021 comprend une réforme du périmètre des établissements publics, ce qui aura une incidence sur la réforme des comptes spéciaux. La création d'agences de développement ad hoc participe à la réduction du nombre des CST et des dépenses qui leur sont affectées.

Le projet de loi des finances 2021 comprend une réforme du périmètre des établissements publics, ce qui aura une incidence sur la réforme des comptes spéciaux.

18 Des faiblesses importantes demeurent dans la gestion des investissements publics.

- Ces faiblesses sont relevées en particulier dans le rapport PEFA de 2016⁸¹. Non existence d'une procédure centralisée de sélection des grands projets d'investissement sur la base de critères unifiés et établis à l'avance ; absence d'un référent méthodologique pour l'étude des projets d'investissement ; les études ne sont pas validées par un organisme indépendant du ministère qui prévoit l'investissement et ne sont pas publiées ; les projets sont gérés à l'échelon ministériel ; absence de processus de sélection systématique intersectorielle des projets ; absence de fichier centralisé des projets d'investissement. Le MEFRA a, cependant, mis en place une feuille de route qui s'inspire des bonnes pratiques en la matière et du benchmark international (PLF 2018). En outre, une entité destinée à la gestion des investissements publics a été créée au sein de la Direction du Budget du MEFRA⁸². Le programme Hakama II suit de près cet aspect et a défini des indicateurs de performance à ce sujet.

19 La LOF a consacré la prise en compte de la dimension genre dans les pratiques de planification, de programmation, de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

- Des initiatives préfigurant la budgétisation sensible au genre ont été lancées. Un Centre de l'Excellence de la Budgétisation Sensible au Genre (CE-BSG) a été lancé par le MEFRA depuis 2013, qui soutient les départements sectoriels pilotes à l'aide d'outils et d'instruments techniques pour renforcer la prise en compte de la dimension genre dans leur processus budgétaires (à travers des programmes dédiés aux genre, des objectifs et des indicateurs genre)⁸³. L'UE a d'ailleurs appuyé cette réforme dans le cadre du programme AB Égalité-Moussawat.

20 Une réforme fiscale de grande ampleur a été engagée.

- Afin de faire face aux deux défis que représentent, pour le maintien d'un niveau de financement public adéquat, d'une part, la libéralisation commerciale et l'érosion des recettes douanières et d'autre part, l'accumulation des régimes dérogatoires, le Gouvernement a poursuivi la mise en œuvre de sa stratégie de transition fiscale reposant sur la fiscalité indirecte.
- La tenue à trois reprises des Assises de la Fiscalité⁸⁴ doit être soulignée ; ces assises sont un moment important d'échanges entre les représentants de la société civile et le gouvernement. À la suite de la tenue des Assises Nationales de la Fiscalité d'avril 2013, un ensemble de mesures visant tant les impôts directs que les impôts indirects ont été mises en œuvre. Parmi les nombreuses mesures adoptées, on retiendra en particulier la taxation progressive des revenus agricoles (2014), la rationalisation continue des exonérations fiscales, l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration du contrôle fiscal. Les Assises Nationales de la Fiscalité de 2019 ont abouti à un projet de loi-cadre portant réforme fiscale, qui vient d'être adopté par le Parlement en juillet 2021.

⁷⁹ Les ressources des CST peuvent être reportées d'une année sur l'autre, ce qui ne permet pas de calculer les ressources réelles pour une année donnée. La réduction du nombre de CST est aussi préconisée par le FMI dans le rapport « Article iv » de Janvier 2021.

⁸⁰ Rapport PEFA, 2016

⁸¹ Rapport PEFA 2016. Il faut noter que dans un souci d'amélioration de l'efficacité de l'investissement public, la Banque Mondiale a développé une méthodologie de gestion des investissements publics appelée PIM. Elle est basée sur une présélection des projets, l'élaboration d'une banque de projets centralisée au niveau du MEFRA et une priorisation des investissements en fonction de l'impact et des ressources disponibles.

⁸² Cette entité est en train de mettre en place un référentiel méthodologique pour l'étude et l'instruction des projets d'investissements.

⁸³ La maquette des PdP consacre une partie à la dimension genre dans la stratégie du département ou du programme.

⁸⁴ En 1999, 2013 et 2019

21 Une démarche visant l'amélioration de la qualité des services publics a été initiée.

- Les ministères et agences publiques ont installé une procédure de déposition des réclamations en ligne⁸⁵. Le Plan d'Action Stratégique 2017-2021 de la Direction Générale des Impôts prévoit en particulier de devenir une administration de service totalement numérique. La participation des usagers se met en place par le biais des réclamations et des suggestions qu'ils peuvent déposer sur le portail national « chikaya.ma ». Cependant, le projet de Charte des Services Publics, en préparation depuis plusieurs années, n'a été adopté qu'en juin 2021. Un observatoire de la qualité des services publics est en préparation ; il permettrait de mieux apprécier le degré de satisfaction des citoyens.

22 Des progrès ont été accomplis dans le renforcement de l'efficacité du contrôle des établissements et entreprises publiques et dans la modernisation des procédures concernant les marchés publics.

- Un rapport sur les établissements publics est publié chaque année, en liaison avec la Loi de Finances. Le rapport de 2019 indique que le MEFRA œuvrera pour la mise en place d'un plan d'action visant la restructuration de certains EEP, notamment à travers la révision du statut des filiales et des actifs qui ne sont pas directement liés à l'objet principal des dits EEP, ainsi qu'à travers la rationalisation de leurs dépenses, et ce, dans le cadre de contrats-programmes avec l'État. La loi-cadre n°50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publiques (EEP) a été adoptée en juillet 2021.
- Le Maroc a adopté un nouveau Code des marchés publics, entré en vigueur au 1er janvier 2014. Des procédures groupées ont été mises en place. Des guides destinés aux PME ont été réalisés. Le Maroc a aussi créé une instance de la commande publique dotée d'un degré accru d'indépendance par rapport aux arrangements prévalant auparavant. Le Maroc a procédé ainsi à un alignement progressif des procédures et modalités de gestion nationales sur les standards internationaux. La dématérialisation des procédures en cours, sous la responsabilité de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), a aussi participé de cette simplification / rationalisation des procédures et de la gestion.

b) Contribution de l'appui budgétaire aux produits des politiques

23 Les programmes Hakama et Hakama 2, en s'inscrivant dans une perspective de long terme, ont pris en compte la complexité des mesures de réforme en matière de gouvernance publique, et le temps qu'elles nécessitent.

- Le dialogue politique intense qui a présidé à la conception du programme Hakama a joué un rôle structurant dans le processus de réforme de la gouvernance, notamment au travers de la définition d'une matrice de performance ambitieuse couvrant les principales priorités des autorités marocaines et permettant d'en baliser les avancées attendues⁸⁶. Ce processus de dialogue a également favorisé la coordination entre les différents départements ministériels qui ont pris part au programme. Il s'est maintenu tout au long du programme à un niveau essentiellement technique portant sur les missions de suivi et les décisions de décaissement.
- La vérification des conditions d'éligibilité, communes à tous les programmes d'AB financés par l'UE, a contribué à promouvoir une gestion des finances publiques plus saine et plus transparente. Le programme Hakama, lui-même, a accompagné de manière efficace la mise en œuvre de la LOF, au travers d'un ensemble d'indicateurs portant sur le cadre institutionnel et opérationnel de la réforme et de nombreuses actions de formation, qui ont permis de développer des méthodologies (guides, etc.) et de créer un vivier de formateurs. La certification des comptes de l'État, préparée dans le cadre de Hakama, est un des objectifs du programme Hakama 2.
- Les indicateurs de la matrice du programme Hakama et le suivi qui en a été réalisé ont également favorisé une meilleure implication du Parlement dans le processus budgétaire, notamment au travers de la publication et de la transmission de documents budgétaires. Le dialogue politique a aussi promu la participation citoyenne, en soutenant l'adoption de législations facilitant l'accès à l'information publique.
- D'autre part, le programme a rehaussé l'importance de la réforme fiscale avec un large éventail de mesures incluses dans la matrice de performance, dont la mise en œuvre a contribué à des avancées⁸⁷, notamment en ce qui concerne la rationalisation des dépenses fiscales, le renforcement du contrôle fiscal, la dématérialisation (avec une assistance fournie dans le cadre d'un jumelage⁸⁸), ou la mise en œuvre de la démarche d'analyse risque. De même, la réforme de l'impôt sur le revenu et de la TVA et l'harmonisation des dispositions fiscales pour la fiscalisation directe des activités agricoles faisaient l'objet d'actions de soutien technique et d'indicateurs.

⁸⁵ Décret n° 2-15-137 du Chef de Gouvernement relatif à la réception des plaintes par l'Administration et leur suivi et traitement publié le 26/6/2017.

⁸⁶ Un tableau récapitulatif présentant le degré d'achèvement des indicateurs d'Hakama se trouve dans le Volume 2, Fiche d'identification.

⁸⁷ 12 indicateurs, soit 41% du total portaient sur des mesures concernant la fiscalité.

⁸⁸ Amélioration de la performance de la Direction Générale des Impôts et de ses relations avec les contribuables, 01 mars 2017 au 28 février 2019.

- Hakama s'est aussi attaché à promouvoir la réforme des marchés publics en favorisant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation et l'adoption de documents types utilisés lors de la passation de marchés publics.
- Via les analyses fournies par les différentes AT, Hakama a contribué aux avancées, encore limitées, en ce qui concerne l'amélioration de l'offre de services administratifs au public avec, en particulier, l'utilisation de l'approche qualité dans certaines administrations et la généralisation du système d'accueil physique à l'ensemble des services, auprès des contribuables, de la Direction Générale des Impôts⁸⁹. Un projet de Charte des services publics, dont la préparation avait bénéficié d'une AT⁹⁰, a été soumis au Parlement en 2020 et adopté en juin 2021.
- La coordination entre bailleurs a été opérée de façon informelle et a permis une bonne articulation des programmes. L'UE, la Banque mondiale, et la BAD ont adopté une approche unifiée de leurs programmes de réforme de la gouvernance du secteur public au Maroc et ont assumé la charge non seulement de la coordination politique, mais aussi opérationnelle. La réalisation du PEFA, en 2016, atteste, entre autres, de cette coordination.
- En dépit d'une mise en œuvre parfois tardive, l'aide complémentaire a permis un renforcement effectif des capacités.

c) Résultats et impacts des politiques de gestion des finances publiques et facteurs déterminants

24 Le Maroc a joui d'une stabilité macroéconomique à laquelle la réforme budgétaire a contribué.

- Un contrôle strict du déficit public et une politique monétaire fondée sur un objectif d'inflation faible ont permis au Maroc de jouir d'une stabilité macroéconomique pendant la période évaluée. La recherche d'une réduction du déficit public est présente dans l'ensemble des Lois de Finances publiées pendant la période. La LOF a contribué à la maîtrise de l'équilibre budgétaire par l'application de dispositifs de contrôle des dépenses⁹¹. Le déficit des comptes publics a été progressivement réduit au cours de la période. Rapporté au PIB, le solde budgétaire était de 6,8% en 2012, et s'établissait à 3,6% en 2019⁹².
- La prudence de la gestion macroéconomique est également l'une des conditions générales des différents appuis budgétaires de l'UE et des autres PTF. Elle fait aussi partie des conditions figurant dans les lignes de précaution du FMI auxquelles le Maroc est éligible.

25 L'absence de système intégré et les nombreux cloisonnements entre les différentes administrations limitent la portée de la réforme budgétaire sur la gouvernance des politiques publiques.

- L'action des différents ministères est généralement limitée à leur strict périmètre de compétences, sans vision complète sur ses incidences dans la gestion des acteurs en amont et en aval de leur intervention. Des efforts pour plus de coordination entre les différents acteurs de la réforme des finances publiques ont cependant été accomplis: signature d'un protocole d'accord entre la Direction du Budget et la Trésorerie Générale du Royaume sur les échanges de données, mise en place de commissions dédiées à la préparation de la Certification entre la Cour des comptes et la TGR. Tous les Ministères sont tenus de réaliser une programmation budgétaire triennale (documentée, notamment, dans les PDP) mais il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure cette programmation renforce leur position dans les arbitrages budgétaires.

26 Le rendement du système fiscal s'est amélioré mais les réformes de la fiscalité n'ont pas encore réussi à réduire les inégalités de revenu et de patrimoine.

- Bénéficiant d'une croissance économique relativement soutenue, les mesures mises en œuvre ont contribué à la progression des ressources fiscales en valeur au cours de la période. Un recentrage sur la fiscalité domestique a été opéré et a permis de combler les pertes de recettes fiscales induites par la libéralisation de l'économie marocaine⁹³.
- Des progrès importants ont été enregistrés en matière de contrôle fiscal, avec un accroissement des ressources dédiées à cette activité, et un accroissement des contrôles fiscaux ponctuels.

⁸⁹ Idem

⁹⁰ Mission de Conseil pour la réforme de la gouvernance publique au Maroc, Numéro d'identification : ENPI/2017/388-381

⁹¹ Ces dispositifs consistent notamment dans la limitation des crédits de personnel ; le plafonnement du report des crédits d'investissement à 30% ; la rationalisation de la création et de la suppression des SEGMA et CAS et la sanctuarisation de certaines dépenses.

⁹² Cependant, l'épidémie de Covid intervenue en 2020 a changé la problématique de gestion du déficit public. Tenant compte de ce nouveau contexte, les priorités de la Loi de Finances pour l'année 2020 ont été révisées et une Loi de Finances Rectificative a été adoptée. Par conséquent, il est prévu que le déficit budgétaire atteigne 7,5% du PIB en 2020 contre une prévision préliminaire de 3,5%. Sources : Rapport Économique et Financier, MEFRA, 2020. 85, Projet de loi de finances rectificative pour 2020 et statistiques publiées par le MEFRA.

⁹³ Les recettes fiscales ont progressé de 2012 à 2019, passant de 176 à 211,9 milliards de dirhams, soit une progression annuelle moyenne de 2,7%. Rapportée au PIB, la pression fiscale a enregistré une décure au cours de la période, passant de 20,8% en 2012 à 18,4% en 2019.

27 Des progrès significatifs dans l'implication du Parlement dans la formulation des budgets ont été enregistrés. Cependant, l'implication de la société civile dans le processus budgétaire reste encore limitée.

28 L'accès des PME aux marchés publics a été amélioré, mais demande à être développé.

29 Une démarche visant l'amélioration de la qualité des services publics a été mise en œuvre, mais reste encore incomplète.

- Cependant, en matière de réforme de la TVA, les progrès vers une réduction du nombre de taux et la réduction des exemptions ont été limités depuis 2016. D'autre part, il est reconnu que l'assiette de l'impôt sur le revenu est particulièrement étroite⁹⁴.
- Enfin, les inégalités de revenu se situent à un niveau élevé avec un coefficient de Gini de 39,5% en 2013 et, en l'absence de politiques appropriées, pourraient se maintenir à ce niveau au cours de la prochaine décennie⁹⁵.
- La supervision du budget par le Parlement s'est améliorée depuis 2015. Lors de l'examen du PLF 2018, 409 amendements ont été proposés par le Parlement, les groupes de la majorité et les autres groupes et groupements parlementaires, contre 381 amendements examinés dans le cadre de la discussion du PLF 2017⁹⁶. Cette évolution est reflétée dans l'indice de supervision publié par International Budget Partnership (IBP), qui passe de 21/100 en 2015 à 44/100 en 2019. Cependant, selon le même rapport d'IBP, la supervision parlementaire reste faible pendant la phase de préparation du budget, ainsi que pendant sa mise en œuvre. En ce qui concerne la participation du public à l'exercice budgétaire, selon IBP, le score enregistré par le Maroc, bien qu'en légère amélioration (2% en 2015) n'était que de 6% en 2019⁹⁷.
- Des efforts ont été déployés pour unifier l'arsenal juridique par le décret sur les marchés publics de 2013, mais le gouvernement peut mieux faire en la matière pour lutter contre la corruption, simplifier le système réglementaire de passation des marchés publics qui est éparpillé et renforcer les prérogatives de la Commission Nationale de la Commande publique.
- La simplification des procédures administratives résulte d'avantage de la dématérialisation, qui a fortement progressé, que de l'allègement des démarches, qui exige une forte coordination interministérielle⁹⁸.

Lors de l'examen du PLF 2018, 409 amendements ont été proposés par le Parlement, les groupes de la majorité et les autres groupes et groupements parlementaires, contre 381 amendements examinés dans le cadre de la discussion du PLF 2017.

d) Contribution de l'appui budgétaire aux résultats et impact des politiques appuyées

- Hakama a contribué significativement à la diffusion de la culture de la LOF au sein de l'administration et à la production de savoirs et de savoir-faire. L'assistance technique fournie dans le cadre d'un jumelage a ainsi permis la constitution d'un vivier de formateurs : 41 gestionnaires ont reçu une formation de formateurs, permettant une pérennisation des connaissances et savoir-faire reçus et une diffusion au sein de l'administration. Il a aussi contribué à l'amélioration de l'efficacité d'ensemble du système administratif marocain, sans toutefois parvenir à réduire la fragmentation des politiques sectorielles. Le programme a contribué à améliorer la transparence budgétaire, qui reste cependant incomplète.
- Hakama a contribué à l'amélioration de l'efficacité du système fiscal au travers d'un ensemble d'actions et d'indicateurs, et de l'assistance technique, ce qui a favorisé un accroissement significatif des recettes fiscales au cours de la période. La contribution de Hakama à l'amélioration de l'équité fiscale est plus réduite : elle s'est principalement opérée grâce à la fiscalisation progressive des activités agricoles. Alors que les Assises de la Fiscalité de 2013 préconisaient un rééquilibrage des impôts directs et indirects, l'examen de l'évolution intervenue entre 2012 et 2019 montre que ce rééquilibrage n'a pas eu lieu⁹⁹. Cependant, Hakama a contribué à sensibiliser les acteurs sur ce sujet.

⁹⁴ Conseil Économique Social et Environnemental, Le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale, 2012 ; C. Grandcolas, Érosion de la base d'imposition et régimes préférentiels. Recommandations & Plan d'actions ; Projet de rapport final ; Avril 2018, Assistance technique pour le renforcement de la gouvernance fiscale, – UNION EUROPÉENNE N°ENPI/2017/394-861

⁹⁵ Selon le Scénario tendanciel. cf Rapport national 2020 sur la mise en œuvre par le Royaume du Maroc des Objectifs de Développement Durable, p.26.

⁹⁶ Le nombre d'amendements acceptés au titre du PLF 2018 s'élève à 121 contre 94 pour le PLF 2017. Cette évolution est reflétée dans l'indice de supervision publié par International Budget Partnership (IBP), qui passe de 21/100 en 2015 à 44/100 en 2019.

⁹⁷ Rapports annuels IBP

⁹⁸ Il convient de faire état de la loi N° 55-19, adoptée le 6 mars 2020, relative à la simplification des procédures et formalités administratives ; elle comporte un ensemble de changements encadrant la relation entre l'Administration et les usagers dans l'objectif de permettre à ces derniers d'accomplir leurs formalités dans des conditions optimales et dans les meilleurs délais.

⁹⁹ Les impôts directs représentaient 105% des impôts indirects en 2012, et ce ratio est identique en 2019.

- Hakama a proposé différentes incitations visant à l'amélioration des services publics, effective dans trois administrations et dans les services relevant de la Direction Générale des Impôts, posant ainsi les bases pour des impacts futurs.
- En l'absence d'un observatoire de la qualité des services publics (en projet), il n'est pas possible de savoir si, globalement, le degré de satisfaction des citoyens vis-à-vis de l'administration a été en augmentation au cours de la période étudiée.

e) Enjeux futurs

- Un premier enjeu réside dans la mise en place de la LOF au niveau de l'ensemble de l'administration. Il s'agit d'un processus de longue haleine qui demandera plusieurs années avant d'être réalisé. La mise en place systématique du suivi et de l'évaluation des politiques publiques est un second enjeu important. La réduction du nombre de CST et de SEGMA est aussi un enjeu en termes de lisibilité du budget de l'État. La réforme du système fiscal, de manière à générer un volume accru de ressources, et à contribuer à la réduction des inégalités, est aussi un enjeu majeur.
- Des relations entre le gouvernement et les organisations représentatives de la société civile existent, mais gagneraient à être renforcées. Le dispositif du budget citoyen doit être maintenu et développé. La réforme des marchés publics doit être poursuivie, en visant notamment à faciliter l'accès des PME. Le processus de digitalisation, déjà bien engagé dans différents secteurs de l'administration, doit se poursuivre.

3.3.2 Croissance et compétitivité

a) Principaux jalons et produits des politiques



30 Durant la dernière décennie les efforts du Maroc se sont intensifiés sur plusieurs chantiers de réformes économiques.

- Un ensemble de stratégies sectorielles visant à accroître la croissance et la compétitivité de l'économie ont été mises en œuvre permettant des avancées notables en termes d'accompagnement des (T)PME et de l'environnement des affaires. Le plan d'accélération industrielle (PAI) a permis d'intégrer de nouvelles filières par le développement d'écosystèmes autour d'entreprises phares en augmentant les liens entre grands groupes et petites et moyennes entreprises, la mise en place d'outils de soutien et le renforcement du rayonnement à l'international. Pour chaque filière industrielle porteuse, des PME intégrées à des leaders de l'industrie marocaine qui opèrent en partenariat avec des groupes internationaux de premier plan, forment un écosystème. Le PAI a abouti au développement de 54 écosystèmes industriels dans 15 secteurs.
- Les stratégies ont aussi visé une amélioration de l'environnement des entreprises, en particulier pour ce qui concerne les PME et les TPE, par un ensemble de mesures visant à simplifier les procédures administratives les concernant. Un ensemble de plans de soutien a été mis en place (programmes IMTIAZ (PME) et ISTITMAR (TPE): entre 2016 et 2019, 261 PME et 82 TPE industrielles ont bénéficié des financements au titre des programmes IMTIAZ et ISTITMAR. Un total de 170 start-ups ont été soutenues grâce au Fonds Innov Invest. L'adoption du statut des autoentrepreneurs a contribué aux efforts entrepris ayant pour but de résorber l'emploi informel, avec 130 000 inscrits fin 2019.
- Par ailleurs, des programmes et des mesures visant à améliorer la compétitivité des entreprises ont été mis en œuvre (dématérialisation des procédures du commerce extérieur, programme Primo Exportateur, etc.). Ceci a permis, par exemple, d'aboutir à ce que 70% de la chaîne d'import-export soit dématérialisée. De plus, une transition vers une économie verte a été amorcée avec

Le PAI a abouti au développement de
54
écosystèmes
industriels dans
15
secteurs.

la Stratégie Nationale du Développement Durable. Enfin, une stratégie nationale de la formation professionnelle a été formulée et des institutions appropriées ont été mises en place (Commission Nationale de la Certification chargée du pilotage du CNC¹⁰⁰ par exemple).

- Ces stratégies, cependant, manquent de cadre de suivi-évaluation robuste et actualisé, permettant d'avoir une vue d'ensemble des résultats obtenus en termes des objectifs poursuivis, notamment en ce qui concerne la dynamique des PME et TPE. Les dernières données disponibles sur les performances des PME, publiées, en 2020, par l'Observatoire Marocain de la TPME portent sur l'année 2018 (premier rapport annuel de l'Observatoire)¹⁰¹.



Agriculture

31 Le Plan Maroc Vert (PMV) a soutenu et impulsé la modernisation de l'agriculture marocaine, en favorisant sa reconversion graduelle en faveur de filières à forte valeur ajoutée et dont la capacité de résilience aux aléas climatiques est accrue.

- Le Maroc exerce un effort considérable en matière de développement du monde agricole et rural à travers plusieurs programmes et stratégies, en particulier le Plan Maroc Vert (PMV). Dans ce contexte, un renforcement significatif de l'agriculture à haute valeur ajoutée s'est opéré du fait de l'agrégation agricole¹⁰² et du Partenariat Public-Privé autour des terrains agricoles. Sur le plan géographique, le PMV a été décliné en Plans Agricoles Régionaux (PAR) adaptés aux potentialités agricoles des régions de l'ensemble du pays. Pour la mise en œuvre des projets du PMV, le ministère de l'Agriculture de la pêche maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts (MAPMDREF) a eu recours aux aides et incitations du Fonds de Développement Agricole¹⁰³ (FDA) et aux bailleurs de fonds internationaux. La mise en place de cette politique a été accompagnée d'une importante restructuration du Ministère en charge de l'agriculture (déconcentration des services) de la création de l'Agence du développement agricole qui coordonne la mise en œuvre du PMV et de l'Agence nationale pour le développement des zones oasiennes et de l'arganier), en plus de la création de la Direction de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne en 2013 qui coordonne la SNDRZM validée en 2015).
- La Stratégie de Développement Intégré de l'Espace Rural et de Zones de Montage (SDERZM), adoptée en 2015, a contribué à la coordination des interventions dans ces espaces et au suivi de la mise en œuvre de projets intégrés ciblés et fortement régionalisés grâce à la dynamique de la régionalisation avancée.



Le Maroc exerce un effort considérable en matière de développement du monde agricole et rural à travers plusieurs programmes et stratégies.

¹⁰⁰ Un Cadre National des Certifications (CNC) est un outil de classification des certifications offertes dans un pays en référence à des niveaux cohérents de maîtrise des savoirs, savoir-faire et compétences, selon un ensemble unique de critères pertinents (descripteurs) dont la définition repose sur les acquis de l'apprentissage.

¹⁰¹ L'évaluation n'a pas eu accès au **deuxième rapport** de l'Observatoire portant sur les exercices 2019-2020 qui a été publié seulement en septembre 2021.

¹⁰² C'est un partenariat gagnant-gagnant entre l'amont productif (agrégé : agriculteurs ou organisations professionnelles (toute personne physique ou morale de droit public ou privé y compris les coopératives, les associations ou les groupements d'intérêt économique) et l'aval commercial et industriel (agrégateur) qui permet notamment de dépasser les contraintes liées à la fragmentation des structures foncières tout en assurant aux exploitations agrégées de bénéficier des techniques modernes de production et du financement et d'accéder au marché intérieur et extérieur.

¹⁰³ Le FDA est un Compte d'Affectation Spéciale, au sein des Comptes Spéciaux du Trésor.

- Pour garantir le développement des organisations professionnelles agricoles locales, les pouvoirs publics ont encouragé les agriculteurs à s'organiser en coopératives (PMV PII) et appuyé la mise à niveau des interprofessions agricoles et la signature de contrats programmes des filières de productions agricoles comportant des engagements de l'État et de ces interprofessions. Cette dynamique est renforcée par le soutien des filières agricoles apporté par l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH).
- La mise en œuvre de la stratégie nationale de conseil agricole a doté le secteur d'un système de conseil agricole intégré que l'État pilote et régule. Elle a permis le développement du conseil agricole privé, en le dotant d'un cadre légal approprié, en dynamisant les services de l'État à travers notamment la création en 2013 de l'Office national du conseil agricole (ONCA) et la loi portant réorganisation du service de conseil agricole en 2015. Ces conditions indispensables au développement de la filière ont été réalisées et ont permis d'accroître la contribution des prestataires de services du secteur privé au conseil et à la formation agricole.
- Plusieurs dispositifs ont été mis en place par le MAPMDREF pour l'intégration de la sauvegarde de l'environnement et la résilience aux changements climatiques, notamment des projets d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation des gaz à effet de serre. Des avancées ont été également accomplies concernant l'intégration de la dimension genre dans la gouvernance des projets socio-économiques et de création d'emploi mis en œuvre par le MAPMDREF. En effet, toutes ses stratégies tiennent compte de la dimension genre.
- L'ONCA a réalisé plus de 773 écoles aux champs dans la période 2015-2019 (Farmer Field Schools- FFS) au profit de plus de 12 000 agriculteurs. L'école aux champs demeure un concept innovant permettant de rehausser le savoir-faire de l'agriculteur et le rendement des exploitations agricoles. Plus de 55 filières de production végétale et animale ont été accompagnées au niveau national.

L'ONCA a réalisé plus de
733
écoles aux champs dans la période 2015-2019 au profit de plus de
12 000
agriculteurs.

32 Des actions d'encadrement (formation / vulgarisation) et de développement rural ont été réalisées pour améliorer la productivité et la valorisation des produits.



Forêts

33 De nouveaux outils ont été forgés pour répondre aux défis du secteur forestier

- La gestion forestière a forgé des outils pour affronter les défis que constituent les contraintes climato-écologiques et les formes multiples d'exploitation intensive. Elle est passée de la fonction régalienne de police, de contrôle et de conservation, à la recherche d'alternatives de gouvernance des écosystèmes forestiers. À cet effet, des modifications portant sur le plan réglementaire, organisationnel, administratif et technique ont été effectuées et des ressources supplémentaires ont été affectées au secteur¹⁰⁴ afin de mobiliser les acteurs qui interagissent sur les espaces forestiers. La politique forestière a été opérationnalisée à travers la mise en œuvre de deux programmes décennaux¹⁰⁵, qui sont à leur tour déclinés en programmes triennaux glissants. Les liens entre la politique forestière et d'autres stratégies gouvernementales, comme la Stratégie Nationale du Développement Durable sont insuffisamment développés¹⁰⁶.



Régionalisation avancée

34 La politique de régionalisation avancée a commencé à être déclinée dans les régions pilotes

- Pour résorber les écarts inter et intra territoriaux, le Maroc s'est engagé dans une politique volontariste de développement des zones rurales défavorisées, aboutissant à la formulation d'une stratégie nationale de développement de l'espace rural et des zones de montagnes adoptée en 2015 et qui s'est concrétisée par des actions dans les régions pilotes. Le politique de régionalisation avancée a, également, marqué des progrès dans son ambition de faire des régions l'échelon territorial privilégié d'intégration des politiques sectorielles aux différents niveaux territoriaux décentralisés; et de reproduire au niveau régional, puis local, un modèle d'administration publique axé sur les résultats, transparent, responsable devant l'État et devant les citoyens, et interactif avec la société civile.

¹⁰⁴ Budget de l'État et Compte d'Affectation Spéciale pour les forêts: 5,3 Milliards de Dh en 2017 vs 8,65 Milliards de DH en 2019.

¹⁰⁵ 2005-2014 et 2015-2024 mise à jour avec la nouvelle Stratégie Forêts 2020-2030

¹⁰⁶ Bien que le secteur forestier soit inclus dans la SNDD – cf Axe stratégique 3 : Mieux valoriser les forêts pour en assurer une gestion durable.

b) Contribution de l'appui budgétaire aux produits des politiques



- 35** Les programmes PACC et Emploi PME ont promu une approche globale au soutien des facteurs de croissance et de compétitivité et ont appuyé des mesures de réformes essentielles à la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Cependant, le vaste champ d'intervention a probablement réduit l'effet levier de l'appui budgétaire.
- Les deux AB comportent des sous-résultats et des indicateurs qui ont favorisé le lancement et la mise en œuvre des stratégies visant à améliorer l'environnement des affaires et accroître la compétitivité des entreprises (programme Innov Invest, programme Primo-exportateur). Ils ont aussi contribué au lancement de la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière, ainsi qu'à l'émergence de la problématique de la transition vers le développement durable, avec des indicateurs portant sur la stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale d'efficacité énergétique à l'horizon 2030.
 - D'autre part, l'AB Emploi PME a contribué à la création d'institutions. Les conditionnalités de décaissement de cet AB ont ainsi joué un rôle dans la mise en place de l'Instance Nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, et à celle de la Commission Nationale de la Certification.
 - Cependant, les matrices contenaient également des indicateurs de processus qui ne pouvaient contribuer aux résultats attendus que de manière fort marginale ou fort indirecte¹⁰⁷. En outre, les programmes ont couvert un champ d'intervention extrêmement vaste qui, s'il a témoigné de l'engagement fort de l'UE par rapport aux objectifs des stratégies sectorielles et a offert un soutien aux nombreux acteurs des réformes par leur implication dans le programme, n'a pas constitué un ensemble de mesures obéissant à une logique d'intervention cohérente destinée à renforcer la croissance et la compétitivité.
 - Les rapports de suivi et les notes de décaissement témoignent du dialogue entretenu entre la Commission et les autorités marocaines lors de la vérification des indicateurs contenus dans les programmes. Le dialogue a permis de mettre autour de la table les principaux acteurs publics et privés des différentes stratégies sectorielles.
- 36** Des synergies sont apparues avec d'autres PTF, notamment avec les institutions financières internationales.
- Plusieurs PTF ont mis en œuvre des programmes visant à appuyer le secteur des entreprises et à favoriser l'emploi (Banque mondiale, BEI, BERD). Un groupe informel de bailleurs de fonds portant sur la compétitivité a été mis en place. Le programme PACC a financé des opérations de blending dans le cadre de la FIV appuyant des lignes de financement pour les PME mises en œuvre par la BEI et la BERD (Trade and Competitiveness programs).
- 37** Les besoins importants en assistance technique ont été pris en charge principalement au travers de complémentarités avec des programmes connexes de l'UE et d'autres bailleurs de fonds
- L'aide complémentaire ne représente que 6% de l'appui budgétaire dans le cas du programme PACC et de 5% dans le cas du programme Emploi/PME.
 - Dans le cas du PACC, une subvention a été accordée à la GIZ de façon à renforcer les efforts entrepris en faveur de la formalisation et du développement des auto-entrepreneurs et des TPE. De même, une subvention a été accordée à la Confédération Générale des Entreprises du Maroc afin d'opérationnaliser la plateforme en ligne, «Intaliq», offrant des services diversifiés destinés aux entrepreneurs et entrepreneurs en devenir. Le programme Emploi PME a, de son côté financé une étude sur l'artisanat et la participation à un Forum sur les PME (DUE-BEI-BERD) pour présenter les programmes européens au Maroc en faveur des TPME.
 - Cependant, les deux programmes ont bénéficié de complémentarités avec les initiatives d'autres bailleurs de fonds ainsi qu'avec les actions menées dans le cadre du programme multi-sectoriel « Réussir le Statut Avancé » de l'UE (RSA) (EUR 255 millions) dont l'un des objectifs était d'appuyer les secteurs porteurs de croissance inclusive et de compétitivité dans la mise en œuvre des mesures de convergence réglementaire (normalisation, accréditation, surveillance des marchés, croissance verte, appui Maroc PME).

**L'aide
complémentaire ne
représente que
6%
de l'appui
budgétaire dans le
cas du programme
PACC et de
5%
dans le cas du
programme Emploi/
PME.**

¹⁰⁷ Pour le PACC : « T3D1 Signature des conventions d'application pour l'aménagement de deux infrastructures d'accueil pouvant proposer en partie une offre locative si les études de marché le justifient. » ou « T4D9 Signature des conventions pour les travaux de cinq centres de tri »



Agriculture

- 38** Les AB de l'UE ont, d'une façon générale, contribué à la mise en œuvre de la politique sectorielle agricole et de la politique de conseil agricole, au travers notamment d'une meilleure coordination avec les PTF.
- Pour le programme Agri II, le choix d'une approche par régions cibles était pertinent, de même que le choix des quatre régions sélectionnées, représentatives des systèmes agroécologiques marocains.
 - Grâce à l'assistance technique, les capacités opérationnelles des structures du MAPMDREF ont été accrues, de façon à assurer un meilleur suivi du PMV, à travers la construction de la plateforme digitale du conseil agricole (PDCA), de même, l'assistance technique a permis la mise en place du système de suivi de la campagne agricole (SISCA).
 - Plusieurs réunions de coordination avec les programmes existants des autres partenaires techniques et financiers ont eu lieu, ce qui a renforcé la synergie et la mutualisation des efforts de valeur. Les AB ont favorisé une meilleure prise en compte des dimensions environnementales et climatiques du secteur.



Forêts

- 39** L'AB, pris dans son ensemble, a touché la colonne vertébrale de la politique forestière en prenant en compte ses différentes composantes : partenariats, population locale, aspect gouvernance et aspect technique.
- Il a ainsi permis : (i) une organisation plus efficace du travail et une orientation prioritaire du budget sectoriel à l'atteinte des cibles ; (ii) une amélioration sensible du dialogue intersectoriel notamment avec l'appui du MEFRA en tant que coordonnateur et la prise en compte, désormais, du secteur forestier par d'autres départements ministériels ; (iii) une accélération des réformes et des résultats attendus par rapport à la planification décennale et triennale et (iv) parfois un effet levier dans le cadre législatif et réglementaire notamment (loi sur les parcours pastoraux). Pendant la période de mise en œuvre, les ressources budgétaires du Département des Eaux et Forêts ont augmenté.
 - L'AB a aussi favorisé une évolution du Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la lutte contre la désertification vers une approche ne se limitant pas à la conservation, mais visant une gestion des ressources de manière durable. Cependant, alors que le secteur forestier est un élément de la Stratégie de Développement Durable, les liens avec le ministère en charge de cette stratégie ont été insuffisamment développés¹⁰⁸.
 - L'aide complémentaire, confiée à la GIZ, mise en œuvre tardivement, comportait un volume significatif de formation, qui a contribué à renforcer l'implication des populations locales dans la gestion durable de la forêt et de ses produits. En effet, cette aide a permis en janvier 2021 de mettre en place 104 activités génératrices de revenu ; en outre, 83 personnes ont bénéficié d'actions de renforcement des capacités pour améliorer la qualité de leurs produits et services.

L'aide complémentaire, confiée à la GIZ a permis en janvier 2021 de mettre en place

104
activités
génératrices de
revenu.



Régionalisation avancée

- 40** Le PADT a permis de soutenir l'approche pilote retenue pour mettre en œuvre les deux stratégies sectorielles orientant la politique marocaine de développement régional.
- Le programme PADT s'inscrit dans les orientations de la politique de régionalisation avancée (PRA) et de la Stratégie Nationale de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (SNDRZM). Ce faisant, le programme contribue à une meilleure intégration des objectifs de réduction des disparités régionales et de renforcement du processus de développement territorial.
 - En ce qui concerne la régionalisation avancée, le programme a appuyé à travers les indicateurs et le dialogue politique des avancées dans les régions pilotes, notamment l'élaboration des programmes de développement régionaux par les conseils de région, la formulation des contrats État-Région, des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) et de Schémas directeurs de formation régionaux et un état des lieux sur la constitution et le fonctionnement des instances consultatives régionales.

¹⁰⁸ La stratégie bois-énergie élaborée par le Département des eaux et forêts en juillet 2016 dans le cadre du programme initial (PAPFM) devait être intégrée dans le « Plan National Biomasse » du Ministère de l'Energie des Mines, de l'Eau et de l'Environnement.

- De même, le programme a favorisé la mise en œuvre de la SNDERZM, en particulier, une programmation budgétaire au niveau des régions pilotes appuyant des plans d'action annuels dans le cadre du Programme de Réduction des Disparités Territoriales et Sociales (PRDTS). L'assistance technique prévue, qui a connu des retards de mise en œuvre liés à la passation des marchés, était sur le point de démarrer lors de la rédaction de ce rapport¹⁰⁹.

c) Résultats et impacts des politiques de croissance et de compétitivité et facteurs déterminants



Croissance
et compétitivité

41 La croissance et la résilience économique se sont améliorées, mais insuffisamment pour réduire le chômage.

- Le Maroc a été en mesure de préserver la soutenabilité de ses grands équilibres macroéconomiques au cours de la période sous revue (inflation maîtrisée, endettement public soutenable...), conférant plus de résilience à l'économie marocaine face aux chocs exogènes et une qualité de crédit souverain du Maroc, la plus fiable dans sa région. Le taux de croissance du PIB au cours de cette période gravite autour des 3%, avec une baisse significative pour l'année 2016.
- Le déficit des comptes publics a été progressivement réduit au cours de la période, passant de 7,2% en 2012 à seulement 3,6% en 2019¹¹⁰. Depuis 2010, la dette publique s'est accrue de 15,9 points de PIB, passant de 49% à 64,9% en 2019¹¹¹. Cet accroissement résulte principalement d'une progression de la dette intérieure, la dette extérieure ayant progressé de 7,5 points de PIB pour s'établir à 29,5% du PIB en 2019.
- Entre 2012 et 2019, l'emploi formel s'est accru de 464 000 personnes, pour s'établir à 10,975 millions en 2019. Cependant, pendant la même période, la population active a elle-même progressé de 533 000 personnes. Par conséquent, le niveau du chômage est resté quasiment constant en pourcentage de la population active : 9,23% en 2013 et 9,16% en 2019. La croissance a donc été insuffisante, tant en termes de taux qu'en termes de contenu pour réduire le chômage.
- En dépit des efforts déployés par le Plan d'Accélération Industrielle, l'emploi dans l'industrie n'a que faiblement augmenté au cours de la période (+ 28 000 emplois nets (variation cumulée) entre 2013 et 2019¹¹²).

**Entre 2012 et 2019,
l'emploi formel
s'est accru de
464 000
personnes, pour
s'établir à
10,975
millions en 2019.**

42 Cependant, la pauvreté s'est réduite au cours de la période, avec des disparités significatives entre régions, et un poids encore important du secteur informel dans l'économie globale.

- Le taux de pauvreté absolue¹¹³ enregistre une baisse significative, passant de 7,1% en 2012 à 1,2% en 2019¹¹⁴. Le taux de pauvreté relative a aussi enregistré une baisse, moins substantielle, passant de 20,4% en 2011 à 17,8 % en 2019, révélant la persistance des inégalités de consommation entre ménages¹¹⁵.
- En dépit des efforts consentis par les décideurs publics en matière de politique économique, l'économie informelle (auto-emploi, entreprises informelles), était estimée à 36,3 % des emplois hors secteur agricole en 2014 avec une contribution de 11,5% au PIB national¹¹⁶.

¹⁰⁹ Deux contrats d'AT d'un montant cumulé de EUR 5 millions et portant d'une part sur le volet SNDERZM et d'autre part sur le volet Régionalisation avancée, ont été signés en août 2021 et devraient démarrer en octobre 2021.

¹¹⁰ Cependant, l'épidémie de COVID-19 intervenue en 2020 a changé la problématique de gestion du déficit public. Tenant compte de ce nouveau contexte, les priorités de la Loi de Finances pour l'année 2020 ont été révisées et une Loi de Finances Rectificative a été adoptée. Par conséquent, il était prévu que le déficit budgétaire atteigne 7,5% du PIB (en 2020) contre une prévision préliminaire de 3,5%. Source : Rapport Économique et Financier 2021, p. 85.

¹¹¹ Source : MEFR.

¹¹² Source : Notes d'information annuelles sur la situation du marché du travail, Haut-Commissariat au Plan, qui incluent les destructions d'emplois dans le secteur.

¹¹³ Le taux de pauvreté absolue représente le pourcentage des individus dont le niveau de vie mesuré par la dépense moyenne par personne est inférieur au seuil de pauvreté national. Actualisé par l'indice des prix à la consommation de 2017, ce seuil est estimé à 4875 DH en milieu urbain et à 4504 DH en milieu rural.

¹¹⁴ ONDH, La dynamique de la pauvreté au Maroc, Juin 2021.

¹¹⁵ Le taux de pauvreté relative représente le pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur à 0,6 fois la médiane des dépenses annuelles par personne.

¹¹⁶ Rapport du Haut-Commissariat au Plan, 2016.

- 43** Pendant la période, l'économie marocaine a accru son ouverture à l'international, sa compétitivité s'est améliorée et son intégration au marché européen, au marché africain et au marché mondial a progressé, sans que cela se traduise par une amélioration de la balance courante.
- La valeur du commerce extérieur représentait 85% du PIB en 2012. Il a augmenté à partir de 2016, pour arriver à 87,5 % du PIB en 2019. Selon le classement international « Doing business » réalisé chaque année par la Banque mondiale, en 2013, le pays se situait au 87e rang (sur 189 pays) ; en 2019, il est passé au 53e rang¹¹⁷, et arrivait premier en Afrique du Nord, troisième en Afrique et deuxième dans la région MENA¹¹⁸.
 - Au cours de la période 2012-2019, il est observé une tendance nette d'augmentation des exportations du Maroc¹¹⁹. Le solde de la balance commerciale, fortement négatif en 2012, s'est progressivement réduit, mais restait cependant à un niveau élevé en 2019. Les recettes en termes de services et de transferts ont permis de limiter le déficit de la balance des paiements courants.
- 44** Le déficit des échanges commerciaux est notamment lié à la structure du tissu industriel, avec la faiblesse des PME.
- Seulement 1% des entreprises présentes au Maroc réalisent près de 60% de la valeur ajoutée et 70% des exportations¹²⁰. En 2019, les entreprises exportatrices représentaient seulement 7% de l'ensemble des entreprises¹²¹. Ce niveau de concentration des entreprises à l'export constitue un frein à l'amélioration de la capacité exportatrice du Maroc.
- 45** Le Maroc enregistre des taux d'investissement particulièrement élevés qui soulèvent la question de l'allocation sectorielle de l'investissement et plus généralement, celle de l'insuffisance de la productivité globale des facteurs.
- Le taux d'investissement global (privé et public) est parmi les plus élevés au monde avec une moyenne de 34% du PIB par an depuis le milieu des années 2000¹²².
 - Le Maroc a certes investi pour moderniser son infrastructure (et développer l'immobilier), ce qui peut avoir un impact différé dans le temps sur la croissance globale, mais les investissements dans les autres secteurs comme l'industrie ou l'agriculture en ont pâti.
 - L'insuffisance de l'efficacité de l'investissement et des autres facteurs de production s'explique aussi par la faiblesse de l'effort en recherche et développement (R&D) du Maroc (0,8% du PIB en 2017)¹²³. La faible qualification de la main d'œuvre contribue aussi à l'insuffisance de la productivité globale des facteurs.



Agriculture

- 46** L'investissement dans le secteur agricole s'est accru et les performances du secteur agricole (production, exportations) se sont améliorées de façon significative, mais le secteur reste sensible aux changements climatiques.
- Après 10 ans de mise en œuvre, les résultats du PMV semblent probants : les productions céréalières, agrumes, fruits rouges, olives, ont sensiblement augmenté grâce à une augmentation des superficies et l'amélioration des rendements. Le Maroc a développé et diversifié ses productions destinées à l'exportation. Une attention particulière a été accordée au développement des produits du terroir qui ont connu un essor considérable principalement destiné au marché européen.
 - Si les systèmes de production se sont diversifiés, ils restent assujettis aux risques liés au changement climatique. Le développement de l'agriculture, s'il a des retombées économiques et sociales indéniables, a aussi contribué à la surexploitation de la plupart des ressources en eau. L'irrigation utilise aujourd'hui 86 % des ressources en eau du pays, ce qui place le Maroc dans une situation de stress hydrique structurel.



Forêts

- 47** La politique de sécurisation foncière du domaine forestier a enregistré plusieurs réalisations.
- Des progrès ont été accomplis dans la réhabilitation et l'extension des forêts avec une augmentation du rythme annuel de reboisement et de régénération, la création de ceintures vertes, l'aménagement de forêts urbaines et périurbaines et la mise en œuvre d'une incitation à la reforestation et à la promotion de l'arbre dans les terrains privés par la distribution de 6 millions de plants par an. L'immatriculation de la surface forestière a fortement augmenté entre 2015 et 2018, passant de 10% à 57% de l'ensemble des surfaces forestières. En revanche, les avancées sont encore limitées en ce qui concerne la gestion durable des ressources forestières au bénéfice de l'économie locale et des populations rurales.

¹¹⁷ Le Maroc s'est fixé comme objectif s'être dans le top 50 dans le classement Doing Business à l'horizon 2021.

¹¹⁸ « Doing business 2019 », https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

¹¹⁹ qui passent de près de 200 000 millions de dirhams à près de 300 000 millions de dirhams. L'augmentation des exportations totales est liée à l'augmentation des exportations en Europe de façon majoritaire. En effet, la valeur des exportations sur le marché asiatique par exemple est restée stagnante entre 2012 et 2019. Les opérations commerciales avec l'Europe font apparaître un solde négatif fluctuant autour de 80 milliards de dirhams entre 2014 et 2018.

¹²⁰ Inforisk.

¹²¹ Haut Commissariat au Plan.

¹²² MEFRA- Comptes nationaux.

¹²³ Examen national volontaire de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, p. 118.

d) Contribution de l'appui budgétaire aux résultats et impact des politiques appuyées

- 48** La contribution des AB de l'UE à la croissance, à la compétitivité, et au développement des PME, significative au niveau micro-économique, ne peut être évaluée au niveau macro-économique.
- Les deux programmes ont contribué à l'enregistrement d'un nombre significatif d'autoentrepreneurs, postérieurement à l'adoption de ce statut. Ils ont aussi contribué indirectement à l'amélioration de la position du Maroc dans les classements internationaux tels que « Doing business ». Les indicateurs retenus dans le programme Emploi-PME n'ont qu'un lien indirect avec les résultats attendus par ce programme¹²⁴.
 - S'agissant du PACC, et de ses deux premiers axes, les indicateurs de résultat, montrent que le programme a bénéficié à un nombre non négligeable, mais relativement restreint de bénéficiaires. En outre, certains indicateurs concernant le nombre de bénéficiaires¹²⁵ ne permettent pas de porter un jugement sur l'amélioration qui en a résulté (ou pas) pour ces derniers. Pour toutes ces raisons, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, d'évaluer l'impact de ces programmes au niveau macro-économique, que ce soit en matière de croissance, de compétitivité, ou de créations d'emplois, d'autant que, pour la plupart des mesures, cet impact, qui est en fonction de nombreux facteurs externes, ne sera appréciable que dans le moyen terme.
 - Le troisième axe du PACC portait sur la thématique de la croissance verte et de l'efficacité énergétique, et incluait des indicateurs de tranches qui, pour certains, ne s'inscrivaient que de manière fort lointaine dans les objectifs et les résultats du programme dans ce domaine.
- 49** En matière agricole, les AB ont contribué à l'atteinte de certains des objectifs du PMV-P2 et favorisé un accès accru des petits agriculteurs à un conseil de meilleure qualité, mais qui reste à améliorer.
- L'AB Agri II a contribué à l'atteinte de certains des objectifs de développement des filières agricoles du PMV-P 2 dans les régions cibles (Fès-Boulemane, Meknès-Tafilalet, Oriental et Souss-Massa-Drâa), en mettant l'accent sur l'accroissement de certaines productions, ce qui était une des cibles du programme. Dans ces régions, on a assisté à une forte hausse en termes de production, de superficie emblavée et irriguée, des taux de réalisation des projets solidaires, et de la mobilisation des investissements publics.
 - L'AB a aussi contribué à l'augmentation des capacités d'organisation des populations et de la société civile. En effet, 8 000 coopératives ont été créées, 720 coopératives ont été mises à niveau (20 000 bénéficiaires), 215 projets de l'agriculture solidaire ont été achevés. Par ailleurs, 62 produits de terroirs ont été labélisés.
 - L'AB conseil agricole a favorisé un accès accru des petits agriculteurs à un conseil de qualité : le nombre total des interventions du conseil agricole est de plus de 265.000 depuis la création de l'ONCA (2013-2018). L'AB a aussi favorisé l'évolution du rôle du conseiller agricole de vulgarisateur agricole vers celui de conseiller agricole. Cependant, la formation des conseillers agricoles reste insuffisante. En effet, il y a un besoin de renforcer leur formation sur aspects techniques, de gestion et de formulation et mise en œuvre de projets.
 - Enfin, pour l'AB agri II les indicateurs retenus étaient insuffisants car trop partiels pour vérifier l'atteinte de l'objectif général du programme : contribuer à améliorer le revenu agricole des petits exploitants dans les régions en question.
 - Les indicateurs du programme Forêts ont contribué à la progression de la sécurisation foncière au travers de l'homologation et de l'immatriculation des surfaces forestières.

8 000
coopératives ont
été créées.

720
coopératives ont
été mises à niveau.

215
projets de
l'agriculture
solidaire ont été
achevés.

62
produits de terroirs
ont été labélisés.

¹²⁴ Ces résultats étaient « La création d'emplois des TPE et PME est augmentée » et « La qualité de l'offre de travail est augmentée ».

¹²⁵ Par exemple, dans PACC : 50 primo-exportateurs (qui soient des PME) bénéficient de l'accompagnement du Ministère en charge du Commerce Extérieur

e) Enjeux futurs

*Croissance
et compétitivité*

- Le maintien d'un niveau soutenu de croissance, et la capacité de la croissance à créer des emplois en nombre suffisant pour réduire le chômage sont les enjeux principaux auxquels le Maroc est confronté. Cela passe, entre autres, par une meilleure intégration des politiques sectorielles, y compris en ce qui concerne la transition vers une économie verte. La construction et la mise en place d'un cadre de cohérence prenant en compte l'ensemble des stratégies déjà élaborées, s'avère être aussi un enjeu important, de façon à construire des synergies entre elles. Enfin, le suivi systématique de ces stratégies, passant en particulier par un renforcement de l'appareil statistique est un autre enjeu important.

*Agriculture*

- Le maintien du caractère prioritaire du secteur agricole pour les autorités marocaines, notamment en termes d'investissement et la pérennisation des actions entreprises dans le cadre du Plan Maroc Vert est sans doute l'enjeu principal de la période à venir. Outre le maintien ou l'accroissement des ressources mises à sa disposition, la réussite de la politique agricole dépendra de la systématisation de son suivi-évaluation. Elle dépendra aussi du renforcement des capacités et de l'organisation des interprofessions et de la capacité à renforcer la participation des acteurs (producteurs, associations, coopérateurs, facilitateur, animateurs) et à favoriser leur autonomie pour une meilleure production. Pour remédier à la vulnérabilité du secteur vis-à-vis de risques tels que le changement climatique, il convient de promouvoir davantage la prise en compte des dimensions environnementales et climatiques dans la nouvelle stratégie agricole (Génération Green).

*Forêts*

- Les enjeux principaux concernent en particulier la maîtrise de l'évolution du capital forestier tant en surface qu'en contenu ; la valorisation du potentiel forestier notamment pour la matière première bois et liège, les produits non ligneux, la biodiversité, l'écotourisme, et les services de la forêt. La satisfaction des utilisateurs de la forêt en vue de l'équilibre du bilan production/consommation de bois de feu et des utilisations des écosystèmes forestiers dans une gestion globale des terroirs doit également être prise en compte. Un autre enjeu concerne l'amélioration de l'efficacité économique des filières avec, en particulier, la filière liège dans la perspective d'un développement de la demande extérieure de liège et la filière cèdre pour sa valeur économique et culturelle. Enfin, la valorisation des fonctions diverses de la forêt doit être développée pour renforcer son rôle dans l'environnement et dans l'économie nationale.

3.3.3 Éducation, jeunesse et formation professionnelle

a) Principaux jalons et produits des politiques

*Éducation*

50 Les politiques d'équité et de qualité ont progressé, avec une offre mieux structurée et des avancées dans la gouvernance permettant un resserrage des inégalités de genre et une meilleure prise en compte des besoins régionaux.

- La politique de renforcement de l'accès a connu une évolution positive avec le nombre total de salles utilisées et le nombre de classes disponibles en augmentation sur la période évaluée.
- Les chiffres relatifs aux enseignants du primaire et du collégial témoignent d'une évolution en faveur d'un recrutement intensif de femmes dans le milieu rural.
- La gestion du personnel de l'éducation a gagné en efficacité, équité et pertinence avec des remaniements d'effectifs reflétant mieux les besoins et prenant en compte les dimensions territoriale et de la parité hommes-femmes.
- Par ailleurs, l'amélioration de la qualité et de l'environnement éducatif ressort de l'évolution positive, en particulier dans le primaire rural, des indicateurs suivants : i) taux de formation des enseignants, ii) ratio élèves par enseignant, iii) ratio élèves par classe, et iv) taux d'encombrement des classes¹²⁶.

¹²⁶ L'évolution de ces quatre indicateurs est détaillée dans le Volume II.

- La gouvernance s'est améliorée à travers le processus de « régionalisation » de l'administration qui s'est poursuivi tant au niveau des AREF, que des directions provinciales¹²⁷, l'Éducation Nationale faisant figure de pionnier en créant, via les AREF, un statut de fonctionnaires régionaux pour les enseignants. Parmi d'autres avancées, il faut noter des mesures de réforme telles que la digitalisation des procédures, l'amélioration des dispositifs de prise en charge des migrants et des personnes handicapées, et des mécanismes de lutte contre le décrochage renforcés (ENF, E2C). Les processus de convergence avec les collectivités rurales et l'INDH, l'introduction d'approches participatives et inclusives, et des mécanismes de retour d'information ont influencé positivement la prise en compte des besoins au niveau rural.
- Cependant, le système d'information de l'éducation accuse certaines lacunes en termes de données qualitatives et quantitatives liées à la qualité de l'enseignement (qualité pédagogique, formation continue du corps pédagogique et administratif, etc.) et aux flux transversaux entre les différents sous-systèmes éducatifs.



Formation Professionnelle

51 L'adoption d'une nouvelle stratégie pour le secteur (SNFP 2021) a suscité des mesures de renforcement de la qualité et de la couverture de l'offre de formation et de l'insertion des lauréats, mais les progrès en matière législative et de gouvernance ont été lents.

- L'adoption en 2015 d'une nouvelle stratégie a permis de consolider les acquis du système actuel de la formation professionnelle cumulés à travers les différentes réformes et à promouvoir la participation active de l'ensemble des acteurs, intervenants, et partenaires socio-économiques. La SNFP 2021 a mis l'accent sur l'inclusion sociale et territoriale et sur l'introduction dans les curricula de compétences clés, notamment d'entrepreneuriat, pour améliorer l'insertion des lauréats.
- La période 2013–2019 a vu une augmentation annuelle significative de formateurs du public, diminuant ainsi l'encombrement des classes. La mise à jour des référentiels des métiers et compétences a permis d'améliorer la qualité et la pertinence des formations. L'établissement du parcours professionnel collégial a permis d'étendre l'offre de formation à des filières plus diversifiées¹²⁸.
- Cependant, les progrès en matière de gouvernance ont été lents, les structures permettant de promouvoir une gouvernance intégrée et efficace, avec une coordination accrue entre tous les intervenants publics et privés, telle que préconisée par la SNFP, n'étaient pas encore opérationnelles en novembre 2020¹²⁹.
- De même, malgré les efforts accomplis avec le soutien de l'UE pour améliorer les outils de reporting et d'analyse et malgré le budget de fonctionnement alloué à la cellule d'audit, le mécanisme de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la SNFP 2015-2021 n'était pas encore opérationnel à la fin de 2020.
- Bien que renforcé¹³⁰, le cadre législatif de la FP n'a pas encore été opérationnalisé : 9 décrets d'application n'avaient toujours pas été publiés fin 2019¹³¹.



Alphabétisation

52 Des progrès ont été accomplis dans la politique d'alphabétisation à travers des mesures d'élargissement de l'accès, notamment en partenariat avec les OSC, et des améliorations dans les dispositifs de formation et de gouvernance.

- Le nombre de formateurs a augmenté grâce à la multiplication des accords de partenariat signés avec les OSC¹³². Une démarche de proximité pour élargir l'accès s'est concrétisée à travers la territorialisation de la structure et l'adaptation de la formation aux niveaux régional, provincial et local.
- D'autre part, une politique de professionnalisation et d'amélioration de la qualité a été poursuivie à travers des dispositifs de formation des formateurs¹³³, des améliorations dans les curricula et des actions de communication autour de l'alphabétisation. L'introduction d'évaluations certificatives des formés et une démarche de certification des formateurs mises en place ont également contribué à améliorer la qualité de l'offre de formation.

¹²⁷ Les organigrammes des AREF et les missions du volet régional ont été revus et finalisés en 2018.

¹²⁸ De 8 filières en 2015-2016 à 15 filières en 2017-2018

¹²⁹ 5ème Rapport Semestriel ATA-FORCAP, pp.32-33. L'atelier national qui devait avoir lieu entre les différents acteurs du système autour du projet de mise en place d'un cadre formalisé de gouvernance, planifié au 24 et 25 septembre 2020, puis remis au 26 et 27 octobre 2020, n'a pas eu lieu. En mai 2021, un document de travail « Vers la mise en place d'un cadre formalisé de gouvernance pour le système de formation professionnelle » a été élaboré.

¹³⁰ à travers l'adoption de la loi-cadre no 51.17 de l'éducation et de la formation, ainsi que la loi no 60.17 relative à l'organisation de la Formation Continue au profit des salariés du secteur privé, de certaines catégories d'employés et d'autres personnes non salariées exerçant une activité libérale

¹³¹ Selon des informations plus récentes, tous les décrets d'application de la formation continue n'étaient toujours pas adoptés en juillet 2021

¹³² 2 214 accords sur l'année 2019 uniquement

¹³³ Ainsi, 225 formateurs et encadreurs ont reçu des formations andragogiques pour l'alphabétisation des apprenants adultes durant 2018-2019.



Jeunesse

53 Une stratégie sectorielle a été élaborée visant à développer une offre de services de qualité et de proximité pour la jeunesse.

- En matière de gouvernance, l'Agence Nationale de Lutte Contre l'Analphabétisme (ANLCA) a été créée en tant qu'instance de gouvernance du secteur, ses processus internes se sont professionnalisés et les mécanismes de coordination avec le niveau régional se sont renforcés dans le cadre de la régionalisation avancée. Une stratégie sectorielle pour l'alphabétisation a été élaborée pour une période de dix ans prévoyant l'éradication de l'analphabétisme d'ici 2029. Enfin, le système d'information SIMPA a été rendu opérationnel permettant une meilleure gestion des données sectorielles et une plus grande visibilité dans la conduite de la politique.

- La politique gouvernementale liée à la Jeunesse a progressé à travers l'élaboration de la Stratégie ministérielle pour la Jeunesse. Cette stratégie se focalise sur une offre de services de qualité et de proximité pour jeunes filles et jeunes garçons dans des établissements et Maisons de Jeunes, dont la construction est réalisée parfois par les collectivités territoriales ou l'INDH.

b) Contribution de l'appui budgétaire aux produits des politiques



EDU II

54 L'AB EDU II a contribué à favoriser les politiques d'accès équitable et inclusif à l'éducation

- L'AB EDU II a contribué à travers les conditionnalités de décaissement et l'aide complémentaire à promouvoir une culture de discrimination positive incluant des dispositifs cohérents de prise en charge des enfants en situation de handicap. L'aide complémentaire a participé à l'amélioration de la gouvernance de l'éducation à travers le suivi de la structuration des AREF, tout en révisant les organigrammes et en y intégrant des cellules genre. L'AB a coïncidé avec une augmentation du budget du MENFP dans le contexte d'un passage vers une gestion budgétaire axée sur les résultats.



Formation Professionnelle

55 L'AB FP a appuyé la mise en œuvre de la SNFP 2021 en favorisant une meilleure prise en compte des défavorisés.

- L'AB au moyen des conditionnalités alignées sur les objectifs de réforme a permis de stimuler la mise en œuvre de la SNFP 2021 en mettant l'accent sur l'inclusion des populations défavorisées. Ainsi, il a appuyé le renforcement de la Formation par Apprentissage (FPA) et de la Formation Qualifiante (FQ), l'inclusion des filles dans la FP, ainsi que le renforcement de la coordination des intervenants publics-privés.
- De même à travers le renforcement de capacités, l'AB a permis de développer les compétences des formateurs et des directeurs d'établissements, et d'encourager des partenariats avec des OSC locales pour la réinsertion des décrocheurs et l'inclusion des Personnes en Situation d'Handicap (PSH) et des personnes vulnérables.
- L'AC a également appuyé la régionalisation à travers une expérimentation dans deux régions pilotes portant sur la création de coopératives d'entrepreneurs, l'introduction de l'auto-entrepreneuriat, ainsi que la création de groupes de travail régionaux et techniques.



Alphabétisation

56 L'AB Alpha a contribué fortement au développement et à la mise en œuvre de la stratégie d'alphabétisation

- À travers les conditionnalités appuyées et le renforcement des capacités, l'AB a contribué fortement au développement et à la mise en place de la stratégie d'alphabétisation. Le programme a ainsi favorisé la mise en place d'une structure dédiée (l'ANLCA) et l'amélioration de la gouvernance à tous les niveaux, tant central, régional que provincial.
- Il a accompagné l'adaptation des programmes de formation aux besoins locaux, l'opérationnalisation du système SIMPA et le développement de partenariats régionaux avec la Société Civile (OSC) pour élargir l'offre d'alphabétisation et améliorer son accessibilité.
- Le programme a favorisé la politique de qualité à travers la formation andragogique des formateurs, et la certification délivrée par l'ANLCA et le renforcement des capacités pour la mise en place de la certification des apprenants. En outre, la mise en place du projet de certification de l'alphabétisation fonctionnelle et par apprentissage est en cours d'opérationnalisation avec l'appui de l'UE à travers l'ETF.

- Les indicateurs ont porté également sur l'appui au processus de communication pour faciliter l'accès aux programmes d'alphabétisation.



Jeunesse

57 Le programme d'appui budgétaire Jeunesse a répondu aux besoins de renforcement du cadre de mise en œuvre de la stratégie sectorielle

- Le dialogue politique de confiance instauré entre l'UE et le ministère a permis de renforcer l'élaboration de la stratégie en faveur de la jeunesse au Maroc et de l'opérationnaliser. Le cadrage apporté par l'appui budgétaire a comblé certaines faiblesses du secteur, en particulier, celles liées à une stratégie sectorielle peu opérationnelle et à l'absence d'un plan d'actions. De plus, l'AB a permis de maintenir le cap de la réforme en dépit des remaniements ministériels.

c) Résultats et impacts des politiques et facteurs déterminants



Éducation

58 Les politiques dans le domaine de l'éducation de base ont amélioré l'accès et l'inclusion du système éducatif mais des progrès restent à faire en termes d'efficacité interne.

- La mise en œuvre des politiques éducatives ont permis d'améliorer l'accès à l'éducation de base, surtout dans le primaire rural, avec notamment des flux de nouveaux inscrits au primaire issus du préscolaire qui ont plus que doublé sur la période étudiée. Elles ont renforcé l'équité envers les filles, et l'inclusion des enfants en situation de handicap et des migrants.
- Cependant, l'efficacité interne du système éducatif en termes de réduction des taux de redoublement et d'abandon scolaire reste assez mitigée pour le primaire, alors qu'elle accuse une faiblesse pour le collégial et le qualifiant. L'objectif de l'identifiant unique, repris dans le cadre du programme PIAFE de l'UE, devrait cependant contribuer à remédier à ces faiblesses.
- Les politiques éducatives ont eu des effets déterminants sur l'amélioration des conditions de vie scolaire, et ceci grâce aux infrastructures et aux dispositifs mis en place, tels que les cantines, le transport scolaire, et les internats. Il faut souligner notamment les mesures en faveur de l'éducation des filles telles que Dar Talib et Dar Taliba.



Formation Professionnelle

59 Les politiques de réforme appuyées par l'UE ont contribué à faire progresser la formation professionnelle en termes d'accès et de qualité.

- Les politiques de réforme appuyées par l'UE ont contribué à l'augmentation de l'accès des stagiaires aux établissements publics de FP tous modes confondus¹³⁴ et au renforcement de la Formation Par Apprentissage (FPA) et de la Formation Qualifiante (FQ). Les réformes ont également amélioré l'accès et l'équité pour les filles dans les programmes d'apprentissage¹³⁵.
- Les politiques de renforcement de la qualité ont eu des effets positifs importants sur l'insertion des lauréats¹³⁶.



Alphabétisation

60 Les mesures d'alphabétisation ont eu un effet positif sur le rehaussement du niveau d'études et l'insertion professionnelle.

- Les mesures de réforme pour améliorer la politiques d'alphabétisation ont enregistré des résultats probants : une forte croissance (+52%) du nombre des bénéficiaires des programmes d'alphabétisation a été observée sur la période évaluée¹³⁷ ainsi qu'un important taux de réussite (81% des bénéficiaires de l'alphabétisation ayant été certifiés en moyenne).
- Les données disponibles suggèrent une réduction continue du taux d'analphabétisme¹³⁸ liée aux effets positifs de la mise en place de la certification sur l'insertion professionnelle des apprenants certifiés et sur la mobilité vers le système éducatif formel et la FP, ce qui a eu un impact déterminant sur le rehaussement du niveau d'études de la population.

¹³⁴ de 28% entre 2013 et 2019

¹³⁵ Dans les filières Artisanat, Automobile, Textile-Habillement, et Hôtellerie et Tourisme

¹³⁶ Selon les enquêtes d'insertion de la promotion réalisées en 2016, les taux nationaux d'insertion entre le 9ème mois et le 36ème mois est passé de 67% à 84%. D'autre part, les Instituts de FP à gestion déléguée ont affiché un taux d'insertion des lauréats de l'ordre de 90%, par exemple, dans la filière de l'automobile.

¹³⁷ Les bénéficiaires des programmes s'élevaient à 1 131 703 en 2019.

¹³⁸ Ce taux est élaboré par le HCP à travers un recensement décennal (le RGPH) dont le dernier a eu lieu en 2014. Cependant, le croisement d'une estimation en 2017 de réduction de ce taux avec des projections à la baisse pour les années 2021 et 2024, permettent de confirmer cette même tendance.

- Cependant, la politique d'alphabétisation souffre d'une absence de traçabilité des flux éducatifs transversaux et d'enquêtes pour la quantification, le suivi et l'analyse de l'insertion professionnelle des alphabétisés. L'identification et le ciblage de la population non encore alphabétisée reste également un défi à relever.

d) Contribution de l'appui budgétaire aux résultats et impact des politiques appuyées



EDU II

- 61** L'AB EDU II a contribué à l'amélioration de l'équité, au renforcement de l'inclusion et à l'amélioration des conditions de vie scolaire.
- L'AB EDU II a contribué à améliorer l'équité, en particulier l'accès des filles en milieu rural, et ceci à travers le dialogue politique soutenu, les conditionnalités appuyées, ainsi que le renforcement des capacités.
 - Le programme a contribué à améliorer le renforcement de l'inclusion à travers des influences positives sur la mise en place de dispositifs cohérents de prise en charge et d'intégration des enfants en situation d'handicap dans les classes normales, impliquant une économie de coût par rapport aux classes spécialisées, et en permettant par conséquent d'augmenter le nombre de bénéficiaires à budget équivalent.
 - De plus, l'AB EDU II a appuyé l'amélioration des conditions de vie scolaire grâce en partie aux mesures appuyées par EDU II en termes de transport scolaire, d'internats et de cantines scolaires.



Formation Professionnelle

- 62** L'AB FP a soutenu de manière limitée l'atteinte des objectifs stratégiques fixés pour le secteur de la formation professionnelle.
- Le programme a efficacement appuyé l'accès des jeunes marocains à la formation en milieu professionnel favorisant une plus grande équité de genre enregistrée sur la période à travers une plus grande inclusion des filles rurales et défavorisées dans les secteurs de l'artisanat et de l'agriculture.
 - D'autre part, l'appui budgétaire en appuyant le renforcement des capacités des formateurs a contribué à l'amélioration de la qualité de la FP, amélioration qui a ainsi favorisé l'augmentation du taux d'insertion des lauréats de la FP en milieu professionnel.



Alpha II et III

- 63** L'AB a contribué d'une manière significative à l'élargissement territorial, à l'accessibilité et à la qualité de l'alphabétisation.
- Les mesures de réforme appuyées par l'appui budgétaire (structuration du secteur, opérationnalisation du Système d'Information, développement de partenariats régionaux avec la Société Civile (OSC), la communication promotionnelle sur l'alphabétisation) ont contribué aux avancées constatées en termes de nombre des bénéficiaires des programmes d'alphabétisation et de leur insertion professionnelle.
 - L'accessibilité de l'alphabétisation à distance a été rendue possible à travers l'application mobile « Alpha Nour » totalement financée et réalisée dans le cadre de l'aide complémentaire. À noter que cette application a été d'une forte utilité dans le contexte de la pandémie COVID-19.
 - D'autre part, l'appui budgétaire a également joué un rôle dans l'amélioration de la qualité de service à travers le renforcement des capacités pour la formation andragogique, l'adaptation des programmes de formation aux besoins locaux et l'assistance à la mise en place de la certification.
 - L'appui budgétaire a encouragé l'insertion professionnelle et socioéconomique des alphabétisés à travers la signature de conventions avec des associations actives en post-alphabétisation et des acteurs économiques locaux du secteur privé.
 - Les impacts de la politique sont cependant difficiles à saisir en raison d'un manque de dispositifs de traçabilité des flux éducatifs transversaux, et de l'absence d'enquêtes permettant de quantifier, de suivre et d'analyser l'insertion professionnelle.

e) Enjeux futurs

*Éducation, Alphabétisation et FP*

- La croissance démographique au Maroc représente un défi important pour le secteur de l'éducation en raison de son impact sur la planification du système éducatif, en particulier en termes de besoins en infrastructure et en ressources humaines nécessaires à un élargissement de l'accès et de la qualité de l'enseignement prodigué.
- Dans ce contexte, le recensement de la population est un élément capital pour toute planification de l'éducation. Un recensement démographique effectué non de manière systématique mais seulement « sur base volontaire », comme c'est le cas pour le Registre National de la Population (RNP) et le Registre Social Unifié (RSU), risque de sous-estimer les besoins des populations défavorisées, moins enclines à y participer, les excluant des possibilités d'accès à la FP et, au-delà, à un emploi formel décent et équitablement rémunéré.
- La pandémie du COVID-19 a été l'occasion de développer les techniques, des outils et des compétences d'apprentissage à distance dans certaines filières de la FP comme alternative à la formation en classe. Cependant, la manipulation d'outils, d'instruments et de machines par les stagiaires, qui est d'une importance capitale pour l'acquisition de leurs compétences professionnelles, ne peut se faire que dans les ateliers et nécessite la mise en place de protocoles sanitaires unifiés et rigoureux dans tous les établissements de FP.
- Il est nécessaire de remédier à la pénurie d'opportunités d'emploi ou d'auto-emploi en régions ou dans les zones rurales qui alimente l'exode des jeunes diplômés en quête de moyens de subsistance vers les grandes agglomérations, ou même vers les rives nord de la Méditerranée, alors que l'objectif ultime est le développement socioéconomique régionalement équilibré du Royaume. Les projets d'investissements dans les infrastructures, comme ceux entrepris par l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) pour désenclaver les communes du milieu rural et des zones périphériques sont à cet égard d'une importance capitale. L'enjeu pour la FP n'est pas seulement d'augmenter les recrues de stagiaires et d'apprentis, mais aussi de pouvoir répondre, et de manière adéquate, à la demande d'emploi de la part des entreprises publiques, et surtout des entreprises locales privées qui sont le moteur de la croissance économique.
- Dans ce contexte, le lancement en avril 2019 du programme des Cités des Métiers et des Compétences (CMC) devrait permettre de mieux équiper les régions en offre de formations de qualité et ainsi de développer des chaînes de valeur territoriales. Le programme prévoit la construction de douze CMC à travers le pays, qui offriront une formation professionnelle en alternance dans des installations modernes équipées des dernières technologies et en adéquation avec les besoins en compétences des régions.



La pandémie de la COVID-19 a été l'occasion de développer les techniques, des outils et des compétences d'apprentissage à distance.

3.3.4 Santé et protection sociale

a) Principaux jalons et produits des politiques



Santé

64 Les politiques de régionalisation et de proximité ont renforcé l'infrastructure sanitaire et rendu l'offre de soins de santé plus efficace et plus accessible

- L'infrastructure sanitaire a été élargie et renforcée par la mise en fonction de 22 hôpitaux avec 1 193 lits supplémentaires. La fourniture d'équipements médicaux et des ressources humaines mieux réparties ont également permis une meilleure couverture des besoins en milieu rural.
- La politique de continuité et d'accessibilité à distance a été renforcée. L'offre de soins s'est enrichie qualitativement grâce à l'instauration de la garde et de l'astreinte au niveau de 810 Établissements de Soins de Santé Primaires (ESSP) et au lancement du Programme Médical Régional et celui de la télémédecine.
- La politique de renforcement budgétaire à partir de 2016 a fortement contribué à l'amélioration de l'offre sanitaire, y compris pour les Personnes en Situation de Handicap. Le budget annuel moyen de santé sur la période 2013-2018 est passé de 375.5 à 419.9 milliards de DHM en 2018, soit une augmentation de 11,84%. Le budget alloué aux PSH a été multiplié par quatre entre 2015 et 2019.

La politique de renforcement budgétaire à partir de 2016 a fortement contribué à l'amélioration de l'offre sanitaire, y compris pour les Personnes en Situation de Handicap.



Protection sociale

65 La politique sectorielle intégrée et unifiée de la PS est en bonne progression, ainsi que la politique d'unification de la gouvernance pour harmoniser et piloter le secteur

- Des instances de pilotage unifiées de la réforme ont été mises en place au niveau central, sous supervision du Chef de Gouvernement, en mars 2018. Le MEFR coordonne l'élaboration d'une Stratégie Nationale Intégrée et Inclusive, qui a donné lieu en novembre 2018 à la tenue d'Assises Nationales de la PS, et en novembre 2019, à la validation de la Politique Publique Intégrée de la PS 2020–2030 (PPIPS).
- La politique d'amélioration de la qualité de l'offre de la PS a été instituée dans des textes de loi, se traduisant par la promulgation de la Loi 65.15 portant sur l'organisation des EPS¹³⁹ et l'adoption en 2019¹⁴⁰ du projet de Loi 45.18 pour les Travailleurs Sociaux¹⁴¹ et du projet de Loi 72-18 pour la mise en place du Registre Social Unifié (RSU), suivies de la préparation des décrets d'application.
- La politique d'amélioration de l'accès, de l'équité et de l'inclusion a amené à mieux préciser l'extension du ciblage des bénéficiaires, incluant ainsi tous les PSH à travers un RSU.

b) Contribution de l'appui budgétaire aux produits des politiques



Santé

66 Le programme d'appui budgétaire PASS II a contribué aux avancées de politiques constatées sur la période évaluée

- Le programme d'appui budgétaire PASS II a contribué en partie au renforcement de l'accès équitable de la population à des soins de qualité. Des indicateurs pertinents ont ciblé particulièrement la promotion de la santé des populations à besoins spécifiques, l'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant et l'optimisation de la prise en charge des maladies non transmissibles.

¹³⁹ Visant à renforcer les spécialisations, les normes d'encadrement et d'équipement, et l'éthique professionnelle des EPS.

¹⁴⁰ Les 2 projets de la loi 45.18 relative aux Travailleurs Sociaux et de la loi 72-18 ont été promulgués en 2020.

¹⁴¹ Visant à améliorer le niveau d'encadrement des EPS.

- Le PASS II a aussi contribué à la mise en œuvre des politiques d'amélioration de la qualité de la gestion hospitalière et de territorialisation des services en soutenant la mise en place « d'Agences régionales de Santé » (ARS), afin de les autonomiser et de renforcer leurs capacités d'action. Ce soutien procuré par l'AB a permis d'introduire de nouveaux modes de gestion des hôpitaux publics et d'instaurer les Groupements Sanitaires de Territoire (GST). L'assistance technique du programme a renforcé les processus internes et les capacités du ministère, contribuant ainsi au développement de l'autonomie des établissements hospitaliers sur le plan territorial et à la mise en place d'une stratégie nationale de formation continue.
- Le PASS II a accéléré la mise en œuvre des réformes du secteur santé à travers le renforcement des capacités et de la gouvernance du ministère de la Santé, notamment dans les deux filières Santé de Famille et Santé Communautaire. À ceci se rajoute également la formation des auditeurs de l'Inspection Générale qui a conduit au renforcement de la fonction audit, contrôle et évaluation, ainsi que sa régionalisation à travers la désignation de Coordonnateurs Régionaux de l'Inspection Générale (CRAI). Le programme a également appuyé le développement des partenariats public-privé.
- De plus, en coordination avec la Banque Mondiale, l'aide complémentaire a soutenu le développement d'un système informatique sanitaire intégré, informatisé et accessible (y compris un système de facturation moderne), qui reste, cependant, encore en deçà des besoins d'un ministère de cette dimension.
- Enfin, le PASS II a été très actif sur la question transversale du genre avec des mesures de formation, des études et des actions de renforcement de capacité au sein du ministère et dans les régions¹⁴².



Protection sociale

67 L'AB a donné une impulsion aux mesures de réforme qui ont permis de progresser vers l'objectif d'une politique intégrée et unifiée de Protection Sociale.

- L'AB a appuyé l'élaboration d'une Stratégie Nationale de PS intégrée et inclusive qui a été adoptée par les parties prenantes¹⁴³. Le programme a promu l'organisation d'Assises Nationales de PS qu'elle a cofinancées et qui ont abouti à la validation du projet de Politique Publique Intégrée de la PS 2020–2030. Par là même, l'AB a ouvert la voie à la promulgation en 2021 de la loi-cadre 09.21 sur la PS¹⁴⁴.
- L'aide complémentaire a favorisé une forte coordination entre les différents acteurs et parties prenantes lors des Assises Nationales qui ont également bénéficié des contacts noués au sein du Groupe Thématique de la Santé & PS mis en place et animé par l'UE.
- Les indicateurs du programme ont encouragé le renforcement des capacités des parties prenantes dans l'application de la programmation budgétaire triennale même si aucun Projet de Performance (PDP) n'a été développé pour la PS puisque la LOF ne prévoit pas encore de programmation budgétaire par mission.
- Le Cadre Législatif, en l'occurrence, la loi 45.18 relative au statut des travailleurs sociaux, et la loi 72-18 pour l'opérationnalisation du RSU dans une région pilote ont été appuyées par les conditionnalités de décaissement. De même, le RSU a été promu par l'AT d'Appui au développement d'une Stratégie de Communication.
- Enfin, un des indicateurs de la matrice a appuyé l'élaboration du régime de soutien social aux Personnes en Situation d'Handicap qui a été adopté, puis présenté au Conseil du Gouvernement le 5 décembre 2019.

Le programme a promu l'organisation d'Assises Nationales de PS qu'elle a cofinancées et qui ont abouti à la validation du projet de Politique Publique Intégrée de la PS 2020–2030.

¹⁴² Ces mesures incluaient le développement de modules de formation en budgétisation sensible au genre (BSG) destinés aux responsables provinciaux et régionaux de la santé, l'actualisation de l'audit genre du ministère de la Santé, le développement de modules de formation en matière de prise en charge des femmes et enfants victimes de violence, et la restitution d'une étude sur le coût de la prise en charge des femmes et des enfants victimes de violence.

¹⁴³ Ces activités ont été impulsées par les conditionnalités de décaissement, en particulier, les Ind.1.1, et Ind.1.1 à cible N+1.

¹⁴⁴ Cette loi constitue un chantier pour généraliser : i) l'AMO à un supplément de 22 millions de bénéficiaires fin 2022, ii) les allocations familiales sur 2023–2024 aux familles n'en profitant pas ; et iii) l'indemnité de perte d'emploi en 2025 à tout salarié ayant un travail stable ; ainsi que pour élargir la base des adhérents aux régimes de retraite à 5 millions de salarié/es supplémentaires en 2025 : http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/BO/2021/BO_6975_Ar.pdf

c) Résultats et impacts des politiques et facteurs déterminants



Santé

- 68** Les politiques de santé ont amélioré l'accès aux soins de santé et leur qualité, malgré la persistance d'inégalités entre les zones rurales et urbaines.
- Des progrès ont été observés dans l'accès aux soins médicaux dans les zones rurales¹⁴⁵ et dans la qualité de l'offre de soins de santé de la mère et de l'enfant¹⁴⁶.
 - La politique d'accès aux médicaments a marqué des progrès avec un taux d'utilisation en forte hausse sur la période évaluée¹⁴⁷.
 - Cependant, malgré la politique de régionalisation et les mesures d'inclusion, les inégalités entre le rural et l'urbain demeurent importantes, tant en termes d'accès aux soins de santé, qu'en termes de disponibilité des médecins du secteur public, compensée dans l'urbain par les médecins du secteur privé.
- 69** L'analyse statistique et économétrique¹⁴⁸ a révélé des corrélations significatives entre les politiques de réforme et d'investissement mises en œuvre et l'amélioration de l'accès aux services sanitaires, ainsi que de quelques indicateurs clés de santé.
- Parmi les variables budgétaires, le budget du ministère de la Santé (MS) en matériels et dépenses diverses (MDD) est le plus fortement corrélé avec le taux de mortalité maternelle et infantile.
 - L'impact du budget en investissements du MS sur l'élargissement des capacités d'accueil dans les hôpitaux est important¹⁴⁹.
 - Lorsque les effectifs des médecins ont augmenté dans les provinces, il y a eu une croissance significative du nombre de séjours, ce qui tend à prouver que les effets liés au manque de médecins constituaient un facteur limitant¹⁵⁰.
 - Les budgets du MS en investissements et en MDD ont stimulé la fréquentation des hôpitaux en termes d'occupation permettant des séjours plus longs avec un taux de rotation (TR des lits) plus faible (effet de désencombrement). En revanche, le TR a augmenté proportionnellement avec les dépenses en personnel du MS, indiquant un effet de confort permettant d'allonger les séjours. Une meilleure efficacité hospitalière, au niveau du TR, mobilise plus intensément les équipes médicales et se retrouve corrélée négativement avec le nombre de consultations médicales prises à l'hôpital. Une plus grande fréquentation hospitalière tend aussi à réduire le nombre de consultations dans le privé et vice-versa. Ce qui montre la complémentarité entre les hôpitaux, les ESSP et les cabinets libéraux.



Protection sociale

- 70** Les mesures de réforme de la PS appuyées par l'UE ont contribué à augmenter l'accès à l'assurance-maladie
- Ainsi, le taux des immatriculés AMO et RAMED a progressé de manière significative¹⁵¹. Cependant, bien le RAMED couvre plus de 16,6 millions de personnes vulnérables¹⁵², l'offre publique de soins demeure en deçà des besoins de la population couverte¹⁵³.
 - De même, la politique d'inclusion a contribué à élargir le ciblage pour inclure cinq nouvelles catégories de Travailleurs Non-Salariés (TNS) dans un régime de couverture médicale. D'autre part, une meilleure équité en faveur de l'accès des femmes aux EPS a été observée.

¹⁴⁵ L'évolution du nombre de consultations médicales curatives réalisées dans les ESSP dans le milieu rural a augmenté de 0,4 consultations par habitant en 2013 à 0,5 en 2018

¹⁴⁶ Le taux de femmes ayant bénéficié d'une consultation prénatale durant leur dernière grossesse a affiché une nette amélioration passant de 77,1% en 2011 à 88,5% en 2018. Le taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié est passé de 73,6% en 2011 à 86,6 % en 2018. Le taux de mortalité maternelle a bien été réduit au niveau national de 35% sur la période 2010-2018, passant de 112 décès maternels à 72,6 pour 100 000 naissances vivantes. Également, le taux de mortalité infantile est passé de 28,8 décès pour 1000 naissances vivantes en 2011 à 18 en 2018, soit moins 37,5% sur cette période.

¹⁴⁷ Le taux d'utilisation par la population des médicaments génériques a atteint 39% en 2018, contre seulement 30% en 2012

¹⁴⁸ Voir volume III/ Annexe dédiée à cette analyse détaillée.

¹⁴⁹ Chaque hôpital supplémentaire par province est associé en moyenne à 360 séjours supplémentaires par an. Chaque ESSP supplémentaire dans une province moyenne permet de délester les hôpitaux de la même province de 250 séjours par an en moyenne. Chaque lit supplémentaire dans un hôpital permet en moyenne une dizaine de séjours supplémentaires par an, pour un hôpital moyen. En outre, notre analyse économétrique a permis de corréler chaque investissement supplémentaire de 50 millions de DHM environ avec la création de 82 lits supplémentaires. Toutes choses égales par ailleurs et en considérant toutes les dépenses annexes impliquées par l'augmentation marginale des capacités d'accueil au sein d'un établissement donné.

¹⁵⁰ L'analyse économétrique a permis de déterminer ce facteur limitant que nous avons évalué par an et par médecin manquant à 7 séjours d'hôpitaux qui seraient empêchés, ce qui est significatif.

¹⁵¹ De 52,4% de la population en 2013 à 68,8% en 2019, soit 17,5 points d'augmentation.

¹⁵² Selon les derniers chiffres disponibles de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), le nombre de bénéficiaires immatriculés a atteint plus de 16,6 millions jusqu'à novembre 2020, sachant que, du fait de la fin de la date de validité et le non- renouvellement des demandes, autour de 10,8 millions d'immatriculés seulement disposent d'une carte active. Le taux de renouvellement de l'éligibilité se situe autour de 53%.

¹⁵³ Quant à la population couverte par l'AMO, elle a enregistré une croissance annuelle moyenne de 7% entre 2015 et 2019, passant de 5,7 à 7,5 millions de personnes éligibles. Analyse des dépenses de prestations du régime de l'Assurance Maladie Obligatoire, Direction des Études, Communication et Développement, CNSS, Juillet 2020 v, p.5.

- Par contre, la politique d'extension des EPS demeure insuffisante, leur nombre étant resté stable au niveau national mais avec des déséquilibres entre les zones urbaines et rurales qui se sont accrus entre 2013 et 2018.

d) Contribution de l'appui budgétaire aux résultats et impact des politiques appuyées



PASS II

- 71** L'AB PASS II a fortement contribué à l'amélioration de l'accès et de la qualité des soins sanitaires.
- L'accès et la qualité des soins se sont renforcés grâce à la pertinence du choix des indicateurs du PASS II en termes de ciblage pour le renforcement de la qualité et la promotion de la santé de la population.
 - L'aide complémentaire du PASS II a renforcé l'accès aux soins sanitaires à travers l'appui au développement de partenariats public-privé. Elle a également permis le renforcement des compétences du personnel de santé, en particulier dans les deux filières : Santé de Famille et Santé Communautaire, qui a contribué à améliorer la santé de la mère et de l'enfant.
 - Le rôle de l'assistance technique dans la mise en place d'un nouveau système d'achat de médicaments a contribué à la politique d'accès aux médicaments.



PS et CMB III

- 72** Les AB PS et CMB III ont contribué à renforcer la couverture médicale et à élargir le ciblage tout en le rendant plus inclusif
- Le dialogue sur les politiques sectorielles soutenu et de confiance, les conditionnalités de décaissement, la coordination, le renforcement de capacités, et les subventions aux OSC ont contribué à l'augmentation du nombre d'adhérents de la population à la couverture médicale (adhérents et ayants droit confondus).
 - L'analyse économétrique a révélé que le cumul du budget de l'AB CMB III avec celui du MEFRA en MDD a eu des effets significatifs et très importants sur le nombre d'adhérents. Ainsi les ressources budgétaires du MEFRA et de l'AB CMB III ont vraisemblablement été efficacement utilisées et ont pu expliquer une partie significative de l'augmentation du nombre d'adhérents et de bénéficiaires¹⁵⁴.
 - L'AB a également joué un rôle dans l'élargissement du ciblage incluant de nouvelles catégories de travailleurs non-salariés (TNS) grâce au cofinancement de l'AB, et à la promotion et l'organisation des Assises Nationales de la PS qui ont permis l'adoption d'une Stratégie Nationale de PS Intégrée et inclusive (PS PPIPS 2020–2030).
 - L'inclusion des Personnes en Situation d'Handicap (PSH) a été soutenue par les indicateurs de l'AB PS et l'aide complémentaire¹⁵⁵.

e) Enjeux futurs



Santé et Protection Sociale

- Assurer les ressources financières par un mécanisme de financement fondé sur le principe de solidarité sera un enjeu de taille à mesure que le nombre des adhérents et ayants droit à la couverture médicale de base augmentera et plus particulièrement parmi les personnes vulnérables.
- En effet, si la viabilité du financement n'est pas assurée dans le cadre même du budget national du MEFRA, la qualité des services de soins sanitaires pour les personnes vulnérables pourrait fortement s'altérer, alors que l'offre publique de soins était déjà en deçà des besoins de la population couverte. Si le cumul du budget de l'AB CMB III avec celui du MEFRA en Matériels et Dépenses Diverses (MDD) a eu des effets significatifs sur la croissance du nombre

¹⁵⁴ On peut raisonnablement penser, même si l'analyse statistique ne permet pas d'établir un lien de causalité formel, que les dépenses budgétaires et les réformes de la CMB ont été les facteurs les plus importants expliquant la croissance significative du nombre d'adhérents et ayants droit (en nombre de bénéficiaires totaux, mais aussi en termes de taux de couverture, rapporté à une population constante).

¹⁵⁵ Programme d'appui à une PS Intégrée et Sensible aux Enfants

d'adhérents, il n'en demeure pas moins que les AB sectoriels ne constituent qu'une alternative ponctuelle et pas vraiment répliquable pour répondre aux besoins de couverture médicale de base d'une population d'adhérents en extension rapide.

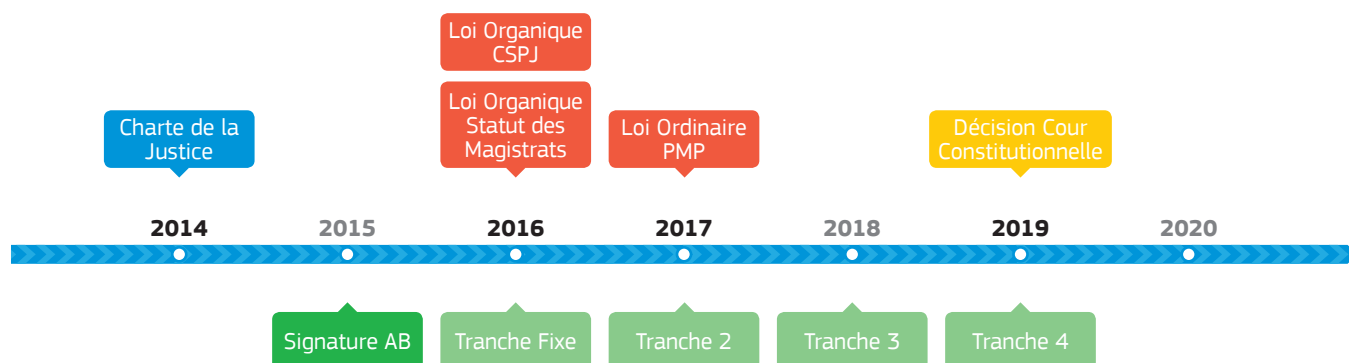
- De même, la généralisation de la couverture médicale de base implique des ressources humaines qualifiées dont les hôpitaux et les établissements de soins de santé publics ne disposent actuellement pas en nombre suffisant. Le manque de médecins, d'infirmier/es et de personnel paramédical aura pour effet d'allonger les listes d'attente et ralentira la gestion des flux de patients, en particulier dans les hôpitaux et dans les cas d'urgence. La qualité de l'offre de soins de santé pourrait en être également affectée, surtout dans les zones reculées ou en milieu rural en raison d'une demande trop forte réduisant le temps disponible pour les consultations et les traitements urgents.
- La crise COVID-19 devrait encore accélérer les avancées de politique dans ces secteurs vitaux, la réforme de la protection sociale et de la santé ayant été érigée en priorité dans les plans de réponse à la crise et de relance.

3.3.5 Justice

a) Principaux jalons et produits des politiques

Figure 7

Principaux jalons de la réforme de la justice et de l'AB justice



Sources : Rapports de suivi, rapports de décaissement, Bulletin Officiel.

73 Développement et reconnaissance d'institutions judiciaires centrales indépendantes et complémentaires, mais qui coopèrent encore peu.

- Deux lois organiques,¹⁵⁶ et une loi ordinaire,¹⁵⁷ jalons indispensables, ont été adoptées en 2016 et 2017 respectivement, après de longues concertations : elles incarnent la vision de la Charte de la justice de 2014 (le document de politique publique fondamental dans ce secteur), et reflètent un large consensus sur les fondamentaux de l'architecture judiciaire. Elles sont en conformité avec la Constitution, les standards internationaux, et la Charte de la Justice, et délimitent un périmètre complémentaire et autonome pour chacune des trois institutions (qui existaient déjà de longue date) : Ministère de la Justice (MdJ) qui transfère des attributions aux deux autres institutions et se reconcentre sur sa vocation exécutive et de politiques publiques, Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ) qui devient véritablement l'instance de gouvernance du Siège, Présidence du Ministère Public (PMP) qui devient pleinement l'instance de gouvernance du Parquet.
- Sur les zones de contact de ces périmètres, on n'a vu aucun empiètement indu : les institutions ont marqué leur respect de leurs attributions respectives. Lorsque des différences de perception sont apparues, un arbitrage de la Cour Constitutionnelle est venu clarifier en 2019¹⁵⁸ la délimitation et les interactions dans le détail, dans le respect la Constitution. Chaque institution a donc joué son rôle constitutionnel dans une période de transition, pour

¹⁵⁶ « Loi organique sur le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (N°100-13) » et « Loi organique portant Statut des Magistrats (N°106-13), adoptées le 24 mars 2016 (et publiées en français au journal officiel le 18 août 2016) ».

¹⁵⁷ « Loi 33-17 relative au transfert de l'autorité gouvernementale chargée de la justice au procureur du Roi près la Cour de Cassation en sa qualité de chef du ministère public et édictant des règles d'organisation de la présidence du ministère public. »

¹⁵⁸ Décision n° 89/19 du 8 février 2019 de la Cour Constitutionnelle du Maroc

affiner les dispositions normatives et l'intention de la politique publique dans la jurisprudence constitutionnelle et dans la pratique.

- Toutefois, tous les pans de l'appareil législatif visés par la Charte de la justice n'ont pas encore été pleinement investis. Le MdJ et le CSPJ/la PMP respectivement n'en sont qu'au début du déploiement des mécanismes prévus par la loi s'agissant, par exemple, de la gestion de la performance des tribunaux et des magistrats. L'articulation entre les instances de gouvernance n'a pas encore été pleinement abordée, les institutions n'ayant pas encore expérimenté tout leur champ d'action et toutes les occasions de coopération (par exemple, concernant les avis législatifs ou la gestion de la carrière des magistrats dans le contexte d'une carte judiciaire en cours de transformation). Ce n'est donc qu'en assumant concrètement, l'entière responsabilité de leurs rôles respectifs que ces institutions seront en mesure de définir des modalités de coopération dans le respect de leurs prérogatives et en recourant à l'instance de concertation prévue par la Charte de la Justice.
- La coopération et la communication horizontale entre ces institutions reste donc balbutiante, dans un contexte de confirmation par la pratique de leurs périmètres. Il existe déjà des précédents positifs d'interaction, qui doivent être mieux reconnus et appréciés. Mais ni l'AB, ni le POG du MdJ, ni les documents d'orientation stratégique des autres institutions (quand ces documents existent) ne présentent encore de jeu d'indicateurs probants sur ce point : cet aspect n'est donc pas suffisamment développé.
- Une meilleure gouvernance de la réforme est aussi tributaire du renforcement des capacités de l'instance conjointe prévue par la Loi Organique, qui doit servir de cadre d'échange effectif entre le CSPJ, la PMP et le ministère de la Justice sur les questions d'administration judiciaire. Malgré des avancées en 2021 sur sa composition et son organisation, les résultats en termes de coopération ne sont pas encore visibles.
- Les ressources administratives, financières et humaines se sont continuellement accrues au cours de la période et reflètent les fonctions des trois instances de gouvernance de la justice (MdJ, CSPJ, PMP). Le CSPJ et la PMP jouissent de l'indépendance nécessaire vis-à-vis de l'Exécutif dans l'obtention et la gestion de leur budget, et le recrutement direct de leurs cadres est en cours (à la différence des cadres détachés du MdJ). Le MdJ a pu pâtir du transfert de financement public, dans la structure du budget de l'État, vers le CSPJ et la PMP – transfert qui a suivi celui des fonctions. Mais l'allègement correspondant de certaines tâches, en particulier la gestion des carrières des magistrats, devrait à terme permettre au MdJ de trouver un équilibre.
- Si les ressources de la PMP et du CSPJ apparaissent comme globalement suffisantes et leur gestion autonome, leur optimisation par les institutions est très inégale. Cela se ressent notamment dans leurs publications. Le CSPJ affiche un retard en termes de création de produits et de communication externe (rapportage irrégulier, pas d'organigramme officiel, pas de plan stratégique), même si l'année 2020 a vu une accélération des efforts, en particulier en termes de régularité et de substance des réunions des membres du CSPJ.
- Les institutions centrales de la justice restent très hiérarchisées, avec peu de délégation du pouvoir aux cadres et une prise de responsabilité limitée, ce qui est caractéristique d'institutions jeunes et/ou en transformation, dont la refonte peut être perçue comme un risque par les parties prenantes. Elles sont donc concentrées sur leur solidification et leur développement internes, plutôt que sur l'interaction entre acteurs.

74 Des capacités accrues mais à consolider au sein des instances de gouvernance de la justice.

75 Des acteurs de la justice progressivement plus efficaces

- De gros progrès ont été accomplis dans les mécanismes garants de l'indépendance des magistrats, et dans la gestion de leurs flux de travail. Le cadre normatif (déontologique en particulier) s'est stabilisé en 2019-2020 avec l'adoption des outils réglementaires correspondants. L'informatisation des processus judiciaires, de la distribution des affaires à leur gestion interne, en passant par la gestion du rôle des parties aux affaires, a été rapide en particulier depuis 2018, et se poursuit. Le CSPJ a prouvé son efficacité dans la gestion et la sanction du premier lot d'affaires disciplinaires. La PMP a montré quant à elle sa capacité de gestion, suivi et rapportage à travers ses publications et le dynamisme de son interaction avec les magistrats du Parquet.
- La gestion des tribunaux est améliorée, et l'efficacité de la justice en bénéficie, comme le montre l'amélioration des indicateurs CEPEJ (en particulier durée de traitement et taux d'apurement des affaires), avec toutefois des différences selon les juridictions. Les juridictions pilotes sont en avance, mais tout le système judiciaire a fourni un effort très important en étendant rapidement les nouvelles procédures et pratiques de gestion du flux des affaires (notamment informatique) à tout le territoire. Il est plausible que dans un avenir proche toutes les juridictions utiliseront effectivement ces nouveaux outils.

76 Les progrès vers la qualité et l'accessibilité du travail judiciaire se sont poursuivis avec certains retards

- La pandémie de COVID-19 a retardé la mise en œuvre de certains produits directs de la Charte. Le travail en distanciel, puis en présentiel avec effectifs réduits, a affecté les missions des jeunes institutions, à un moment où elles se forgeaient des dynamiques d'équipe et des routines de travail nécessaires aux produits prévus. Par exemple, certaines fonctions du CSPJ, telles que le suivi et l'accompagnement de l'administration judiciaire au niveau des juridictions et le traitement des doléances et des plaintes, ont pris du retard, et ce en raison de la suspension de la grande majorité des audiences au printemps 2020, qu'il a ensuite fallu rattraper.
- Des progrès sont enregistrés dans la formation des magistrats et des cadres de la justice en termes de contenu et de quantité. Les cursus sont mis à jour et déployés auprès des professionnels de la justice. Mais l'organisation de la formation reste en suspens : l'ISM est toujours sous la tutelle du MdJ (Exécutif), alors qu'il devait être confié au CSPJ (judiciaire), la loi devant opérer ce transfert n'étant pas encore adoptée. Entre-temps, chaque institution a son propre organisme de formation : dans cet éclatement, il y a sans doute des doublons, et la cohérence n'est pas certaine. De plus, il existe une incertitude sur le futur modèle de formation des professions juridiques hors siège et parquet, en particulier s'agissant du Greffe.
- La carte judiciaire est en cours de réalisation mais n'est pas encore finalisée.

b) Contribution de l'appui budgétaire aux produits des politiques

77 L'AB a fortement contribué, pendant sa négociation à la définition des produits ciblés par les politiques publiques, puis pendant sa mise en œuvre à leur déclinaison en mesures concrètes.

- La mise en parallèle, dans le temps, de la négociation de l'AB avec la préparation et le déploiement de la Charte de la Justice, était pertinente. Cela a permis une bonne adéquation entre l'AB, le Gouvernement, les grands acteurs de la Justice, et la société civile en termes de vision stratégique et de valeurs fondamentales.
- Le dialogue sur les politiques, en amont du lancement de l'AB et pendant sa mise en œuvre, ainsi que le financement dédié (non négligeable en proportion des coûts de la réforme), ont fortement joué leur rôle d'incitation diplomatique, budgétaire, et politique. Bien que peu visible dans le rapportage de l'AB parce qu'antérieure à sa mise en œuvre, cette contribution a été appréciée. Les acteurs de la justice ont notamment tenu à honorer les engagements qui leur incombaient directement, conscients que le secteur devait démontrer sa capacité à assumer des partenariats à l'égal d'autres secteurs bénéficiaires d'AB antérieurs. Cependant, le dialogue de politiques publiques, bien qu'ayant appuyé des engagements forts au niveau du leadership du secteur, n'a pas exploité à fond son potentiel, en ne pénétrant pas suffisamment les strates plus techniques. En effet, selon les rapports de suivi et les interlocuteurs interrogés, le dialogue a surtout impliqué les dirigeants des trois principales institutions, négligeant les acteurs techniques de niveau inférieur qui auraient pu apporter des contributions plus fréquentes.
- L'accélération des réformes (en particulier législatives et réglementaires) et, dans le même temps, la mise en conformité du cadre législatif, réglementaire et institutionnel avec les standards internationaux, sont concomitantes du dialogue sur le lancement puis l'ajustement de l'AB. Ceci suggère une contribution de l'AB à la fois au calendrier et à la conformité des réformes. Les parties prenantes s'accordent sur ce point, qui est cohérent avec le rôle incitatif de l'AB pointé plus haut.
- Le ciblage de l'AB était pertinent impliquant les quatre grandes institutions publiques centrales de la justice (MdJ, CSPJ, PMP, ISM) et couvrant à la fois le Siège (le corps des juges et le CSPJ) et le Parquet (le corps des Procureurs et la PMP). Cependant, il est regrettable, que ce premier programme n'ait pas inclus le Barreau (le corps des avocats et leurs associations) à travers de l'aide complémentaire, ou des programmes parallèles, étant entendu que la défense des justiciables n'est pas un domaine relevant de l'AB. La composante de l'AB sur l'aide juridique et juridictionnelle constitue un premier pas vers un appui à ce domaine, qui demeure très modeste comparativement aux autres piliers, mais qui pourrait fournir une entrée en matière pour un appui futur plus conséquent. Enfin, la priorisation de certaines populations vulnérables (enfants, femmes) laisse de côté certaines catégories (personnes en situation de pauvreté ou d'illettrisme, minorités linguistiques...) sans raison explicite. D'autres au contraire font l'objet de projets dédiés.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Les migrants sont couverts sous d'autres programmes type « empowerment juridique » qui appuie l'accès au migrant à la justice ainsi que des appuis sous le programme IEDHR qui appuie l'accès à la justice par la société civile pour des populations vulnérables tels que les incarcérés.

78 Bien que bien agencées et bien ciblées, les aides complémentaires ont contribué de façon inégale à la capacité des institutions chargées des produits attendus des politiques publiques

- L'AB a présenté un bel équilibre structurel entre les composantes du programme (flux financiers, dialogue politique et aide complémentaire) et entre ces dernières et les institutions ciblées. Il était particulièrement pertinent de prévoir une aide complémentaire pour chaque institution ciblée, plus des aides complémentaires visant les praticiens de la justice à travers un ensemble de tribunaux référents (CEPEJ) et la justice pour les mineurs (UNICEF). Cet équilibre a eu à s'adapter, au cours de la mise en œuvre, à l'évolution de l'architecture et des acteurs de la justice telle que prévue par la Charte, avec le transfert de compétences vers le CSPJ et la PMP. Dans l'aide complémentaire, la souplesse de l'UE sur le détail des activités, dans le respect des règles financières et administratives, a permis une profonde adaptation (particulièrement pour l'assistance technique et les projets CEPEJ et UNICEF). Le point faible des aides complémentaires a été leur organisation en silos : un appui par institution principalement, avec très peu d'interactions prévues. L'assistance technique au MdJ s'est adaptée pour combler ce vide, mais tard et au prix de négociations longues avec le MdJ, qui risquait d'être privé d'une portion de ce programme.
- Les aides complémentaires ont clairement accentué les effets de l'AB en termes de développement institutionnel et de solidification interne, mais ce développement n'a pas été linéaire et a connu des phases d'accélération et d'autres de plateau, se heurtant à une frilosité persistante face au changement, en particulier le changement de gestion des chaînes de décision. En est témoin le degré variable d'appropriation des produits directs (formations, guides, projets d'actes réglementaires, rapports d'études) – qui a varié dans le temps selon l'institution concernée et selon les divers aspects du cycle de politiques publiques. Si les institutions cibles sont désormais équipées de données et d'études de référence propres à informer la prise de décision, le programme n'a que peu influé sur le processus de prise de décision lui-même.
- L'opérationnalisation des nouvelles fonctions confiées au CSPJ et à la PMP ayant été graduelle, il a été difficile de procurer une assistance par l'AC d'une manière exactement symétrique. Cependant, il eut été judicieux de viser au moins des lancements en parallèle de l'AB et des aides complémentaires. Le décalage entre le lancement de l'AB (et donc de la responsabilité des acteurs marocains pour l'atteinte des cibles) et le lancement ou la mise en œuvre de certains aides complémentaires (censés soutenir l'atteinte des objectifs généraux correspondants) n'a pas permis de profiter de toutes les opportunités internes au programme, et a suscité des déceptions qui ont pu brider la contribution au changement. Certains acteurs ont pu y percevoir une responsabilité asymétrique entre l'UE et ses partenaires marocains, ces derniers étant comptables d'atteindre les cibles dans le temps imparti, alors que l'UE tardait parfois à lancer des projets d'accompagnement qui, sans dupliquer les appuis, auraient pu permettre d'accélérer l'acquisition de capacités liées aux objectifs généraux soutenus par l'AB. Ces retards sont cependant à imputer tant aux processus administratifs parfois laborieux de l'UE qu'à des lenteurs occasionnelles dans la mobilisation des partenaires institutionnels marocains des aides complémentaires. Il faut également souligner l'impact de la pandémie de COVID-19 qui a porté un coup d'arrêt à certaines aides complémentaires (jumelage CSPJ suspendu, assistance technique ralentie).
- Les aides complémentaires qui s'adossent à des partenariats de long terme avec des organisations présentes sur place (UNICEF et CdE/CEPEJ) semblent particulièrement à même de multiplier les effets de l'AB, notamment dans les strates plus techniques des institutions. La synergie s'articule autour de deux phénomènes : d'une part ces partenaires ancrent la réforme dans les pratiques d'acteurs qu'ils connaissent bien, d'autre part l'UE s'appuie sur son partenariat stratégique avec le leadership des institutions de la justice pour débloquer et accélérer les négociations de ces partenaires (en priorité dans les domaines directement couverts par l'AB du fait de la légitimité que lui confère ce dernier). Cela a été le cas par exemple pour accélérer l'informatisation des processus et la distribution aléatoire des affaires dans les tribunaux pilotes, ou pour débloquer la tenue des comités de pilotage dans le domaine de la justice pour les enfants.

79 Les parties prenantes n'ont pas toujours bien pris en compte les processus nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques, limitant ainsi la capacité de l'AB à accompagner le changement.

- La contribution du suivi des indicateurs et des cibles aux objectifs de réforme semble avoir été de moindre ampleur, et contrastée. Les cibles et indicateurs les mieux honorés concernent les aspects les plus techniques, internes à chaque institution, et liés aux produits directs de l'AB, mais dont beaucoup supposent un investissement financier conséquent et donc un engagement réel (mise à niveau des infrastructures physiques et IT, gains d'efficacité des tribunaux, efforts de formation...) En revanche, les indicateurs de plus haut niveau et touchant à des questions sensibles (gestion de la carrière des magistrats, finalisation de la carte judiciaire, protection des droits des justiciables, recours à la détention préventive) connaissent moins de progrès, en partie du fait des retards de réformes législatives connexes (comme celle du Code Pénal), malgré la mise à niveau et la stabilisation du cadre normatif et de l'infrastructure informatique.

- Le maillon faible de la contribution de l'AB se situe dans sa difficulté à prendre en compte, et à accélérer le changement, dans les processus de collaboration horizontale. La coordination entre institutions a enregistré des progrès modestes: le Comité de Concertation animé avec le soutien de l'AB est un résultat direct qui a enrichi les discussions entre partenaires. Les parties prenantes, reconnaissant ses limites, ont révisé son fonctionnement en 2021. La prise de décision conjointe est cependant restée difficile¹⁶⁰. Si l'AB n'a pas vocation à remplacer les processus de concertation nationaux, elle peut toutefois jouer un effet d'entraînement, qui ici a été modeste. Avant tout, l'AB n'a pas abordé les flux de travail et de communication au sein des institutions, qui restent ténus. L'AB n'a donc pas bien pris en compte les processus complexes de prise de décision : elle n'a que peu investi dans la gestion du changement par mobilisation des acteurs en synergie avec les objectifs de l'AB au sein des institutions. De même, l'AB n'est pas parvenu à entraîner un suivi d'impacts avec ou par les partenaires marocains.
- Le programme d'AB dans son ensemble est fondé sur les principaux axes de la Charte, mais ne développe pas de logique interne en termes de chaîne de causes et de conséquences, ni de hiérarchisation des changements attendus en lien avec leurs conditions internes et externes : l'action dans son ensemble manque d'une théorie du changement. Même s'il ne constituait pas une obligation dans le processus administratif d'identification de l'UE au moment de l'ingénierie de cet AB, un tel exercice aurait pu cristalliser les consensus fondamentaux, anticiper tant les changements attendus et leur associer des indicateurs plus pertinents, et identifier les blocages possibles pour ajuster les cibles.
- De même, l'analyse des acteurs et des besoins a eu lieu très en amont de la mise en œuvre, et ne semble donc pas avoir pris en compte le fait que des adaptations importantes de ces acteurs – en termes de responsabilités – étaient nécessaires compte tenu de l'architecture de la justice envisagée dans les projets de lois. Il aurait donc été possible d'anticiper, et donc de faciliter, l'adaptation correspondante de l'AB. On distingue une confusion entre, d'une part, les attentes et les objectifs stratégiques communs de l'UE et du Gouvernement (qui sont ambitieux), et d'autre part les besoins réels et le niveau de préparation des divers acteurs (qui ne sont pas toujours suffisamment diagnostiqués).
- La conséquence a été un jeu d'indicateurs qui n'étaient pas à même de saisir les changements au niveau intermédiaire (les résultats et les processus en matière de prise de décisions, de fonctionnement interne des institutions), des cibles trop ambitieuses, et qui ne relèvent pas toutes des acteurs de l'AB¹⁶¹ et ce malgré certaines adaptations du programme¹⁶².

Le maillon faible de la contribution de l'AB se situe dans sa difficulté à prendre en compte, et à accélérer le changement, dans les processus de collaboration horizontale.

c) Résultats et impacts des politiques et facteurs déterminants

80 Le secteur enregistre des progrès sur certains indicateurs d'impacts

- Les conditions de base sont en partie réunies pour de probables impacts futurs.
- Dans le domaine de la justice pour les enfants l'AB a joué un rôle d'accélérateur permettant, à travers l'aide complémentaire, le déploiement d'un véritable concept de protection de l'enfance dont la justice fait partie. Les mineurs et les familles ont désormais accès à des procédures plus adaptées, des locaux adéquats, des procédures lisibles et conformes, et des pratiques qui évoluent. Il reste toutefois à s'assurer que les mineurs et les familles connaissent leurs droits et les fassent valoir, pour mesurer ces impacts du point de vue des justiciables.
- L'efficacité accrue, grâce à l'apurement du stock d'affaires et au traitement plus rapide des dossiers, conduit à des délais de justice plus raisonnables pour les justiciables. Dans ce domaine, les cibles ont été globalement atteintes. C'est un changement important pour la réalisation du droit à un procès équitable, et pour l'accès à la justice, en particulier pour les justiciables les plus modestes, pour lesquels la longueur des procès (et donc les frais induits) constitue un véritable obstacle pour accéder à la justice. Dans un contexte où la détention préventive

¹⁶⁰ Par exemple, une réunion de COPIL conjoint avec toutes les institutions cibles de l'AB n'a été possible qu'en 2019, du fait entre autres des lenteurs dans l'opérationnalisation du CSPJ et de la PMP en tant que participants (en 2018)

¹⁶¹ Certains requérant l'adoption d'amendements législatifs par le Parlement, alors que le suivi du programme touche le MdJ, le CSPJ, l'ISM et la PMP

¹⁶² Ce n'est par exemple qu'en 2019 que le CSPJ, créé en 2018, a pu signer l'avenant au contrat, qui lui donnait sa place dans le programme d'AB

reste très répandue, raccourcir le traitement des affaires est également un levier important de prévention contre la violation des droits des accusés, particulièrement en termes de traitements inhumains et dégradants. En effet, des procédures plus efficaces et la priorisation par les instructions du CSPJ des dossiers concernés par la détention préventive, devraient tendre, à terme, à raccourcir la durée des détentions préventives et la surpopulation carcérale liée.

- L'accessibilité financière, par l'aide juridique et juridictionnelle soutenue par l'AB, est en cours d'amélioration, mais de façon très progressive. L'analyse budgétaire montre que les fonds alloués demeurent modestes. Par ailleurs, la qualité de l'aide juridique et juridictionnelle, comme son adéquation aux perspectives de genres et d'inclusion des catégories minoritaires et vulnérables, est mal documentée.
- La satisfaction des justiciables, selon les sources publiques (société civile) est plutôt bonne, si l'on compare le Maroc à d'autres pays à revenu similaire. Cependant, en l'absence d'enquêtes publiques de satisfaction régulières, il est impossible d'établir une tendance sur l'évolution du niveau de satisfaction. Il reste aussi que la justice n'est pas le premier recours lors de situations d'ordre juridique : la communauté, l'entourage, restent des leviers communément employés, ce qui laisse deviner une grande marge de progression en termes de confiance (qui peut être aussi liée à des facteurs sociétaux).
- L'accessibilité géographique est en cours d'amélioration très progressivement. La réforme de la carte judiciaire n'est pas finalisée, après une première modification en 2017. La création de tribunaux (Cours d'Appel en particulier) dans plusieurs régions a rapproché la justice des citoyens, en particulier pour les régions les plus rurales. Cependant, à l'issue de la période évaluée, les zones les plus isolées ne sont pas encore correctement desservies, et la charge de travail des tribunaux reste inégale.
- Malgré plusieurs tentatives, aucune enquête publique d'opinion spécifique à la justice n'a jamais été conduite, dans un contexte où les enquêtes d'opinions ne sont pas courantes. L'une des aides complémentaires a lancé ce chantier. Ceci montre la difficulté de collecter et de factoriser l'opinion des citoyens et en particulier des usagers de la justice. Il existe pourtant une enquête menée par deux organisations issues de la société civile marocaine et internationale.¹⁶³ Ses résultats montrent, en cas de problème d'ordre juridique, un usage limité du conseil juridique, en particulier prodigué par des institutions publiques ; un usage des institutions publiques limité pour la résolution des conflits, mais l'usage des tribunaux en priorité parmi les institutions publiques ; une relative satisfaction dans le rôle joué par les tribunaux, et un niveau de confiance autour de 56% qui s'amenuise parmi les usagers récents. Ces indicateurs peignent un système en transition, qui ne souffre pas d'une crise de confiance sévère mais qui doit rapidement démontrer des changements pour les justiciables.
- Les statistiques des plaintes et signalements faits à la PMP et au CSPJ doivent être recoupées avec ces indicateurs de perception. Les statistiques du CSPJ¹⁶⁴ montrent une forte croissance des plaintes qui accompagne l'essor de l'institution¹⁶⁵ : c'est plutôt une tendance positive, montrant que les justiciables sont mieux au fait de leurs droits à ce recours. Mais ces plaintes portent plus sur les décisions de justice que sur les personnels ou les processus de la justice, ce qui tend à dénoter un besoin d'information des justiciables sur le rôle du CSPJ qui n'est pas une instance supplémentaire, mais le garant de la légalité et de l'intégrité de l'appareil du siège. La proportion moindre, mais importante des plaintes relatives au parcours devrait, à terme, évoluer favorablement grâce à l'efficacité accrue de la justice.
- La qualité des jugements évolue très lentement, de l'avis des parties prenantes. L'harmonisation requerra encore de fortes actions de formation, de concertation, et de gestion de l'équilibre entre l'indépendance et l'intégrité/responsabilité des magistrats. Le recours à la détention préventive reste généralisé, et la réduction des statistiques de détention préventive reste bien en-deçà des cibles de l'AB. Ceci s'explique tant par la lenteur de l'évolution des mentalités et des pratiques des magistrats, que par les retards de la réforme du Code Pénal.

La qualité des jugements évolue très lentement, de l'avis des parties prenantes.

81 Certains impacts-clé ne sont pas encore visibles, soit qu'ils n'aient pas encore été atteints (le programme étant en cours), soit qu'ils n'aient fait l'objet d'aucun suivi à ce stade.

¹⁶³ Hiil, 2019, Justice needs and satisfaction in Morocco

¹⁶⁴ La PMP n'a pas partagé ses statistiques

¹⁶⁵ À l'exception de 2020, ce qui est vraisemblablement imputable aux contraintes de la pandémie de COVID-19.

d) Contribution de l'AB aux résultats et impacts

- Sans l'AB, les conditions de base permettant les impacts déjà perçus, ou probables dans l'avenir, ne seraient probablement pas réunies au niveau actuel.
- La contribution de l'AB a surtout été d'accélérer la mise en place d'un cadre législatif, réglementaire, institutionnel et infrastructurel pour une justice indépendante et conforme aux standards internationaux. Le dialogue de politique publique avant le déploiement de l'AB, puis les attentes de rapportage en vue des déboursements de l'AB, ont joué le rôle moteur dans la mise en place de ces conditions décisives pour les impacts futurs. Les flux financiers et les aides complémentaires ont renforcé cette dynamique. Cette contribution se fonde sur un effet de benchmarking et d'émulation, un effet d'évaluation continue et d'incitation, et un effet d'émergence de consensus sur les fondamentaux dans un renforcement mutuel entre l'AB et la Charte de la Justice vers une approche fondée sur les droits et l'ordre constitutionnel.
- En revanche, l'auto-évaluation et la conduite du changement font encore en grande partie défaut, bridant le potentiel de l'AB de contribuer de façon optimale à la mise en pratique des approches qui font pourtant consensus sur le principe. Il existe des lenteurs, qui s'expliquent en partie par la logique très cloisonnée de la réforme (où indépendance est parfois assimilée à isolement), que la structure de l'AB n'a pas su surmonter.
- De plus, les indicateurs de l'AB, s'ils ont joué un rôle incitatif, n'ont pas optimisé ce rôle car ils n'ont pas tous été parfaitement ciblés ni calibrés.¹⁶⁶ Si la source de cette faiblesse est à trouver en partie en amont, dans les limites de la Charte de la Justice en matière d'indicateurs de suivi, l'AB a de fait élaboré des indicateurs supplémentaires, qui auraient pu être parfois plus fins.



« La contribution de l'AB a surtout été d'accélérer la mise en place d'un cadre législatif, réglementaire, institutionnel et infrastructurel pour une justice indépendante.

¹⁶⁶ Voir Volume II, Réponse aux questions d'évaluation : Critère de jugement 1.1.1 Indicateur 2, Élément d'analyse 8 ; Critère de jugement 2.2.1, Indicateur 1, Élément d'analyse 26 ; CJ 3.5.1 Indicateur 1, Éléments d'analyse 134 ; 136 ; CJ 4.4.2, Indicateur 1, Élément d'analyse 220 ; Résultats d'enquête écrite.

e) Enjeux futurs

- **Coopération horizontale et gestion du changement** : Les institutions faîtières de la justice, pour mettre en œuvre toutes leurs attributions, vont devoir coopérer de manière accrue, et ce non seulement au niveau de leur leadership, mais également à des niveaux plus techniques. Ce besoin entre en tension avec le manque de délégation et de prise de responsabilité au sein des institutions, ainsi qu'avec la préoccupation constante de respecter l'indépendance de chaque branche de la justice. L'assistance technique complémentaire prévue au départ pour le seul MdJ mais qui a cherché à faciliter les aires d'interaction entre institutions, ainsi que les appuis plus thématiques (CdE/CEPEJ sur l'efficacité de la justice et UNICEF sur la justice pour les enfants) ont créé des précédents de coopération technique, qui pourront être exploités par la suite. Pour ce faire, il conviendra d'aller plus en profondeur dans la gestion du changement auprès des fonctionnaires et des magistrats du siège et du parquet, à travers un appui budgétaire aux indicateurs plus fins, incluant les processus de coopération et les flux de travail dans et entre les institutions.
- **Équilibre de l'appui** : il convient d'envisager le renforcement du Barreau par le biais de l'aide complémentaire, ou de programmes parallèles, en s'appuyant sur les réalisations de l'AB sur l'aide juridique et juridictionnelle.
- **Intégrité de la justice** : La question de l'intégrité du système judiciaire, en particulier la prévention de la corruption, n'est pas abordée par l'AB et n'a donc pas fait l'objet d'un suivi d'impact, alors qu'il est le deuxième objectif principal de la Charte. Il semble que ce sujet demeure très sensible auprès des professionnels de la justice. Pourtant, il est l'un des leviers principaux de la confiance des citoyens dans la justice.
- **Inclusion et communication** : L'appui à la société civile dans le domaine de la justice s'est fait en parallèle dans le cadre de programmes thématiques aux cibles plus étroites, comme une subvention à l'observatoire marocain des prisons : « Initiative pour une réforme du système juridique et carcéral garante de la protection des droits humains et de la dignité » 2018-2021, ou encore « Agir pour un accès égalitaire aux droits et pour l'amélioration des conditions de détention » 2021-2024. Cependant, il n'y a pas encore d'appui à un engagement plus stratégique de la société civile au niveau des politiques publiques, par exemple par le biais d'une aide complémentaire ciblant la surveillance par la société civile de la mise en œuvre de la Charte de la Justice¹⁶⁷.
- La priorisation de certaines populations vulnérables (enfants, femmes, migrants) laisse de côté d'autres catégories (personnes en situation de pauvreté ou d'illettrisme, minorités linguistiques comme les personnes dont la langue natale est l'Amazigh...) sans raison explicite. Bien qu'il ne soit évidemment pas possible à un seul programme d'AB de cibler toutes les populations vulnérables, il est important de justifier la priorisation, et d'élargir à l'avenir cette couverture.
- En cohérence avec les avis des personnes ressources, les tendances des plaintes comme de la perception du public montrent un manque persistant d'information et de communication auprès des citoyens sur la nouvelle architecture de la justice, et sur leurs droits en tant qu'utilisateur.



« La priorisation de certaines populations vulnérables (enfants, femmes, migrants) laisse de côté d'autres catégories sans raison explicite.

¹⁶⁷ Un appui projet est, cependant, en cours de développement dans ce sens.

3.4

> Autres critères d'évaluation

3.4.1 Questions transversales : Gouvernance, droits de l'homme et genre

- 82** Les programmes d'AB ont joué un rôle important dans le renforcement de la gouvernance publique en appui de la réforme budgétaire mise en œuvre par le Maroc.
- En plus du renforcement des capacités d'exécution des ministères ciblés par les aides complémentaires et dont les effets ont été examinés dans les sections précédentes, les programmes d'AB sont venus dans leur ensemble accélérer le processus d'apprentissage administratif lié à la réforme budgétaire en cours depuis l'adoption de la LOF en 2015. En effet, les programmes ont impulsé à travers les matrices d'indicateurs et le suivi qui en est fait une démarche de performance et de gestion axée sur les résultats qui coïncide avec celle que les ministères sont tenus dorénavant d'appliquer dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment au moyen de projets et de rapports de performance annuels obéissant aux principes de la programmation budgétaire triennale¹⁶⁸. La coordination sectorielle promue au travers des instances de pilotage des programmes ont également joué un rôle positif dans la gestion des politiques publiques même si des efforts très importants restent à accomplir pour assurer une meilleure cohérence et harmonisation des objectifs et des priorités des stratégies sectorielles et une meilleure coordination des actions menées par les différents départements ministériels.
- 83** Les programmes AB ont contribué à améliorer la prise en compte des besoins des catégories vulnérables dans certaines des politiques sectorielles appuyées.
- Les programmes d'AB ont mis l'accent sur les besoins des populations vulnérables au travers de la matrice de performance, du dialogue politique et de l'aide complémentaire. Ainsi le programme ALPHA III a inclus des indicateurs et des cibles pour les jeunes, les bénéficiaires en milieu rural et les personnes en situation d'handicap qui ont permis des avancées en termes de résultats concernant ces populations¹⁶⁹. De même, des résultats escomptés et des indicateurs de décaissement liés à l'inclusion des personnes en situation de handicap figurent également dans les programmes d'AB EDU II, PASS II et Protection Sociale et ont permis une meilleure prise en compte des besoins de cette population dans les politiques appuyées qui ont fait, également, l'objet du dialogue. Le programme Justice a comporté une composante portant sur le renforcement de la protection judiciaire parmi les catégories vulnérables qui s'est traduit par des avancées en termes d'équipement, de formation et de procédures mais pas encore par des améliorations sensibles pour les bénéficiaires. En outre, l'aide complémentaire du programme a pris la forme d'un projet de coopération avec l'UNICEF visant à améliorer l'accès des enfants à la justice qui a notamment mis en œuvre des formations pour les magistrats du parquet sur ces sujets¹⁷⁰.
- 84** Conjointement avec les deux appuis budgétaires genre, les programmes d'AB ont appuyé l'intégration de la dimension genre dans les politiques publiques, soutenant les efforts de réforme marocains à cet égard, avec les avancées les plus significatives constatées dans les secteurs sociaux.
- L'UE a mis en place deux appuis budgétaires genre¹⁷¹ destinés à accompagner la politique marocaine de promotion de l'égalité des sexes concrétisée depuis 2012 par l'adoption de Plans Gouvernementaux pour l'Égalité¹⁷². Ce soutien transversal a permis de renforcer le dialogue mené avec les autorités marocaines pour une meilleure intégration des questions de genre dans les politiques publiques en leur donnant une place plus grande dans la coopération comme l'a noté une étude récente sur ce sujet¹⁷³. Ainsi, certains programmes d'AB dont la dimension genre était limitée, reflétant en cela les stratégies sectorielles dont elles s'inspiraient, ont pu, cependant, promouvoir les questions d'égalité dans le dialogue sur les politiques sectorielles entretenu avec les parties prenantes¹⁷⁴. En outre, certains programmes d'AB n'avaient pas de focus genre en raison justement de l'existence d'un appui budgétaire consacré à ces questions¹⁷⁵. Les programmes d'AB dans les secteurs de l'éducation, de la formation professionnelle et de la santé et protection sociale ont été les plus ambitieux dans la

¹⁶⁸ Le PDP en effet détaille la façon dont les crédits budgétaires seront utilisés sur les trois prochaines années pour mettre en œuvre les activités du département ministériel permettant d'atteindre des indicateurs de performance recoupant les objectifs de la stratégie sectorielle.

¹⁶⁹ Le programme Alpha III incluait comme premier résultat : « L'alphabétisme des jeunes, des zones rurales, des parents d'élèves, des hommes et des personnes en situation de handicap est renforcé ».

¹⁷⁰ Himaya, pour un accès des enfants à une justice adaptée et respectueuse de leurs droits (2,8 millions d'euros)

¹⁷¹ PAA 2011 Appui à la promotion de l'équité et de l'égalité entre les femmes et les hommes (EUR 45 millions). PAA 2017/2019 : Programme AB Égalité/Moussawat Appui à la mise en œuvre du Plan Gouvernemental pour l'Égalité II (PGE II) (EUR 35 millions).

¹⁷² ICRAM I (2012-2016) et ICRAM II (2017-2021)

¹⁷³ « Le cas du Maroc (aide budgétaire ciblée sur le genre) montre que l'aide budgétaire peut avoir des effets positifs importants sur l'intégration du genre dans le reste de la coopération bilatérale de l'UE ». Évaluation du soutien de l'action extérieure de l'UE à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles (2010-2018), Particip, Novembre 2020.

¹⁷⁴ Il faut souligner ici le rôle du Point Focal Genre de la DUE chargé d'assurer un suivi de la prise en compte de la dimension genre dans la coopération de l'UE et de coordonner la mise en œuvre du Plan d'Action Genre (GAP III).

¹⁷⁵ Le programme Égalité/Moussawat couvre ainsi la question de l'autonomisation des femmes, absente du programme PACC, et celle de la budgétisation sensible au genre en lien avec le programme Hakama.

prise en compte de la dimension genre. Toutefois, en dépit des progrès accomplis grâce à ces programmes dans l'accès des femmes et des filles à l'offre éducative et à celle des soins de santé (voir section précédente), le classement du Maroc dans les index genre internationaux a fort peu évolué au cours de ces dernières années¹⁷⁶.

3.4.2 Valeur ajoutée de la coopération européenne au développement

85 Les programmes d'AB ont permis d'appuyer d'une manière globale et cohérente le processus de réforme marocain, conférant à l'UE la possibilité d'entretenir un dialogue approfondi avec les autorités marocaines sur les politiques appuyées.

Au travers de son portefeuille d'appui budgétaire, l'UE s'est engagée de manière vigoureuse dans la plupart des grands chantiers de réforme mis en place par le Maroc suite à l'adoption de la nouvelle constitution de 2011. Un effort d'une telle étendue n'aurait pas pu être entrepris dans le cadre des programmes de coopération bilatéraux des États membres et est le fruit du partenariat ambitieux liant l'UE et le Maroc à travers l'Accord d'Association et le Statut Avancé. Les États membres ont été associés à certains des programmes à travers l'aide complémentaire ce qui a entraîné des synergies bénéfiques pour les secteurs appuyés. Le rôle structurant joué par l'UE dans certaines réformes a eu des effets d'entraînement sur les autres bailleurs de fonds, particulièrement dans le secteur de la protection sociale que l'UE appuie depuis de nombreuses années.

3.4.3 Contribution aux systèmes de suivi et évaluation

86 Les programmes d'AB ont favorisé une culture de suivi et d'évaluation qui est en train d'être diffusée dans toute l'administration dans le cadre de la réforme budgétaire.

Comme il a déjà été noté, les programmes d'appui budgétaire, au travers des matrices de performance et le suivi qui en est fait, ont contribué à diffuser une culture de suivi et évaluation des politiques publiques dans les ministères appuyés. Les parties prenantes marocaines ont souligné à plusieurs reprises l'apport des programmes d'AB à ce niveau et sa complémentarité avec les objectifs de la réforme budgétaire. Les PDP développés par les ministères depuis l'introduction de la LOF en 2015 fournissent, en effet, un cadre de suivi-évaluation permettant aux départements ministériels de produire un rapport annuel de performance (RAP) que le MEFR consolide pour l'ensemble de l'administration¹⁷⁷. À ce jour, toutefois, seul l'exercice budgétaire 2018 a fait l'objet d'un RAP consolidé et les mécanismes et les pratiques de suivi-évaluation des politiques publiques au sein de l'administration marocaine restent imparfaits, comme l'a récemment souligné le rapport de la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement. L'obligation de présenter un RAP consolidé au Parlement n'est devenue effective qu'à partir de l'exercice 2020. Les RAP ministériels et le RAP consolidé feront également l'objet pour la première fois d'un audit de performance de la part de l'Inspection générale des finances.



Le rôle structurant joué par l'UE dans certaines réformes a eu des effets d'entraînement sur les autres bailleurs de fonds, particulièrement dans le secteur de la protection sociale.

¹⁷⁶ En 2019, l'IDH du Maroc était de 0.612 pour les femmes, contre 0.734 pour les hommes, ce qui donnait un IDG de 0.835 plaçant le Maroc dans le groupe 5 qui comprend les pays où le niveau d'égalité femmes-hommes dans l'IDH est bas. À titre de comparaison, la Tunisie et la Libye ont enregistré un IDG de 0.900 et 0.976, respectivement. L'IDG mesure les inégalités de genre dans trois dimensions fondamentales du développement humain : la santé (mesurée par l'espérance de vie des femmes et des hommes à la naissance), l'éducation (mesurée par la durée attendue de scolarisation des garçons et des filles et le nombre moyen d'années d'études pour les adultes âgés de 25 ans et plus) et le contrôle des ressources économiques. *Rapport sur le développement humain 2020, Maroc, PNUD.*

¹⁷⁷ Les RAP ministériels ne sont pas pour l'instant publiés sur le site du MEFR.



4



APPRECIATION GENERALE

➤ Une réponse forte à un agenda ambitieux de réformes

L'UE s'est engagée de manière puissante au moyen de l'appui budgétaire dans le processus de réformes poursuivi par le Maroc et que l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011 a contribué à relancer. Le développement de stratégies sectorielles, les progrès dans la réforme budgétaire, la stabilité du cadre macro-économique et l'expérience acquise au cours des années précédentes avec cette modalité ont fourni une base solide pour lancer une nouvelle génération de programmes dans les secteurs de la gouvernance, de la croissance et la compétitivité, de l'éducation, de la santé et de la protection sociale et de la justice. En s'impliquant de façon aussi extensive, l'UE a donné un signal fort de son engagement auprès du Maroc qui correspondait bien aux enjeux stratégiques du partenariat euro-marocain et qui lui a permis d'accompagner de manière constructive et bénéfique l'opérationnalisation des stratégies sectorielles promues par le gouvernement marocain.

vernance, de la croissance et la compétitivité, de l'éducation, de la santé et de la protection sociale et de la justice. En s'impliquant de façon aussi extensive, l'UE a donné un signal fort de son engagement auprès du Maroc qui correspondait bien aux enjeux stratégiques du partenariat euro-marocain et qui lui a permis d'accompagner de manière constructive et bénéfique l'opérationnalisation des stratégies sectorielles promues par le gouvernement marocain.

➤ Un apport notable aux avancées de politique

La combinaison des flux financiers, du dialogue politique et de l'aide complémentaire que seule la modalité d'appui budgétaire permet d'organiser de manière cohérente a fourni un accompagnement précieux aux processus de réforme. Si les flux financiers ont pu jouer un rôle sur les ressources allouées aux réformes qu'il est difficile de quantifier, l'apport le plus significatif des programmes se situe au niveau des avancées de politique que l'appui budgétaire a contribué à réaliser.

Ainsi, dans le secteur de la gouvernance, le programme Hakama, à travers les indicateurs de décaissement, la coordination sectorielle et le renforcement des capacités réalisées par l'assistance technique, a permis d'accompagner de façon effective la mise en œuvre de la LOF et de promouvoir la performance de la dépense publique au sein de l'administration. Le programme a également appuyé l'adoption d'un nombre important de mesures de réforme fiscale au moyen des indicateurs de décaissement et a permis un renforcement des capacités administratives. En revanche, la performance du programme a été plus décevante sur d'autres dossiers couverts par le programme, la matrice de performance n'encourageant que des avancées limitées en ce qui concerne la modernisation des services publics, la transparence budgétaire¹⁷⁸ et l'accès aux marchés publics.

Il faut noter que tous les programmes d'AB ont contribué à diffuser dans l'administration marocaine les principes et les outils de la gestion des politiques publiques axée sur les résultats, renforçant ainsi de manière transversale la réforme budgétaire appuyée par les programmes d'AB Hakama. La période évaluée témoigne des progrès accomplis depuis l'entrée en vigueur de la LOF en 2016, notamment l'adoption avec la loi de finance de projets de performance (PDP) ministériels qui ont permis d'inscrire la gestion budgétaire dans une perspective triennale en faisant le lien avec les objectifs et les priorités des stratégies sectorielles au travers de cadres de performance. La plus grande discipline budgétaire qui en a résulté a favorisé une meilleure allocation et utilisation des

ressources. À terme, les PDP fourniront également un cadre de réforme plus robuste à l'appui budgétaire, notamment au travers d'objectifs et d'indicateurs de politique correctement budgétisés.

Les programmes dans le secteur de la croissance et la compétitivité ont stimulé la mise en œuvre des nombreuses stratégies sectorielles adoptées pour assurer la modernisation de l'économie. Les indicateurs des matrices de performance ont permis des avancées institutionnelles et réglementaires et ont favorisé des mécanismes de soutien aux acteurs économiques. Toutefois, ces programmes ont reflété l'hétérogénéité des stratégies appuyées avec une pléthore d'indicateurs dont la contribution aux résultats escomptés n'apparaissait pas toujours très clairement. Les programmes dans le domaine de l'agriculture et des forêts ont permis des avancées institutionnelles et réglementaires importantes et la mise en place de dispositifs d'encadrement et de soutien dont ont bénéficié les petits exploitants.

Les programmes d'appui dans le secteur de l'éducation ont permis d'étendre l'offre d'éducation et de formation en mettant l'accent sur les populations désavantagées et d'améliorer les dispositifs de lutte contre l'analphabétisme. Les programmes dans le domaine de la santé et de la protection ont également appuyé de façon efficace, à travers des conditionnalités de décaissement, du dialogue politique de confiance et des assistances techniques fournies, les mesures d'amélioration de la gouvernance, de la territorialisation des soins de santé en donnant plus de compétences aux régions, du renforcement de l'offre et de la qualité des soins, et de l'extension de la couverture médicale.

Dans le secteur de la justice, le dialogue entamé en amont du programme a accompagné de manière efficace la préparation et le lancement de la Charte de Justice et, conjointement avec l'aide complémentaire qui ciblait les principaux acteurs de la réforme, a permis d'établir le cadre institutionnel et législatif d'une gouvernance judiciaire indépendante. Les indicateurs de la matrice, tels que définis, n'ont toutefois pas joué un rôle incitatif majeur.

¹⁷⁸ Il faut noter cependant les progrès accomplis dans ce domaine depuis 2019. Voir plus haut constat 16.

➤ Des résultats et des impacts en-deçà des attentes des stratégies sectorielles et lents à se manifester

D'une manière générale, les résultats et les impacts des politiques sectorielles appuyées apparaissent en-deçà des objectifs fixés dans les stratégies. Cela reflète l'ambition parfois excessive de ces dernières avec des réformes plus complexes et prenant plus de temps à réaliser que ce qui avait été anticipé en raison d'un contexte économique qui s'est dégradé et des diverses résistances aux changements. La fragmentation des politiques publiques et des faiblesses dans les capacités de mise en œuvre et de coordination ont également réduit l'impact des réformes.

La réforme budgétaire a permis une meilleure gestion des finances publiques contribuant à la stabilité macroéconomique. Cependant, des progrès sont encore à réaliser pour remédier à la fragmentation du budget et au cloisonnement entre les différentes administrations et pour renforcer la transparence budgétaire. La réforme fiscale a contribué à accroître l'efficacité du système fiscal sans toutefois en améliorer l'équité.

Si les politiques de croissance et de compétitivité ont sûrement contribué à améliorer les performances de l'économie en termes de compétitivité et d'ouverture à l'international, le suivi-évaluation de ces politiques ne permet pas de bien apprécier la mesure réelle de cette contribution. En outre, en dépit des politiques de soutien

au TPME, l'économie reste fortement duale avec quelques champions extrêmement compétitifs et un tissu de petites entreprises encore peu performantes et opérant souvent dans le secteur informel. Les politiques agricoles et les importants investissements réalisés dans ce secteur ont permis d'améliorer les volumes de production et d'exportations mais avec des systèmes de production encore peu performants et soumis aux aléas du changement climatique.

Les avancées dans l'offre éducative ont permis d'améliorer l'accès et l'équité du système éducatif mais l'impact en termes de niveau d'éducation de la population et de la résorption des disparités rural/urbain est encore limité. Il en va de même avec les politiques de santé et de protection sociale qui ont permis des progrès en termes d'équité et d'amélioration du niveau de santé de certaines populations mais sans atteindre les objectifs fixés par les stratégies sectorielles.

Si la réforme judiciaire a permis d'enregistrer des progrès dans l'efficacité de la justice, les résultats ne sont pas encore visibles en ce qui concerne la qualité des jugements et la confiance du public dans le système judiciaire, notamment en raison d'un manque d'enquête publique d'opinion spécifique à la justice.

➤ Des programmes contribuant de manière effective aux objectifs de stratégies sectorielles ambitieuses dont les résultats et les impacts ont été affectés par la fragmentation des politiques publiques et par des carences dans le suivi-évaluation au niveau national.

Les programmes, en permettant des avancées dans les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels et en renforçant les capacités administratives ont contribué, à travers les politiques appuyées, à l'atteinte de certains des résultats poursuivis par les réformes et ont créé les conditions pour des progrès ultérieurs dans le moyen-terme, particulièrement au niveau des impacts. De ce point de vue, l'évaluation a révélé que le cadre temporel des programmes d'AB a souvent été trop court par rapport au rythme des réformes qui se sont avérés plus complexes et plus longues à mettre en œuvre. En effet, les stratégies sectorielles dont les programmes se sont inspirés n'ont pas toujours pris en compte tous les obstacles et les freins aux réformes. Le manque de diagnostic sectoriel approfondi a fait que les mécanismes de changement n'ont pas toujours été appréhendés dans toute leur complexité, ce qui a entravé la capacité des programmes d'AB d'accompagner efficacement les transformations recherchées.

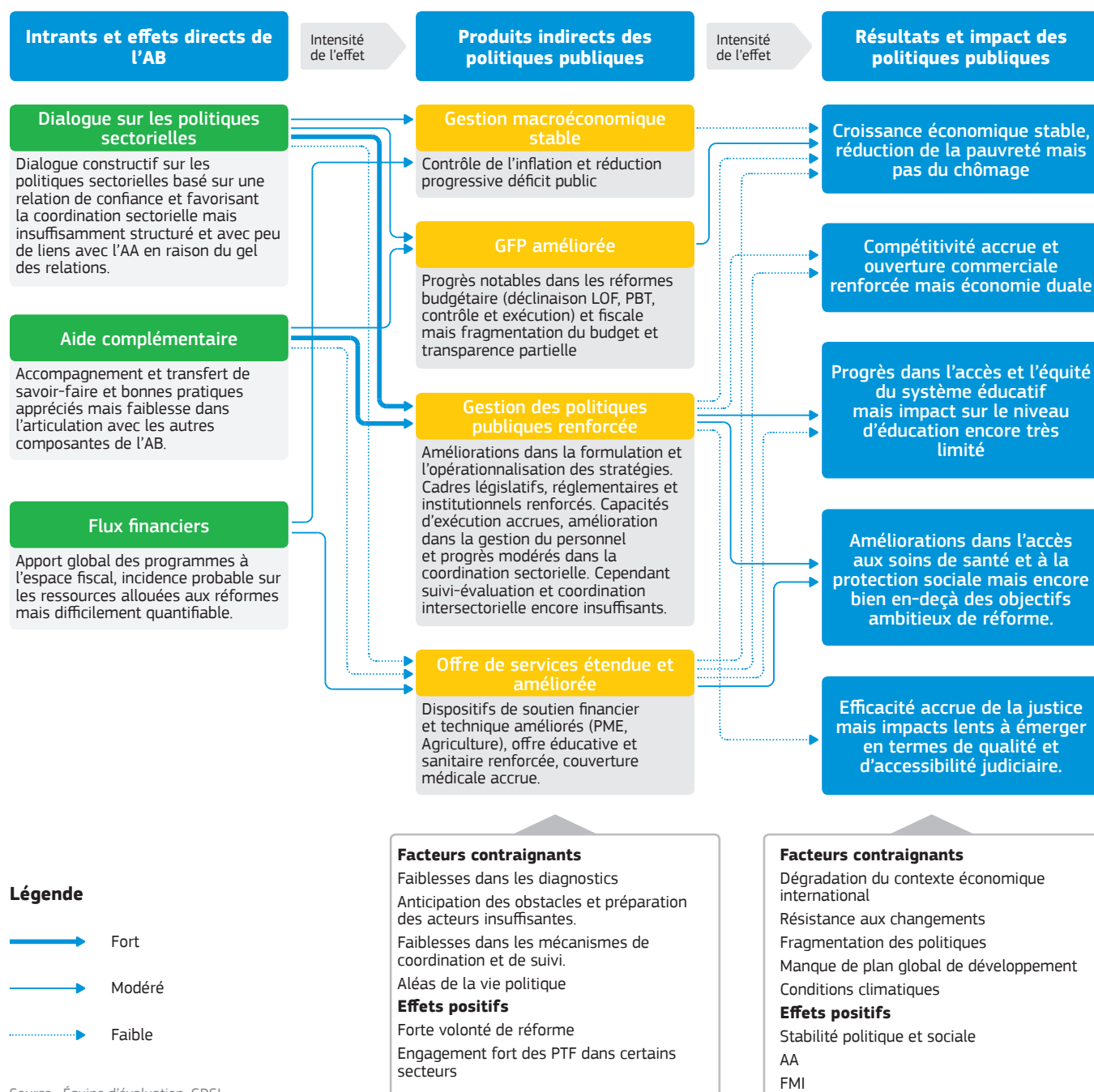
Les instances de pilotage et de concertation des programmes ont permis de mettre toutes les parties prenantes autour de la

table, ce qui a profité aux processus de réforme. Cependant, la fragmentation et le manque d'intégration des politiques publiques ont réduit l'impact des programmes qui, à eux seuls ne peuvent pas assurer une coordination sectorielle et intersectorielle effective dont la responsabilité incombe en premier lieu aux autorités marocaines, avec comme conséquence également que l'appui budgétaire a parfois eu tendance à reproduire cette segmentation avec des liens et des synergies parfois insuffisants entre les programmes.

Enfin, la contribution de l'appui budgétaire aux résultats et impacts des politiques publiques appuyées n'est pas toujours aisée à apprécier en raison du manque de mécanismes et de pratiques de suivi-évaluation au sein de l'administration marocaine qui ne permettent pas de mesurer avec rigueur les résultats atteints par les réformes et leur impact sur l'économie et les conditions de vie des citoyens. En outre, il convient de noter que tous les programmes n'étant pas achevés et les réformes étant toujours en cours, ces résultats et ces impacts ne sont pas encore tous réalisés.

Figure 8

Synthèse de l'analyse de contribution



Source : Équipe d'évaluation, GDSI



5



CONCLUSIONS

- 5.1 Sur le choix et la gestion de la modalité budgétaire
- 5.2 Sur la performance des composantes de l'appui budgétaire
- 5.3 Sur les effets au niveau sectoriel

Les conclusions sont tirées des constats établis dans les sections précédentes. Elles ont été regroupées sous deux rubriques :

1. Sur le choix et la gestion de la modalité d'appui budgétaire ;
2. Sur la performance des composantes de l'AB (y inclus les effets sectoriels).

5.1

> Sur le choix et la gestion de la modalité budgétaire

1 L'appui budgétaire s'est révélé une modalité particulièrement bien adaptée aux enjeux stratégiques du partenariat UE-Maroc et au contexte de réforme marocain.

La modalité d'appui budgétaire a permis à l'UE de s'engager de manière forte dans les réformes d'envergure mises en œuvre par le Maroc depuis 2011 conformément à l'ambition et aux objectifs du partenariat UE-Maroc. Le haut degré d'appropriation et l'accompagnement que permet la modalité ont particulièrement convenu aux besoins des partenaires, en permettant un soutien sur le long-terme à des processus de réforme complexes.

> Cette conclusion est basée sur la QE 1.1, QE 2.1 et QE sectorielles

En s'impliquant au travers d'un ensemble complet et cohérent de programmes d'AB couvrant presque tous les grands chantiers de réforme dans lequel le pays s'est engagé ces dernières années, l'UE a signalé de manière forte son engagement envers le Maroc et sa confiance dans les autorités du pays pour mener à bien l'ambitieux agenda de réformes adopté dans le sillage de la nouvelle constitution de 2011.

L'UE est le seul bailleur de fonds à recourir à la modalité d'appui budgétaire (sous forme de subvention- les autres bailleurs de fonds intervenant également en appui budgétaire, mais sous forme de prêts) avec un accompagnement approfondi des politiques appuyées venant renforcer les capacités d'exécution des ministères et dont les partenaires marocains ont souligné l'importance dans la mise en œuvre des réformes. La modalité a permis un degré élevé d'appropriation de la coopération par les autorités marocaines en favorisant un alignement des programmes sur les politiques sectorielles et sur les procédures nationales qui était particulièrement adapté à la nature du partenariat euro-marocain. Le Maroc a joui d'une stabilité macro-économique et a fait preuve d'une gestion saine des finances publiques durant la période évaluée qui a justifié le recours à la modalité d'appui budgétaire. D'autre part, l'existence de stratégies sectorielles, souvent mises à l'abri des vicissitudes de la vie politique par l'adoption d'une loi-cadre, ont permis de développer des programmes d'AB cohérents et bien arrimés aux priorités des réformes du gouvernement marocain. En outre, les programmes, à travers l'aide complémentaire, ont contribué au rapprochement législatif et réglementaire promu par le Statut Avancé.

La relation étroite et fondée sur la confiance qui s'est nouée entre l'administration marocaine et l'UE dans le cadre des programmes a contribué à faire de l'UE un partenaire clé dans le processus de réforme marocain, lui offrant la possibilité de maintenir un dialogue franc et constructif sur toutes les politiques sectorielles soutenues et de déployer un accompagnement sur le long-terme. En outre, les réseaux informels tissés entre l'administration marocaine et européenne à la faveur des programmes ont été mis à profit lors de la récente pandémie qui a mis en relief les avantages de la modalité d'appui budgétaire en période de crise¹⁷⁹.



¹⁷⁹ L'UE et l'administration marocaine, en raison de leur degré de familiarité avec la modalité et de leurs contacts étroits, ont été en mesure de mobiliser un soutien budgétaire important (450 millions euros) dans des délais très courts, lequel a contribué de manière significative aux efforts de réponse du gouvernement marocain à la crise. Il aurait été difficile de manifester si rapidement et si massivement la solidarité européenne envers le Maroc avec d'autres instruments impliquant des procédures plus longues et moins souples, tels que des contrats d'assistance technique ou des mécanismes de subventions.

2 La phase préparatoire des programmes a contribué à l'opérationnalisation des stratégies sectorielles mais avec un recours insuffisant à la théorie du changement.

La période évaluée a montré l'importance de la phase d'identification et de formulation permettant de jeter les bases du dialogue politique en contribuant déjà aux processus de réforme. Cependant, des diagnostics plus rigoureux et une prise en compte plus réaliste des changements politico-institutionnels requis pour l'accomplissement des réformes auraient pu renforcer le rôle incitatif des indicateurs de décaissement.

➤ Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et QE 3.1 à 3.5

La formulation des programmes a joué un rôle déterminant dans l'opérationnalisation des stratégies sectorielles à travers notamment les matrices de performance dont les indicateurs et les cibles ont permis de mieux baliser la trajectoire des réformes, sans toutefois remédier complètement aux lacunes des stratégies, notamment l'ambition excessive de leurs objectifs prenant trop peu en compte les réalités du terrain et les résistances aux changements et la faiblesse de certains de leurs diagnostics et de leurs plans d'action. Les missions d'identification et de formulation dont la durée est limitée, n'ont pas pu effectuer les analyses approfondies qui auraient permis de mieux anticiper les obstacles à la réalisation des réformes et de baser les programmes sur une véritable théorie du changement. Une identification plus fine des acteurs et des processus à appuyer afin de parvenir aux résultats escomptés auraient permis de renforcer la pertinence des indicateurs et des cibles par rapport aux enjeux de réforme et d'accroître leur rôle incitatif.

Les missions d'identification et de formulation dont la durée est limitée, n'ont pas pu effectuer les analyses approfondies.

3 L'appui budgétaire a contribué à des progrès significatifs dans la gestion budgétaire qui permettront dans le moyen-terme de faire le lien entre les programmes et les cadres de planification de la programmation budgétaire triennale.

La réforme budgétaire appuyée par l'UE au travers des programmes Hakama a permis d'accomplir des progrès dans la planification des politiques publiques qui devraient à moyen-terme assurer un meilleur ancrage des programmes d'AB dans la programmation budgétaire triennale.

➤ Cette conclusion est basée sur les QE 2.1 et 3.1

L'entrée en vigueur de la LOF en 2016, soutenue par le programme Hakama, a représenté un progrès important dans la transparence budgétaire et dans la mise en place d'une gestion des politiques publiques axée sur les résultats. En effet, les projets de performance (PDP) ministériels, accompagnant les Lois de Finances, ont permis de commencer à relier les objectifs et les priorités des stratégies sectorielles au processus budgétaire triennal et de mettre en place des indicateurs pour évaluer la performance des politiques publiques. Dans la période évoluée, les matrices des programmes n'ont pas pu s'ancrer dans ces processus de planification. La qualité des PDP en tant qu'outil de gestion est d'ailleurs encore relative et varie d'un ministère à l'autre. Il faut noter également que les PDP ne sont pas définis en termes de mission mais en termes de ministère/institution publique, ce qui en rend la mise en œuvre plus aisée mais ne favorise pas l'harmonisation des politiques publiques¹⁸⁰. Les Rapports Annuels de Performance (RAP) destinés à évaluer les résultats des PDP sont en cours de développement avec pour le moment seul l'exercice 2018 ayant fait l'objet d'un RAP consolidé ne permettant pas un suivi détaillé de chaque PDP. À terme, les PDP devraient pourtant fournir un cadre de réforme plus robuste, avec des objectifs et des indicateurs de politique correctement budgétisés, dont l'appui budgétaire pourra faire usage.

4 Les programmes d'AB ont contribué à une meilleure coordination sectorielle mais sans pouvoir toujours surmonter la fragmentation des politiques publiques

Les programmes d'AB ont contribué jusqu'à un certain point à une meilleure coordination sectorielle mais ils n'ont pas pu surmonter la fragmentation des politiques publiques marocaines (c'est-à-dire la faiblesse de la coordination intersectorielle autour d'un cadre stratégique d'ensemble) qu'ils ont eu parfois tendance à répliquer.

➤ Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et QE 3.1 à 3.5

Les programmes d'appui budgétaire se sont efforcés de promouvoir une meilleure coordination au sein de l'administration et de favoriser une approche intégrée des politiques publiques. Des programmes comme ceux de la Justice ou de la Protection Sociale ont permis de réunir toutes les parties prenantes aux réformes et de promouvoir un dialogue et une concertation qui ont été essentiels à la mise en œuvre des réformes. Toutefois, dans la mesure où ils viennent appuyer des stratégies et des politiques publiques conçues et mises en œuvre de manière cloisonnée, les programmes d'AB ont eu parfois tendance à reproduire cette segmentation. D'autre part, des programmes, comme le PACC, qui se sont efforcés de fédérer plusieurs stratégies de développement économique dépourvues d'un plan de développement global qui fasse le lien avec d'autres secteurs, ont montré la difficulté pour l'appui budgétaire d'assurer à lui seul la mise en cohérence des politiques appuyées et la coordination intersectorielle. Dans le domaine de la protection sociale, l'appui budgétaire a favorisé la concertation entre les nombreux acteurs du secteur lequel restait très fragmenté jusqu'à la récente promulgation d'une nouvelle loi-cadre en 2021.

¹⁸⁰ Il est compréhensible que le Maroc n'ait pas immédiatement opté pour des PDP définis en termes de missions interministérielles, compte tenu de la complexité supplémentaire qu'impliquent la répartition des rôles et la coordination entre les ministères/institutions publiques concernés.

5 Les programmes d'AB ont permis d'accomplir des progrès dans les pratiques de suivi-évaluation au sein de l'administration mais des carences importantes restent dans le pilotage des politiques publiques.

Si les programmes d'AB ont contribué à diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine, ils n'ont pas encore pu s'appuyer sur un cadre et une pratique de suivi et d'évaluation nationaux solides, dont le Maroc a besoin, indépendamment des programmes, pour tirer les enseignements des mesures de réforme entreprises, pour évaluer et améliorer la mise en œuvre des stratégies sectorielles et pour orienter l'action publique future.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et QE 3.1 à 3.5*

Les programmes d'AB ont développé des matrices de performance s'inspirant des stratégies sectorielles et sur la base desquelles s'est effectué un suivi des mesures de réforme appuyées. Les missions de suivi chargées de faire le point sur l'état d'avancement des réformes et de vérifier les indicateurs s'appuient, entre autres, sur les analyses fournies par l'administration marocaine elle-même (mais aussi la documentation disponible nationale ou internationale, les échanges avec les différents partenaires et bénéficiaires, et l'expertise avérée dans le secteur des experts indépendants en charge de ces missions de suivi). Celles-ci reposent sur un cadre et des mécanismes de suivi-évaluation des politiques publiques insuffisamment robuste comme l'a d'ailleurs noté le récent rapport de la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement¹⁸¹. Ces déficiences rendent difficile l'appréciation des progrès réalisés, particulièrement en termes de résultats et d'impacts, et le pilotage des réformes sur le long terme. Ainsi, dans les secteurs couverts par l'AB, il n'y a pas eu, par exemple, d'études récentes réalisées par le gouvernement permettant de connaître la performance des politiques de soutien aux PME en termes de compétitivité et d'emploi. De même, les statistiques disponibles sur les niveaux d'alphabétisation sont incomplètes ou remontent à plusieurs années. Aucune enquête publique d'opinion spécifique n'a été réalisée jusqu'à présent concernant la perception et la confiance des citoyens vis-à-vis de la justice, ce qui permettrait de mesurer l'impact des réformes accomplies ces dernières années.

Par ailleurs, l'évaluation a révélé parfois une confusion parmi les interlocuteurs marocains entre le suivi des programmes et celui des politiques publiques. De ce point de vue, même si les programmes d'AB ont contribué aux progrès constatés dans ce domaine (notamment au travers des PDP), ils n'ont pas suffisamment intégré dans leurs matrices des indicateurs qui auraient encouragé les autorités marocaines à développer des cadres et des mécanismes de suivi-évaluation véritablement efficaces y compris pour remédier aux carences concernant la collecte et le traitement des statistiques et améliorer ainsi la transparence, la redevabilité et l'efficacité de l'action publique. Il faut, cependant, souligner que le programme Hakama II, dont la mise en œuvre a commencé en décembre 2019, vise à poursuivre les efforts du programme précédent dans l'opérationnalisation des instruments législatifs/réglementaires adoptés dans le cadre de la LOF en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations, en particulier dans le domaine du suivi-évaluation.

6 Un effort important a été fait pour développer des matrices de performance stimulant la réforme à travers des avancées de processus et de résultat avec parfois des difficultés à faire jouer pleinement le rôle incitatif des indicateurs de tranche variable.

Les matrices de performance, développées sur la base d'un dialogue intense entre l'UE et le Maroc en amont des programmes, ont permis de baliser les progrès à accomplir pour atteindre les objectifs de réformes et de mobiliser les acteurs. Dans certains cas, cependant, les indicateurs des tranches variables ont porté sur des processus et des dispositifs de nature administrative et institutionnelle très spécifiques ou n'ont pas été correctement ciblés et calibrés. En conséquence, ils n'ont pas toujours réussi à susciter des avancées de politiques permettant de progresser de manière significative vers les objectifs fixés.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et QE 3.1 à 3.5*

L'élaboration des matrices de performance a fait l'objet d'intenses discussions entre l'administration marocaine et la Commission portant sur le bon dosage d'indicateurs stimulant des processus avec des indicateurs visant à produire des résultats. Il s'agit, en effet, d'un exercice délicat : les indicateurs et les cibles peuvent être démotivants s'ils ne reflètent pas l'état d'avancement de la réforme et les capacités des acteurs à les atteindre. Trop accommodants, ils risquent de ne pas constituer un stimulus suffisant pour les réformes. S'il y a beaucoup d'exemples où les indicateurs ont encouragé des avancées de politiques, ils concernaient parfois des processus et des dispositifs de nature administrative et institutionnelle nécessaires mais dont l'impact était faible par rapport aux objectifs poursuivis par les réformes. Dans d'autres cas, les matrices incluaient des indicateurs sur lesquels les acteurs de la réforme n'avaient pas suffisamment pris ou impliquant une coordination institutionnelle difficile à mettre en œuvre dans la réalité. Parfois, les indicateurs étaient tout simplement trop ambitieux par rapport à la capacité d'exécution des départements ministériels. Pour remplir leur rôle incitatif, les indicateurs auraient dû porter sur des résultats intermédiaires à ceux qui avaient été fixés. Par conséquent, les indicateurs et les cibles, surtout lorsqu'ils visent à encourager des progrès au-delà des seuls processus, doivent être soigneusement ciblés et calibrés, ce qui suppose une analyse de la chaîne de changements au niveau institutionnel, mais aussi sociétal qu'implique la mise en œuvre d'une réforme.

¹⁸¹ « Le pilotage des stratégies et des politiques publiques n'est pas indexé systématiquement sur un dispositif rigoureux de suivi et d'évaluation, ni sur une démarche de connaissance des positions des acteurs, de conduite du changement et de gestion des résistances, notamment par une communication proactive à l'adresse des populations bénéficiaires et de l'opinion publique en général » Commission Spéciale sur le Modèle de Développement *Le nouveau modèle de développement*, avril 2021.

7 L'appui budgétaire a été mis en œuvre de manière cohérente avec les autres programmes de l'UE et des autres PTF, avec des mécanismes de concertation et de coordination qui ont permis des synergies mais sans modes opératoires conjoints.

Les programmes d'AB ont permis de regrouper l'essentiel de la coopération dans un ensemble cohérent de soutien aux réformes sectorielles dont le positionnement a été coordonné avec les autres PTF. Si des synergies ont été observées, il n'y a pas eu de réelle mise en œuvre intégrée en dehors des coopérations établies dans le cadre de l'aide complémentaire.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 2.1 et QE 3.1 à 3.5*

Les interventions des autres PTF ont été bien prises en compte au moment de la conception des programmes permettant ainsi d'éviter les doublons et de renforcer les complémentarités, en particulier dans les secteurs impliquant un grand nombre de PTF. Les contacts maintenus entre les principaux bailleurs de fonds ont favorisé un meilleur positionnement de l'aide publique au développement, notamment à travers des groupes thématiques que l'UE a contribué à mettre en place et à animer. Cette coordination a joué un rôle important dans la mise en cohérence des interventions des uns et des autres, en favorisant plutôt qu'en initiant une logique globale de soutien aux secteurs, mais elle a rarement abouti à des modes opératoires communs, à une ou deux exceptions près au moment de la formulation des programmes. Ainsi, les missions de programmation menées conjointement par l'UE, la BAD et la BM pour Hakama et Protection Sociale, qui ont permis de mieux répondre aux besoins sectoriels, n'ont, cependant, pas débouché sur des matrices de performance conjointes en raison de différences de calendrier et des types d'appui budgétaire impliqué. Les opérations de panachage (blending) mises en œuvre dans le cadre de la FIV mais financées par l'enveloppe bilatérale de la coopération UE-Maroc ont également recoupé les priorités de certains programmes d'AB (éducation, PACC, jeunesse).

Tout comme le dialogue politique, la coopération avec les autres PTF a été, dans la plupart des cas, insuffisamment documentée. Les autorités marocaines, de leur côté, n'ont pas pris une part très active à la coordination des donateurs, qu'elles ne considèrent pas être de leur responsabilité. L'évaluation a mis en lumière la difficulté à intégrer après coup des interventions qui n'ont pas fait l'objet d'une programmation conjointe. Il faut, cependant, souligner le rôle joué par les conventions de délégation des programmes confiant la mise en œuvre d'une partie de l'aide complémentaire à des organisations internationales accréditées (UNICEF, British Council, AECID, OMS, GIZ, CEPEJ) et choisies justement pour leur bonne connaissance des secteurs et des acteurs appuyés. Ces conventions ont permis des synergies entre les programmes d'AB et ceux mis en œuvre par ces organisations (ex. PACC et Green Jobs pour GIZ). Enfin, il convient également de souligner les progrès réalisés dans la coordination des PTF dans le domaine des politiques relatives au genre, notamment à travers le groupe thématique dédié à ces questions mis en place dans le cadre de l'appui budgétaire de l'UE, qui a permis de mieux structurer l'offre d'assistance internationale au Maroc dans ce domaine¹⁸².



Il convient également de souligner les progrès réalisés dans la coordination des PTF dans le domaine des politiques relatives au genre.

¹⁸² Évaluation du soutien de l'action extérieure de l'UE à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles (2010-2018), Particip, November 2020.

5.2

> Sur la performance des composantes de l'appui budgétaire

- 8** Les flux financiers de l'appui budgétaire ont contribué à augmenter de façon globale l'espace fiscal du gouvernement marocain dégageant des ressources supplémentaires pour la mise en œuvre des réformes sans qu'il soit toujours possible de discerner l'impact de cet apport au niveau des budgets sectoriels.

Les programmes ont fourni un apport financier globalement non négligeable au budget marocain, notamment en termes de disponibilité de ressources discrétionnaires, mais l'incidence sur les budgets sectoriels et les ressources allouées aux réformes appuyées est difficilement discernable.

> Cette conclusion est basée sur les QE 2.1

Les transferts financiers de l'appui budgétaire dans leur globalité ont amélioré la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement marocain, fournissant des ressources importantes pour la mise en œuvre des réformes, mais l'évaluation n'a pas identifié d'influence directe au niveau des budgets sectoriels qui sont le fruit d'un processus d'arbitrage sur lequel l'appui budgétaire n'a pas de prise. La diversité des sources de financement des politiques, combinant des ressources budget et hors budget, rend malaisée l'appréciation des augmentations budgétaires constatées dans beaucoup de secteurs (santé, éducation, agriculture). La participation à un programme d'appui budgétaire et l'apport financier, conséquent par rapport aux coûts des réformes, ont néanmoins pu contribuer à renforcer la crédibilité des politiques appuyées et favoriser une augmentation des ressources budgétaires disponibles pour les mettre en œuvre. Dans le cas du programme CMB III, l'analyse quantitative a fait ressortir des liens de causalité entre l'apport financier de l'AB et les résultats obtenus par les politiques mises en œuvre. En dépit des progrès accomplis dans la réforme budgétaire, l'évaluation a mis en lumière les progrès encore imparfaits de la lisibilité des financements des politiques publiques, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.

- 9** Le dialogue sur les politiques publiques dans le cadre des AB a joué un rôle important d'accompagnement des réformes en dépit des difficultés rencontrées avec le dialogue de l'AA pendant la période évaluée.

Les programmes d'AB ont suscité un dialogue nourri entre l'UE et l'administration marocaine qui a contribué à dynamiser les réformes avec un rôle incitatif plus perceptible au niveau des processus que des résultats et en restant plus technique que stratégique. Le gel des relations politiques entre l'UE et le Maroc entre 2015 et 2019 a eu un impact négatif à la fois sur le dialogue et la visibilité des programmes. Toutefois, le dialogue de l'AB a permis de maintenir et renforcer une coopération étroite entre les deux partenaires sur les grands thèmes de développement du pays, que la suspension du dialogue politique aurait pu compromettre.

> Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et les QE sectorielles (3.1 à 3.5)

Un dialogue étroit entre l'UE et l'administration marocaine a été maintenu à toutes les étapes de mise en œuvre des programmes, depuis l'identification et la formulation jusqu'à l'étape actuelle d'évaluation, dans le cadre des comités de pilotage, lors des missions de suivi ou de l'aide complémentaire. Ce dialogue a contribué à stimuler les dynamiques de réforme et à faciliter le passage de la stratégie aux actions de mise en œuvre, un processus que la formulation des programmes a souvent accompagné de manière efficace et structurante. La plus grande partie du dialogue s'est tenue lors du suivi des matrices de performance qui s'est concentré sur les aspects techniques liés à l'atteinte des indicateurs de décaissement, mais est moins visible en ce qui concerne les résultats des politiques. De ce point de vue, les faiblesses dans les analyses et les diagnostics sectoriels et les lacunes du suivi-évaluation des politiques appuyées ont parfois entravé la capacité des programmes (et du dialogue en particulier) à accompagner le changement dans toute sa complexité. Enfin, le dialogue politique n'a pas bénéficié d'une formalisation suffisante et, pour certains secteurs, il n'a pas impliqué de contacts à un niveau hiérarchique adéquat. Il faut souligner également que le dialogue a pâti des difficultés traversées par les instances conjointes de l'AA durant une grande partie de la période évaluée qui ont empêché des synergies de se réaliser. En revanche, l'appui budgétaire a permis à l'UE de maintenir vivants et ouverts les canaux d'échange sur les réformes avec l'administration marocaine pendant la période de suspension. Ce gel des relations a également affecté les actions de communication et de visibilité au sujet des programmes.

L'appui budgétaire a permis à l'UE de maintenir vivants et ouverts les canaux d'échange sur les réformes avec l'administration marocaine pendant la période de suspension.

10 L'appui budgétaire a promu un dialogue sur les politiques sectorielles plus inclusif et plus participatif malgré certains cloisonnements dans l'administration.

Les instances de pilotage et de coordination des programmes de l'AB ont eu des effets bénéfiques sur les politiques publiques en élargissant et en renforçant les pratiques de dialogue¹⁸³ au sein de l'administration marocaine qui reste cependant fort cloisonnée et dont la coopération avec la société civile porte davantage sur la mise en œuvre que sur le suivi des politiques publiques.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et les QE sectorielles (3.1 à 3.5)*

Conformément aux conventions de financement, des instances de pilotage et de coordination ont été spécialement mises en place par les programmes pour remédier aux faiblesses dans les processus de coordination interministérielle au sein de l'administration marocaine. Ces instances ont permis de réunir un cercle élargi des parties prenantes aux réformes et de favoriser un dialogue et des contacts plus étroits et plus intenses durant la mise en œuvre des programmes. Ces mécanismes en eux-mêmes ne suffisent pas à surmonter le cloisonnement entre les différentes parties de l'administration. Ainsi que le notait un état des lieux réalisé en 2015¹⁸⁴, les difficultés de coopération se situent au niveau des attributions et de l'organisation des départements ministériels qui ne sont pas suffisamment complémentaires et cohérentes, avec des missions, des règles de fonctionnement, des statuts ou des mandats mal définis ou insuffisamment articulés.

Les démarches de collaboration entre l'administration et la société civile dans la mise en œuvre des réformes ont été encouragées par l'appui budgétaire dans certains programmes tels que ALPHA III et Protection Sociale, complétant les efforts entrepris par l'UE dans le cadre du vaste programme d'appui à la société civile de l'UE visant à renforcer le rôle de la société civile à travers des actions de plaidoyer et de suivi.

11 Les programmes d'AB ont compris une enveloppe conséquente d'aide complémentaire qui a permis le renforcement des capacités mais son utilisation n'a pas toujours été très optimale.

Une aide complémentaire plus généreuse par rapport à la période précédente a permis un renforcement des capacités fort apprécié par les ministères appuyés sans toujours être bien articulée avec l'apport financier et le dialogue politique. En outre, les enveloppes n'ont pas toujours été entièrement utilisées.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 2.2 et les QE sectorielles (3.1 à 3.5)*

Les ministères et les institutions impliqués dans les appuis budgétaires ont mis en avant l'accompagnement technique et le renforcement des capacités dont ils ont bénéficié comme apport principal des programmes. Les programmes d'AB ont mis en œuvre un spectre complet d'aide complémentaire (assistance technique, jumelage, convention de délégation, subvention) avec des ressources en constante augmentation par rapport à la composante budgétaire, témoignant de l'attention accrue accordée au renforcement des capacités en tant que facteur de réussite des programmes et des réformes. L'évaluation a mis en lumière de nombreux exemples de la contribution des assistances techniques au déploiement des dispositifs de réforme et au renforcement des capacités d'exécution des ministères mais elle a également révélé une sous-utilisation des enveloppes disponibles d'aide complémentaire et un manque de synchronisation avec les apports financiers, le plus souvent en raison de la longueur et de la lourdeur des procédures de mise en œuvre et les lenteurs occasionnelles dans la mobilisation des partenaires institutionnels marocains. Dans certains cas, les objectifs des assistances techniques n'étaient pas bien reliés aux objectifs et résultats attendus des programmes et les différentes équipes déployées dans un même secteur n'ont pas toujours coordonné leurs efforts. Ces lacunes ont souvent réduit l'impact de ces aides complémentaires, indépendamment de la qualité de l'accompagnement technique fourni.



« L'évaluation a mis en lumière de nombreux exemples de la contribution des assistances techniques au déploiement des dispositifs de réforme.

¹⁸³ L'approche participative est un principe constitutionnel qui s'est également traduit par la création d'un département chargé des relations avec la société civile.

¹⁸⁴ La convergence des politiques publiques, étude réalisée dans le cadre du programme Maroc-Nations Unies « Harmonisation et Évaluation des Politiques Publiques », 2015.

5.3

> Sur les effets au niveau sectoriel

12 La gouvernance et la gestion des finances publiques ont enregistré des progrès significatifs au cours de la période favorisés par le programme Hakama.

Hakama a contribué significativement à l'amélioration de l'efficacité d'ensemble du système administratif marocain et à l'introduction d'une culture de la performance, sans toutefois parvenir à réduire la fragmentation des politiques sectorielles. L'adoption de la loi organique relative à la loi de finances (LOF) en 2015 a constitué une étape importante qui a conditionné les progrès réalisés depuis lors dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Au cours de la période, le Maroc a joui d'une stabilité macroéconomique à laquelle la réforme budgétaire a contribué.

> Cette conclusion est basée sur la QE 3.1

Hakama a contribué significativement à la diffusion de la culture de la LOF au sein de l'administration et à la production de savoirs et de savoir-faire. Il a de ce fait contribué à l'amélioration de l'efficacité d'ensemble du système administratif marocain et une meilleure prise en compte des résultats des politiques publiques, sans toutefois parvenir à réduire la fragmentation des politiques sectorielles. Le programme a favorisé un accroissement de la transparence budgétaire, qui reste cependant incomplète : le nombre excessif de Comptes Spéciaux du Trésor (CST) et des Services de l'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA) et l'importance des ressources budgétaires qui leur sont consacrées diminuent la lisibilité des dépenses, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer le coût des politiques publiques.

Hakama a contribué à l'amélioration de l'efficacité du système fiscal au travers d'un ensemble d'actions et d'indicateurs, et de l'assistance technique, ce qui a favorisé un accroissement significatif des recettes fiscales au cours de la période. La contribution de Hakama à l'amélioration de l'équité fiscale est plus réduite.

Hakama a proposé différentes incitations visant à l'amélioration des services publics, laquelle a été effective dans trois administrations et dans les services relevant de la Direction Générale des Impôts, posant ainsi les bases pour des impacts futurs.



Hakama a contribué à l'amélioration de l'efficacité du système fiscal au travers d'un ensemble d'actions et d'indicateurs, et de l'assistance technique.

13 Les programmes dans le domaine de la croissance et de la compétitivité ont appuyé des mesures de réformes essentielles à la mise en œuvre des stratégies sectorielles, cependant l'impact macroéconomique de ces dernières, fonction de facteurs externes, n'est pas encore perceptible

S'agissant de l'appui à la croissance et à la compétitivité, la contribution des programmes Emploi-PME et PACC s'est principalement opérée au travers du système d'indicateurs contenus dans ces programmes, en apportant un appui à des stratégies, à des processus institutionnels et à des dispositifs divers. Leur impact macroéconomique dépend de nombreux facteurs externes, et ne pourra s'apprécier que dans le moyen terme. Le troisième axe du PACC a favorisé l'émergence de la thématique de la croissance verte et de l'efficacité énergétique et sa prise en compte par l'administration marocaine.

Dans l'agriculture, les AB de l'UE ont, d'une façon générale, contribué à la mise en œuvre de la politique sectorielle agricole et de la politique de conseil agricole en permettant une progression de la diversification agricole et un accès accru des petits agriculteurs à un conseil de qualité. Le programme additionnel de l'AB Forêts a permis de consolider les avancées réalisées dans la sécurisation foncière du domaine forestier et l'implication des populations locales dans la gestion durable de la forêt et de ses produits.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 3.2 et 4.1*

Les programmes Emploi-PME et PACC étaient cohérents avec la stratégie économique du Maroc et avaient pour but d'appuyer la compétitivité et la croissance durable du pays, dans le but ultime d'accompagner le Maroc dans son ambition de développement durable et de création d'emplois décents. Ces programmes ont promu une approche globale au soutien des facteurs de croissance et de compétitivité et ont appuyé des mesures de réformes essentielles à la mise en œuvre des stratégies sectorielles.

Leur contribution s'est principalement opérée au travers du système d'indicateurs contenus dans ces programmes. Le système d'indicateurs a fourni un appui à des stratégies (mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière par exemple), à des processus institutionnels (adoption du statut des autoentrepreneurs) et à des dispositifs divers, tels que la dématérialisation des procédures du commerce extérieur. L'assistance technique a été d'une ampleur limitée par rapport à l'ambition des programmes qui ont bénéficié, cependant, d'enveloppes complémentaires fournies par d'autres initiatives de l'UE ou d'autres bailleurs de fonds. D'autre part, le vaste champ d'intervention a probablement réduit l'effet levier de ces appuis budgétaires sur les résultats attendus. Le programme PACC a favorisé un appui à un nombre non négligeable, mais relativement restreint de bénéficiaires (PME, start-ups, etc.). Pour toutes ces raisons, l'impact de ces AB, parfois significatif au niveau micro-économique, est plus difficile à apprécier au niveau macroéconomique, cet impact dépendant de nombreux facteurs externes dont les effets ne seront perceptibles que dans le moyen terme. Le troisième axe du PACC a favorisé l'émergence de la thématique de la croissance verte et de l'efficacité énergétique et sa prise en compte par l'administration marocaine. Il incluait des indicateurs de tranches qui, s'ils s'inscrivaient bien dans les objectifs généraux de cet axe, restaient très partiels en termes de résultats attendus.

Les AB de l'UE ont, d'une façon générale, contribué à la mise en œuvre de la politique sectorielle agricole et de la politique de conseil agricole, les progrès enregistrés pour chacune d'entre elles étant, pour chaque programme, une condition générale de l'AB. Le Maroc a exercé un effort considérable en matière de développement du monde agricole et rural à travers plusieurs programmes et stratégies, en particulier le Plan Maroc Vert (PMV). L'AB AGRI II a contribué à l'atteinte de certains des objectifs du deuxième pilier de ce plan (PMV-P2) et a permis une progression de la diversification agricole dans les quatre régions cibles. On a assisté à une profonde transformation de l'agriculture dans ces régions, marquée par une forte hausse en termes de production, de superficie emblavée et irriguée, des taux de réalisation des projets solidaires, et de la mobilisation des investissements publics. L'AB a aussi contribué à une présence accrue des Organisations Professionnelles dans la gouvernance des projets de promotion sociale et dans les activités génératrices de revenus, mais la formation de ces organisations reste insuffisante. L'AB Conseil agricole a favorisé un accès accru des petits agriculteurs à un conseil de qualité mais la formation des conseillers agricoles reste insuffisante. Au niveau national, un renforcement significatif de l'agriculture à haute valeur ajoutée s'est opéré du fait de l'agrégation agricole et du Partenariat Public-Privé autour des terrains agricoles. L'investissement dans le secteur agricole s'est accru et les performances en matière de production et d'exportations se sont améliorées de façon significative, mais le secteur reste marqué par une productivité insuffisante et est sensible aux changements climatiques.

L'AB Forêts a favorisé la progression de la sécurisation foncière du domaine forestier. Son impact aurait été probablement plus grand s'il avait été articulé avec les autres stratégies en matière de développement durable. Cependant, le secteur reste confronté à de nombreux enjeux, tels que la maîtrise de l'évolution du capital forestier tant en surface qu'en contenu ; la valorisation du potentiel forestier, ou l'amélioration de l'efficacité économique des filières.

14 Dans les domaines de l'éducation, les appuis budgétaires ont permis d'accélérer des changements qui ont contribué à l'amélioration de l'accès, de l'équité et de l'inclusion, tant dans l'éducation de base, la FP, que l'alphabétisation.

L'AB EDU II a contribué à améliorer l'accès au système éducatif et la gouvernance du système. Cependant, l'efficacité interne du système éducatif reste assez mitigée, et les systèmes d'information sur l'éducation manquent de données liées à la qualité de l'enseignement et à la mobilité transversale des élèves, lauréats et apprentis. L'AB Formation Professionnelle (FP) s'est révélé efficace pour impulser et accompagner des changements qui prennent normalement de nombreuses années, mais le secteur continue de souffrir d'une fragmentation structurelle. Les AB Alpha ont contribué à la tendance à la réduction de l'analphabétisme, à l'accessibilité territoriale et à l'amélioration de la qualité de service. Cependant, le secteur ne dispose pas de données quantifiées annuelles sur l'insertion professionnelle des alphabétisés.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 3.3 et QE 4.2.*

L'AB EDU II a apporté des contributions à l'amélioration de l'équité de l'accès au système éducatif, en particulier des filles en milieu rural, au renforcement de l'inclusion et de l'intégration des enfants en situation d'handicap, et à l'amélioration des conditions de vie scolaire. De même, il a contribué à l'amélioration de la gouvernance de l'éducation à travers le suivi des AREF, tout en révisant les organigrammes et en intégrant des cellules genre. Notamment, l'AB a coïncidé avec une augmentation du budget du MENFP dans le contexte d'un passage vers une gestion budgétaire axée sur les résultats.

Cependant, l'efficacité interne du système éducatif reste assez mitigée pour le primaire, alors qu'elle accuse une faiblesse pour le collégial et le qualifiant. Les taux de redoublement élevés au primaire et au collégial, mais surtout au cycle primaire, font état d'une faiblesse structurelle de la qualité du système marocain d'éducation de base. Le redoublement au primaire augmente le risque de décrochage, voire d'abandon scolaire à un assez jeune âge. D'autre part, les systèmes d'information de l'éducation au Maroc manquent de données qualitatives et quantitatives liées à la qualité de l'enseignement et à la mobilité transversale des élèves, lauréats et apprentis entre les sous-secteurs de l'Éducation. Ce manque de données ne permet de mesurer ni la pertinence, ni l'efficacité externe des sous-systèmes éducatifs en termes d'équivalence des certifications et diplômes décernés.

L'AB FP a apporté des contributions à l'amélioration de l'accès, de l'équité, de la qualité de la FP, ainsi que du taux d'insertion des lauréats. Notamment, il a influencé positivement la progression de la régionalisation et la territorialisation de l'offre, et le renforcement de la coordination des parties prenantes au niveau régional.

Cependant, le secteur de la FP souffre d'une fragmentation structurelle qui empêche un partage fluide des données quantitatives et qualitatives entre les parties prenantes impliquées dans le secteur, aboutissant à une dispersion des efforts déployés par chaque institution et entité concernée et à une multiplicité d'actions redondantes impactant négativement l'efficacité. Les statistiques de la FP ne sont pas centralisées, risquant ainsi de porter atteinte à la fiabilité et l'exhaustivité des données relayées du fait de cette dispersion. Par ailleurs, si le taux d'insertion a progressé selon les deux enquêtes d'insertion de 2015 et de 2016, et en particulier pour la formation en milieu de travail, le Département de la Formation Professionnelle (DFP) ne dispose pas de données annuelles systématiques relatives à l'insertion professionnelle des lauréats du secteur public. Par conséquent, le DFP ne peut être proactif quand le suivi de l'insertion professionnelle des lauréats est effectué de manière sporadique, et l'efficacité externe annuelle de la FP publique ne peut être évaluée à sa juste valeur. D'autre part, dans les régions, même si le besoin se fait pressentir de plus en plus, la territorialisation de l'offre de formation ne semble pas encore suffisamment avancée en termes d'autonomie.

À travers le dialogue politique, le suivi, les conditionnalités appuyées et le renforcement des capacités, l'AB Alpha a apporté de fortes contributions à l'élargissement territorial de l'accessibilité et à la tendance à la baisse de l'analphabétisme¹⁸⁵, ainsi qu'à l'accessibilité de l'alphabétisation à distance. De plus, il a prêté assistance à l'amélioration de la qualité de service et à la mobilité vers le système éducatif formel et la FP.

Cependant, le secteur de l'alphabétisation ne dispose pas de données quantifiées annuelles sur l'insertion professionnelle des alphabétisés qui ont été certifiés. Ceci rend difficile le suivi et l'analyse de l'efficacité externe et empêche d'identifier et de mettre en œuvre les mesures d'amélioration nécessaires.

○

¹⁸⁵ Confirmée par le croisement du recensement décennal du HCP et des estimations de réduction en 2017, avec des projections à la baisse pour les années 2021 et 2024.

15 Les appuis budgétaires dans le domaine de la santé et la protection sociale ont été très pertinents et ont contribué efficacement au renforcement de l'accès et de la qualité des services sanitaires et sociaux.

L'AB PASS II a contribué au renforcement de l'accès et de la qualité des soins de santé. Les AB PS et CMB III ont donné une impulsion déterminante et créé le contexte pour appuyer et coordonner les apports de tous les partenaires de la PS, et contribué à l'augmentation du nombre d'adhérents de la population à la couverture médicale de base. Cependant, le secteur de la PS demeure assez fragmenté.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE3.4 et QE 4.3*

Grâce au dialogue soutenu et empreint de confiance instauré entre l'UE et le Maroc, aux conditionnalités introduites par les programmes, à la coordination qu'ils ont favorisée, à l'aide complémentaire fournie et au suivi des politiques accompli sur la période, les programmes d'appui budgétaire ont permis d'accompagner les réformes importantes réalisées durant la période. L'AB PASS II a contribué au renforcement de l'accès et de la qualité des soins de santé, en particulier ceux liés à la mère et à l'enfant. Ainsi, le taux de mortalité maternelle a été réduit au niveau national de 35% sur la période 2010-2018, et celui de la mortalité infantile a diminué de 37,5% sur cette même période. Aussi, il a fortement soutenu l'expansion de l'accessibilité aux médicaments et leur utilisation par la population et la progression de la gestion hospitalière et de la territorialisation des services. Cependant, il a toutefois été soulevé une difficulté d'expérimentation de nouveaux processus innovants en médecine en vue de leur implémentation pour favoriser, par là même, l'évolution de l'offre et l'amélioration de la qualité de service de soins de santé.

Malgré la fragmentation du secteur et les forts besoins d'harmonisation des structures et de la politique de la PS, la contribution de l'AB était déterminante grâce à la coordination thématique, copilotée par la DUE, qui se réunit plusieurs fois par an, et au dialogue sectoriel qui s'inscrit dans une relation de plus de 20 ans. En plus, à travers les conditionnalités de décaissement, la coordination, le renforcement de capacités, et les subventions aux OSC, les AB CMB III et PS ont contribué à l'augmentation du nombre d'adhérents à la couverture médicale parmi la population et l'élargissement du ciblage incluant de nouvelles catégories de travailleurs non-salariés.

L'appui budgétaire a également participé au renforcement de la coordination entre les différents acteurs et parties, à l'inclusion des Personnes en Situation d'Handicap (PSH), y compris les enfants, ainsi qu'à l'amélioration de l'opérationnalisation du RSU.

Cependant, le secteur de la PS reste assez fragmenté du fait de sa nature transversale et de sa dispersion sur une pluralité de parties prenantes. À ceci se rajoute un foisonnement de programmes de PS présentant certains recoupements. Ainsi, malgré les efforts déployés pour la conception de son organe de gouvernance, il n'en demeure pas moins que la Commission interministérielle de pilotage de la Réforme de la PS (CIRPS), qui a été constituée en ce sens, n'a pas été très fonctionnelle. La nouvelle loi-cadre 09.21 sur la PS promulguée en mars 2021 a été conçue comme une réponse à ces défis. Elle prévoit la mise en place d'un cadre de gouvernance permettant de garantir le croisement de tous les régimes de PS, surtout à travers une Commission Unifiée pour gérer ces régimes, ainsi que la conception d'un mécanisme de pilotage qui veillera de manière spécifique à entreprendre le suivi de la mise en œuvre de cette réforme et de coordonner les interventions des différentes parties concernées.



L'AB PASS II a contribué au renforcement de l'accès et de la qualité des soins de santé, en particulier ceux liés à la mère et à l'enfant.

- 16** Malgré des imprécisions dans l'ingénierie des indicateurs, et des difficultés avec les aspects les plus sensibles de la réforme, l'AB a nettement contribué à l'accélération de la mise en œuvre de la Charte de la justice, en particulier dès sa phase de formulation et de négociation, puis au fil des décaissements.

Bien en phase avec un document stratégique national équilibré, l'ensemble cohérent appui budgétaire-aide complémentaire a incité à accélérer les réformes, surtout dans leurs aspects techniques de la structure de gouvernance et de l'efficacité de la justice. La transformation plus en profondeur des pratiques de la justice, plus sensible, n'a cependant pas été bien saisie par les indicateurs de l'AB et n'a pas encore atteint ses objectifs stratégiques, tant au niveau le plus élevé de l'interaction entre instances de gouvernance de la justice, qu'au niveau des pratiques quotidiennes des magistrats.

➤ *Cette conclusion est basée sur les QE 3.5 et QE 4.4*

L'AB dans le domaine de la justice était pertinent et cohérent avec l'approche stratégique de l'UE, d'une part parce qu'elle est venue soutenir une réforme dont le texte fondateur incarne un consensus national large et une vision en phase avec les standards internationaux et la Constitution du Maroc de 2011; d'autre part parce que cette réforme nécessitait des investissements et rattrapages budgétaires autant qu'institutionnels, ce que l'AB en tant que modalité est bien apte à soutenir.

Parce que ces conditions étaient réunies, l'existence même d'un AB a bien joué son rôle incitatif dans l'accélération et le suivi des réformes. La complémentarité entre l'AB et les projets d'appui technique était forte, même si certains projets sont intervenus tardivement par rapport aux besoins des institutions cibles. On enregistre de véritables progrès, en particulier sur les produits induits d'ordre normatif (lois organiques de 2016 sur le CSPJ et le statut des magistrats, loi de 2015 sur la PMP) ou technique (informatisation des procédures dans les tribunaux pilotes), malgré une variabilité d'une institution à l'autre. Les aspects plus sensibles et qui touchent à l'exercice par les magistrats de leur indépendance encadrée par la reddition de compte et par la protection des droits du justiciable (gestion de performance, gestion de carrière, recours à la détention provisoire) accusent un certain retard.

Cependant, cette réforme dépend aussi largement d'un agenda législatif qui a pris, et prend toujours du temps à se concrétiser. L'AB n'a donc pu être lancé qu'après l'adoption de lois clés, ce qui constituait une condition préalable au lancement de l'AB : l'AB a donc bien été une incitation pour la réforme législative. Mais de ce fait, une période importante s'est écoulée entre l'identification et l'ingénierie de l'AB d'une part, et sa mise en œuvre d'autre part. Cela a pu réduire la pertinence de certains indicateurs et de certaines activités de l'aide complémentaire tel que prévu au départ. Surtout, le programme, ses cibles et indicateurs, ont été définis sur la base de la Charte de la Justice, avant que les acteurs ne connaissent précisément la teneur du nouveau cadre législatif et les attributions des institutions nouvellement indépendantes. Enfin, les indicateurs et les cibles du programme touchaient surtout aux niveaux des produits induits et de l'impact. Au niveau des résultats, les indicateurs se sont révélés peu opérants pour saisir les changements soutenus.

En raison de la relative faiblesse des indicateurs, et de l'inadéquation entre indicateurs et parties contractantes (le MdJ, alors que la PMP et le CSPJ étaient de fait en charge des actions à mettre en œuvre), il a fallu opérer des ajustements plus ou moins faciles (assistance technique, conventions de contributions) ou difficiles (jumelages, cibles de l'AB). Il y a parfois une certaine frustration de la part des parties prenantes. Le suivi de l'AB, tel qu'il était prévu, s'est beaucoup concentré sur les produits induits de premier niveau, et dans une certaine mesure sur les impacts, mais révèle des faiblesses pour saisir les changements au niveau des résultats, et des processus intermédiaires. Les parties prenantes ont en effet identifié que ces changements de niveau intermédiaire, tant en termes de résultats que de processus, pourraient à l'avenir être mieux caractérisés, ainsi que les hypothèses et conditions associées à chaque changement attendu.

Les progrès au niveau des impacts du point de vue des justiciables restaient modestes et peu documentés au terme de la période évaluée. Les principaux impacts concernent l'efficacité de la justice, qui raccourcit la durée de traitement des affaires, et l'accès à la justice par les catégories les plus vulnérables (enfants, mères isolées, justiciables dans les régions rurales). Les avancées sont modestes s'agissant du moindre recours à la détention préventive, à l'accès à la justice pour les zones les plus reculées, à l'aide juridique et juridictionnelle.



6



RECOMMANDATIONS

- 6.1 Renforcer la gestion de la modalité d'appui budgétaire
- 6.2 Renforcer la préparation des programmes
- 6.3 Renforcer la mise en œuvre des programmes

L'évaluation a formulé 10 recommandations qui se rapportent aux conclusions établies dans la section précédente.

Tableau 3 **Recommandations**

	Recommandations	Conclusions
Renforcer la modalité d'appui budgétaire	1. Maintenir la modalité de l'appui budgétaire comme mécanisme de soutien aux réformes	1, 8-11
	2. Renforcer le dialogue sur les politiques publiques au niveau des programmes et son articulation avec le dialogue de l'AA et le Statut Avancé.	9
	3. Renforcer les synergies avec les autres PTF	7
Renforcer la préparation des programmes	4. Renforcer la formulation des programmes à travers des diagnostics plus poussés et un recours plus systématique à la théorie du changement	2,6
	5. Renforcer les capacités des parties prenantes en amont des programmes	2-5
	6. Priorités pour d'éventuels nouveaux programmes d'AB dans les secteurs appuyés	12-16
Renforcer la mise en œuvre des programmes	7. Renforcer les capacités de suivi des politiques publiques et mieux articuler ce suivi avec le suivi-évaluation des AB	5
	8. Augmenter l'efficacité et l'impact de l'aide complémentaire	11
	9. Systématiser l'engagement de la société civile dans ses rôles de plaidoyer, de représentation et de surveillance dans tous les secteurs couverts par les AB	10
	10. Renforcer les capacités de la Commission européenne dans la gestion des appuis budgétaires	1,2,6,9

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du niveau de priorité en termes d'importance des recommandations et de l'urgence de leur réalisation, 1 correspondant à un degré de priorité plus faible et 5 à un degré de priorité plus élevé. Le fait d'attribuer 1 à une recommandation n'indique pas qu'elle est sans importance, mais qu'elle a un niveau de priorité inférieur à celui des autres recommandations.

Tableau 4 **Niveau de priorité en termes d'importance des recommandations et d'urgence de leur réalisation.**

	Recommandation	Importance	Urgence
1	Maintenir la modalité de l'appui budgétaire comme mécanisme de soutien aux réformes		
	Assurer un ciblage pertinent de l'AB en tenant compte du nouveau cadre de la coopération et des besoins de réforme du Maroc.	4	5
	Envisager des appuis budgétaires sous la forme de Contrat Objectifs de développement durable (C-ODD)	3	2
	Renforcer l'ancrage des programmes d'AB dans la programmation budgétaire triennale	4	2
	Favoriser une meilleure inscription des programmes d'AB dans le rythme des réformes	4	3
2	Renforcer le dialogue sur les politiques sectorielles au niveau des programmes et son articulation avec le dialogue politique de l'AA.		
	Assurer une meilleure structuration du dialogue sur les politiques sectorielles	4	5
	Renforcer la dimension stratégique du dialogue sur les politiques sectorielles et son articulation avec le processus de rapprochement promu par l'Accord d'Association et le Statut Avancé	4	3

	Recommandation	Importance	Urgence
3	Renforcer les synergies avec les autres PTF		
	Promouvoir les modes opératoires conjoints entre PTF intervenant dans les mêmes secteurs	2	2
	Rechercher des synergies plus grandes avec les IFI dans la mise en œuvre de l'EFSD+	4	4
	Encourager le gouvernement marocain à prendre une part plus active à la coordination des PTF	4	3
4	Renforcer la formulation des programmes à travers des diagnostics plus poussés et un recours plus systématique à la théorie du changement		
	Améliorer les diagnostics sectoriels en amont des programmes	5	5
	Formuler systématiquement la théorie du changement des programmes lors de leur conception.	4	4
5	Renforcer les capacités des parties prenantes en amont des programmes (pontage)		
	Renforcer le niveau de préparation des acteurs/bénéficiaires de l'AB en amont des programmes	5	5
	Renforcer les capacités du MEFRA dans la gestion des programmes d'AB	3	2
6	Priorités pour d'éventuels nouveaux programmes d'AB dans les secteurs appuyés		
	Gouvernance	5	5
	Agriculture et forêts	4	4
	Éducation et formation professionnelle	4	4
	Santé et protection sociale	4	4
	Justice	4	4
7	Renforcer les capacités de suivi des politiques publiques et mieux articuler ce suivi avec le suivi-évaluation des AB		
	Renforcer les capacités de suivi-évaluation des politiques publiques par l'administration marocaine	5	5
	Améliorer l'ancrage du suivi-évaluation des programmes d'AB dans les mécanismes de suivi-évaluation des politiques publiques	5	2
	Renforcer les pratiques d'évaluation de l'AB	4	2
8	Augmenter l'articulation et synchronisation de l'aide complémentaire avec l'apport financier et le dialogue politique faisant partie de l'appui budgétaire		
	Améliorer le taux d'utilisation et l'efficacité de l'aide complémentaire dans les budgets des programmes	5	3
	Promouvoir une meilleure intégration des assistances techniques dans les programmes d'AB	4	3
9	Systématiser l'engagement de la société civile dans ses rôles de plaidoyer, de représentation et de surveillance dans tous les secteurs couverts par les AB		
	Effectuer une cartographie complète de l'appui aux ONG par l'UE et les autres grands partenaires techniques et financiers dans tous les secteurs couverts par des ABs, en distinguant les trois grands rôles de la société civile.	3	2
	Promouvoir de façon plus ciblée, stratégique et systématique, le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance, le développement social et économique	1	1
10	Renforcer les capacités de la Commission européenne dans la gestion des appuis budgétaires		
	Renforcer la gestion des programmes au sein de la DUE	4	2
	Renforcer l'appui des équipes thématiques (anciens CoTE) dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'AB	2	1

6.1

> Renforcer la gestion de la modalité d'appui budgétaire

Recommandation 1 Maintenir la modalité de l'appui budgétaire comme mécanisme de soutien aux réformes

Conserver la modalité d'appui budgétaire au cœur de la coopération UE-Maroc en veillant à ce qu'elle soit ciblée sur les nouveaux défis et priorités du partenariat renouvelé et qu'elle maximise les nouvelles opportunités de synergies entre les instruments de l'UE afin de mieux soutenir le développement social et économique du Maroc. En parallèle à des appuis budgétaires sectoriels plus ciblés, l'UE pourrait envisager de recourir à des programmes d'AB transversaux pour soutenir la réalisation des objectifs du développement durable (Contrat ODD).

> Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 1, 9

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEFRA
- Acteurs associés : Équipes thématiques pertinentes (anciens CoTE) et équipe Appui budgétaire, ministères concernés par les appuis budgétaires.

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Des programmes d'AB ancrés dans les réformes et appuyant sur le long-terme la mise en œuvre de stratégies sectorielles.
- Des partenaires familiarisés avec la modalité tant du côté de l'UE que de l'administration marocaine.
- La cohérence d'objectifs entre les programmes d'AB et les autres instruments de la coopération.

Éléments à renforcer

- Assurer un ciblage pertinent de l'AB en tenant compte du nouveau cadre de la coopération et des besoins de réforme du Maroc.

Principales actions à entreprendre

- L'adoption d'un nouvel Agenda pour la Méditerranée et les axes de coopération fixés dans le nouveau partenariat euro-marocain de prospérité partagée réclament un réexamen du recours à l'appui budgétaire. En consultation avec le MEF, la DG NEAR et la DUE devraient sélectionner, en ciblant davantage que par le passé, les secteurs et les priorités de réforme pour lesquels la modalité d'AB est la plus appropriée c-à-d où elle est le mieux à même de jouer le rôle structurant et incitatif par rapport à des enjeux législatifs, réglementaires et institutionnels clairement identifiés et déterminants pour la réalisation des résultats et des objectifs visés.
- Ce faisant, les programmes d'AB devraient être inscrits dans les initiatives phares («flagship initiatives») en cours d'élaboration¹⁸⁶ chaque fois que des efforts importants de gouvernance sont requis pour atteindre les objectifs de développement économique et social poursuivis par ces initiatives.
- La décision de recourir à l'appui budgétaire et de le cibler sur des secteurs particuliers dans le cadre ou non d'initiatives phares devrait être prise durant la période d'identification en concertation avec le MEFRA, les ministères concernés et avec le concours de l'assistance technique mobilisée à cet effet.

- Envisager des appuis budgétaires sous la forme de Contrat Objectifs de développement durable (C-ODD)

- DG NEAR, la DUE et le MEF devraient envisager la mise en œuvre d'appuis budgétaires sous la forme de contrats Objectifs de développement durable (C-ODD) pour appuyer les efforts du Maroc dans la réalisation de l'Agenda 2030, et contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la gouvernance et une croissance inclusive. En soutenant des objectifs de développement stratégiques généraux, nécessitant une approche globale et transversale, les C-ODD contribueraient à promouvoir l'intégration des politiques publiques et à encourager un dialogue politique davantage axé sur les résultats et l'impact.

- Renforcer l'ancrage des programmes d'AB dans la programmation budgétaire triennale.

- La DG NEAR, la DUE et le MEF devraient améliorer l'ancrage de l'appui budgétaire dans la programmation budgétaire triennale marocaine en assurant une meilleure articulation des programmes d'AB avec les PDP des secteurs appuyés, notamment au niveau des matrices de performance. À cet effet, la DG NEAR devrait soutenir les ministères concernés par l'AB dans le développement de PDP crédibles à travers le déploiement d'une aide complémentaire visant à :
 - L'opérationnalisation des stratégies sectorielles et des PDP en documents de programmation correctement budgétisés et de feuilles de routes permettant de baliser les mesures à mettre en œuvre et les responsabilités institutionnelles pour atteindre les résultats fixés ;
 - La définition de la matrice de performance sectorielle des programmes d'AB dérivées des PDP et des documents de programmation.

¹⁸⁶ Le document de travail des services de la Commission (SWD(2021) 23 final) prévoit la mise en œuvre de sept initiatives phares au Maroc dans les domaines du développement humain, de la résilience et des transitions digitale et écologique. En outre, le Maroc participerait également aux initiatives phares régionales.

	<ul style="list-style-type: none"> La DG NEAR et la DUE devraient renforcer le dialogue avec le MEF sur les dotations budgétaires des secteurs ciblés. À travers le dialogue politique et sectoriel ainsi que le programme Hakama, la DG NEAR devrait également encourager l'administration marocaine à renforcer la coordination interministérielle, notamment à travers des documents de politique transversale qui permettront à terme une transition vers des politiques publiques véritablement intégrées s'appuyant sur des PDP définis en termes de mission. (voir Recommandation 5).
<ul style="list-style-type: none"> Favoriser une meilleure inscription des programmes d'AB dans le rythme des réformes 	<ul style="list-style-type: none"> D'une durée moyenne de trois ans au moment de leur conclusion, la plupart des programmes passés en revue ont fait l'objet d'extension par avenant. La DG NEAR et la DUE devraient envisager des programmes plus longs afin de mieux accompagner les réformes sectorielles dans la durée. La DG NEAR pourrait recourir à une mise en œuvre par phase avec des bilans d'étape (voir Recommandation 7) au bout de trois ans permettant à la DG NEAR, à la DUE et aux ministères impliqués dans les programmes d'AB de faire le point sur l'avancée des réformes et d'évaluer l'opportunité de poursuivre le soutien au secteur, avec une nouvelle matrice prenant en compte les évolutions des besoins et du contexte. Afin d'aligner l'appui budgétaire avec la programmation budgétaire triennale, la mise en œuvre par phase pourrait se concevoir en deux périodes de trois ans, avec un bilan d'étape à la fin de la première période. L'introduction de cette recommandation nécessitera une adaptation des lignes directrices de l'AB publiée par la DG NEAR et la DG INTPA, notamment pour permettre une durée plus longue que ce qui est actuellement possible (6 ans) et une mise en œuvre par phase avec la possibilité de réviser la matrice du programme après un bilan de mi-parcours (voir Recommandation 7).

Recommandation 2 **Renforcer le dialogue sur les politiques publiques au niveau des programmes et son articulation avec le dialogue politique de l'AA et le Statut Avancé.**

Tirer meilleur profit du dialogue sur les politiques publiques en améliorant son organisation et en recherchant des synergies avec le dialogue politique entretenu dans le cadre de l'Accord d'Association et du Statut Avancé.

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 6

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, SEAE, DUE
- Acteurs associés : Équipes thématiques pertinentes (anciens CoTE) et équipe Appui budgétaire, MEF, comité et sous-comités de l'AA, ministères concernés par les appuis budgétaires.

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Le dialogue sur les politiques publiques, formel et informel, maintenu à tous les stades des programmes de l'identification et la formulation jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation
- Les contacts étroits entre les services de l'UE et les ministères impliqués dans les programmes d'AB et la relation de confiance établie grâce à ces contacts.

Éléments à renforcer	Principales actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> Assurer une meilleure structuration du dialogue sectoriel 	<ul style="list-style-type: none"> La DUE devrait identifier les priorités et les modalités de dialogue à mettre en œuvre pour chaque programme de façon plus structurée et détaillée. Ces modalités incluent toutes les formes d'interactions, formelles et informelles, entre la DG NEAR et l'administration marocaine à tous les niveaux et à toutes les étapes des programmes depuis les missions d'identification jusqu'aux évaluations finales en passant par les réunions des comités de pilotage et celles occasionnées par la mise en œuvre des assistances techniques et des missions de suivi. Elles comprennent également les contacts de haut niveau entre la DUE/Siège et les ministères impliqués dans les politiques appuyées ainsi que les réunions du comité et des sous-comités de l'AA (voir point suivant). En coopération avec le MEF et les ministères concernés, la DUE devrait établir un calendrier prévisionnel, des ordres du jour et des comptes-rendus détaillés avec un archivage systématique pour toutes les réunions officielles organisées dans le cadre des programmes.
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer la dimension stratégique du dialogue sectoriel et son articulation avec le processus de rapprochement promu par l'Accord d'Association et le Statut Avancé. 	<ul style="list-style-type: none"> La DG NEAR et la DUE devraient donner davantage de place aux aspects stratégiques dans le dialogue sur les politiques sectorielles en remplaçant la performance des programmes dans le contexte général des réformes par le biais d'indicateurs moins techniques permettant de mieux identifier les résultats et les impacts escomptés par les politiques appuyées, ceci afin de favoriser une meilleure appréciation des avancées accomplies et un meilleur pilotage des programmes. Un tel dialogue suppose des diagnostics sectoriels plus réguliers et plus poussés de la part de l'administration marocaine que ceux actuellement développés dans le cadre des demandes de paiement et des missions de suivi (voir Recommandation 7).

- Dans ce contexte, la DG NEAR et le SEAE devraient renforcer les liens entre le dialogue sur les politiques sectorielles des programmes d'AB et le dialogue maintenu au travers des instances conjointes de l'AA, en recherchant des synergies qui n'ont pas pu être effectuées pendant la plus grande partie de la période écoulée en raison du contexte exceptionnel. À l'avenir, les réunions du comité et des sous-comités de l'AA devraient être mieux mises à profit pour accompagner les processus de réforme appuyés par les programmes d'AB, y compris à travers des agendas allégés et des procédures de travail facilitant le dialogue et la prise de décision. Inversement, la DG NEAR, la DUE et les SEAE devraient se coordonner afin de faire contribuer davantage le dialogue sur les politiques sectorielles des programmes au rapprochement poursuivi à travers les instances conjointes de l'AA.

Recommandation 3 Renforcer les synergies avec les autres PTF

Renforcer l'impact des programmes d'AB en s'appuyant sur les mécanismes de coordination existants pour promouvoir des interventions plus intégrées avec les autres PTF.

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 9, 12

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, PTF, BEI
- Acteurs associés : MEF, ministères concernés par les appuis budgétaires.

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Le Groupe Principal des Partenaires en tant que plateforme informelle de dialogue politique et de plaidoyer entre les PTF et le gouvernement et les parties prenantes marocaines
- Les Groupes Thématiques permettant un dialogue et des échanges entre PTF sur certaines politiques publiques et réformes.
- L'implication d'organisations internationales dans l'aide complémentaire au travers des conventions de délégation.
- Les contacts informels maintenus par la DUE avec les principaux PTF

Éléments à renforcer	Principales actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir les modes opératoires conjoints entre PTF intervenant dans les mêmes secteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • La DG NEAR et les PTF devraient mettre en œuvre davantage de dispositifs communs dans les secteurs considérés prioritaires, permettant une meilleure harmonisation de leurs programmes respectifs, en commençant par le partage d'information et des diagnostics communs (mapping) débouchant sur des missions d'identification et de formulation conjointes. Cette coopération plus étroite devrait se faire au cas par cas en priorisant les secteurs portant sur les enjeux clés pour le Maroc soutenus par de nombreux bailleurs de fonds et impliquant les États Membres de l'UE. • La DG NEAR/la DUE et les PTF devraient entreprendre des efforts plus grands pour développer des matrices de performance communes axées sur celles des politiques publiques appuyées, afin de couvrir d'une manière plus globale les secteurs appuyés. Elles pourraient également envisager des missions de suivi conjointes.
<ul style="list-style-type: none"> • Rechercher des synergies plus grandes avec les IFI à travers l'EFSD+ 	<ul style="list-style-type: none"> • La DG NEAR et la DUE en coopération avec les IFI, notamment la BEI, devrait mettre en œuvre davantage de programmes d'investissement dans le contexte de l'EFSD+ afin de compléter les efforts de réforme appuyés par les programmes d'AB, notamment dans les secteurs de l'agriculture, du soutien aux PME, de l'éducation et de la santé.
<ul style="list-style-type: none"> • Encourager le gouvernement marocain à prendre une part plus active à la coordination des PTF 	<ul style="list-style-type: none"> • À travers le GPP, la DG NEAR, la DUE et les PTF devraient encourager le MEF et les ministères concernés à prendre une part plus grande dans la coordination des PTF de façon à mieux tirer profit de l'aide fournie et à susciter davantage de coordination et de synergies.

6.2

> Renforcer la préparation des programmes

Recommandation 4 Renforcer la formulation des programmes à travers des diagnostics plus poussés et un recours plus systématique à la théorie du changement

Promouvoir une conception des programmes basée sur des diagnostics sectoriels plus approfondis et sur une théorie du changement robuste afin d'améliorer la pertinence et le rôle incitatif d'indicateurs davantage axés sur les résultats des politiques.

> Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 2, 10-15

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEF
- Acteurs associés : Équipes thématiques pertinentes (anciens CoTE) et équipe Appui budgétaire, ministères concernés par les appuis budgétaires.
- Les missions d'identification et de formulation appuyant la DG NEAR, la DUE et les ministères impliqués dans les programmes d'AB dans la phase initiale des programmes d'AB, ainsi que les missions de suivi (de la politique sectorielle et des indicateurs) dans la phase de mise en œuvre des programmes AB.
- Le dialogue sur les politiques publiques entre la DG NEAR, la DUE et le Maroc en amont des programmes
- L'ancrage de l'AB dans la planification stratégique nationale

Ce qui existe actuellement et doit continuer

Éléments à renforcer

- Améliorer les diagnostics sectoriels en amont des programmes

Principales actions à entreprendre

- La DG NEAR et la DUE devraient appuyer le MEF et les acteurs des secteurs appuyés pour effectuer des diagnostics sectoriels (mapping) fournissant une vue d'ensemble de l'état d'un secteur et un cadre référentiel robuste avec des statistiques récentes. Ces diagnostics permettraient de renforcer le cadre stratégique des politiques appuyées et faciliteraient les missions d'identification/formulation, ainsi que le choix d'indicateurs de performance davantage axés sur les résultats des politiques. Ils fourniraient au personnel de la DUE des informations pertinentes et actualisées dans leurs activités de dialogue sur les politiques publiques.
- Ces diagnostics ne sauraient se limiter à une estimation formelle du cadre normatif (législatif, réglementaire et institutionnel). Pour être opérants et donner matière à une théorie du changement puissante et réaliste, ils doivent être étayés par une analyse réaliste des parties prenantes (formelles et informelles, de niveau élevé et intermédiaire), de leur relation au cadre normatif, des ressources et des capacités à leur disposition, mais aussi de leur relation entre eux (structure des contraintes, intérêts, incitations et aspirations) et des changements que l'UE désire soutenir (analyse des synergies et antagonismes). Cette analyse devrait constituer la base d'une évaluation du degré de réalisation des hypothèses de la théorie du changement des programmes.
- Formuler systématiquement la théorie du changement des programmes lors de leur conception.
- Tous les programmes devraient être basés sur une théorie du changement à part entière à leur propre niveau, où l'impact (niveau supérieur) devrait être lié à la stratégie de l'UE au Maroc et aux objectifs de l'AA.
- Une théorie du changement doit distinguer les niveaux de changement dans chaque secteur à appuyer par un AB, et lier les hypothèses internes et externes à chaque transition d'un niveau de changement au suivant.
- La théorie du changement de chaque programme doit permettre de comprendre à quelles transformations politico-institutionnelles l'UE entend précisément contribuer dans chaque secteur, la hiérarchie entre ces transformations et leurs relations entre elles, ainsi que leur faisabilité en termes de conduite du changement.
- Elle doit ensuite identifier les hypothèses internes et externes et ce qui peut être fait par les programmes à leur sujet, afin de préparer le terrain pour des indicateurs plus solides, plus réalistes et plus mesurables. Elle doit donc préparer le terrain pour un suivi, un reporting et une évaluation et un apprentissage renforcés.
- La théorie du changement permettra en contrepartie de renforcer le dialogue sur les politiques publiques.
- L'ingénierie de la théorie du changement serait le travail de la mission d'identification et de formulation qui devrait avoir plus de temps et de ressources. Cet effort serait complémentaire de l'expertise technique proposée dans la recommandation suivante : cette expertise technique en amont devrait aller plus loin et fournir un appui à l'analyse des hypothèses de travail, une analyse des changements nécessaires, préparation de la mise en œuvre plutôt que le diagnostic de statu quo ante

Recommandation 5 Renforcer les capacités des parties prenantes en amont des programmes (pontage)

Envisager la mise en place d'une expertise technique long-terme effectuant un pontage entre l'identification/formulation et la mise en œuvre des programmes pour en augmenter l'efficacité. Cette expertise devrait, notamment, appuyer l'administration marocaine dans le renforcement et l'opérationnalisation du cadre stratégique sectoriel dans lequel s'inscrit le programme d'AB envisagé, y compris à travers la mise en place de mécanismes robustes de coordination et de suivi-évaluation des politiques publiques appuyées.

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 2

Ce qui existe actuellement et doit continuer

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEF
- Acteurs associés : ministères et acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques appuyées
- Les assistances techniques fournies par l'UE pour renforcer les capacités institutionnelles des acteurs et des bénéficiaires des programmes de l'UE.
- La coordination et le suivi global des programmes d'AB effectués par le MEFRA en tant que coordinateur de la coopération avec l'UE

Éléments à renforcer	Principales actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le niveau de préparation des acteurs/bénéficiaires de l'AB en amont des programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La DG NEAR et la DUE en consultation avec le MEFRA devrait envisager la mobilisation d'une expertise technique long-terme chargée de renforcer les capacités d'exécution des politiques publiques de la part des parties prenantes avant le lancement des programmes en fournissant notamment un appui aux activités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> — La mise en place des mécanismes de suivi des politiques publiques appuyées et de collectes de données y afférant ; — L'analyse des besoins en renforcement des capacités, y compris à travers l'approche RAC (Rapid Assessment of Capacity Development)¹⁸⁷ ; — La sensibilisation et la formation du personnel des départements ministériels impliqués dans les programmes sur la base de l'analyse des besoins ; — La clarification des responsabilités et des processus et le développement de manuels de procédures.
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités du MEFRA dans la gestion des programmes d'AB 	<ul style="list-style-type: none"> • Le MEFRA devrait conduire une analyse de besoins en formation du personnel impliqué dans la gestion des programmes d'AB en vue d'améliorer la coordination et le suivi des programmes et leur ancrage dans les mécanismes et les pratiques nationaux de coordination et de suivi-évaluation des politiques publiques (Recommandation 7) • La DUE devrait envisager des actions de renforcement de capacités du MEFRA permettant de satisfaire les besoins identifiés.

Recommandation 6 Prendre en compte les priorités pour d'éventuels nouveaux programmes d'AB dans les secteurs appuyés

Les priorités suivantes devraient être prises en compte lors de la formulation d'éventuels nouveaux programmes d'AB dans les secteurs examinés durant cette évaluation. Les domaines identifiés peuvent faire l'objet d'autres modalités de mise en œuvre, le recours à l'appui budgétaire devant être priorisé pour appuyer les réformes nécessitant des changements législatifs et institutionnels d'importance. Aucun appui budgétaire spécifique n'est préconisé pour le secteur de la croissance et de la compétitivité, les besoins de ce secteur recoupant ceux du secteur de la gouvernance ou nécessitant l'intervention d'autres acteurs (IFI) et/ou d'autres instruments, notamment les opérations de blending (voir recommandation 3).

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 11-15

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEFRA
- Acteurs associés : ministères concernés par de futurs appuis budgétaires

¹⁸⁷ DG NEAR Addressing capacity development in planning/programming, monitoring and evaluation, A Guidance note.

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Des politiques sectorielles crédibles et pertinentes
- Une stabilité macroéconomique, une gestion saine des finances publiques et une réforme budgétaire crédible visant à accroître la transparence et le contrôle sur le budget.
- Une administration marocaine expérimentée dans la gestion d'appuis budgétaires de l'UE
- Un partenariat vert et un partenariat digital en cours de négociation entre l'UE et le Maroc

Secteur	Priorités pour de futurs AB
<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'intégration et de la convergence des politiques sectorielles • Renforcement des stratégies sectorielles et de leurs plans d'actions • Renforcement de la transparence du processus budgétaire • Renforcement des mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques publiques, y compris du système statistique • Renforcement de l'équité du système fiscal • Intégration des dimensions transversales dans les politiques publiques (numérisation et digitalisation, administration en ligne, changement climatique, etc.) et meilleure prise en compte des ODD.
<ul style="list-style-type: none"> • Agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre à niveau les différents acteurs (producteurs, associations, coopérateurs, facilitateurs, animateurs,) par la formation et l'accompagnement pour les adapter à la nouvelle stratégie agricole (Génération Green 2020-2030). • Appui pour la réussite de la transition vers la mise en place de systèmes alimentaires durables et de qualité ; • Appui aux domaines de la Sécurité Sanitaire et phytosanitaire des Aliments (SPS), des Produits Agricoles et de la pêche dans la perspective de conception d'un système alimentaire de qualité et respectueux de l'environnement. • Accompagner l'insertion professionnelle des jeunes et leurs offrir les débouchés générateurs de revenus dont notamment les emplois dans l'entrepreneuriat et dans les services agricoles, para-agricoles et de la transformation. Accompagner la mise en œuvre des projets portés par les ayants droits des terres collectives et des projets des femmes dans le milieu rural (coopératives féminines, etc.). • Faire bénéficier les Organisations Professionnelles de programmes de formation ciblés sur la gestion administrative et financière et la commercialisation avec une meilleure inclusion de l'Office du Développement de la Coopération (ODCO) dans les projets de développement. Ces formations devront être adaptées aux projets dont ils obtiennent le financement. • Renforcer la formation des conseillers agricoles sur les aspects techniques, de gestion, de formulation et mise en œuvre de projets, • Favoriser une meilleure synergie avec les autres partenaires techniques et financiers et envisager une coordination plus systématique et ciblée sur les secteurs agricole, rural et forestier, ce qui permettra d'identifier et de coordonner les axes et les activités d'appui aux stratégies en cours et futures
<ul style="list-style-type: none"> • Éducation et formation professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui au système d'information de l'éducation pour l'intégration de données qualitatives et quantitatives complémentaires liées à la qualité de l'enseignement (qualité pédagogique, formation continue du corps pédagogique et administratif, etc.) et aux flux transversaux, entrants et sortants, relatifs aux passerelles entre l'Éducation, la FP, l'Alphabétisation, l'E2C et l'ENF¹⁸⁸. • Appui au système éducatif à travers l'Instance Nationale d'Évaluation (INE) dans ses efforts d'analyse et de sensibilisation autour des questions de redoublement, une des causes de décrochage, voire d'abandon scolaire. Cette action se situe en complémentarité avec le PIAFE qui vise également de lutter contre l'abandon et le décrochage scolaire¹⁸⁹. • Appui au dispositif de professionnalisation développé dans le cadre du PIAFE¹⁹⁰ pour assurer la mutualisation des ressources et la gestion prospective¹⁹¹ des compétences et des connaissances en faisant circuler les idées et en disséminant les innovations au profit de l'efficacité du système¹⁹². Ceci inclura aussi un processus de valorisation des parcours professionnels afin d'attirer les enseignants et formateurs à travers la formation continue et de leur proposer des plans de carrière évolutifs et stimulants¹⁹³.

¹⁸⁸ La quantification des flux transversaux est en cohérence avec le nouveau programme PIAFE entre le Maroc et l'UE qui traite l'identifiant unique et permettra de ce fait de faciliter sa mise en œuvre.

¹⁸⁹ PIAFE, R1-A1 : « La lutte contre l'abandon et le décrochage scolaire ».

¹⁹⁰ PIAFE, R2 : « Le dispositif de professionnalisation des acteurs développé »

¹⁹¹ De type GPEC, ou Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, qui est une démarche de gestion prospective des ressources humaines permettant d'accompagner le changement.

	<ul style="list-style-type: none"> • Appui au Département de la Formation Professionnelle (DFP) pour la mise en œuvre d'un réseau d'observatoires au niveau national et régional spécifique à l'insertion professionnelle et au suivi des jeunes lauréats sous forme de veille sur des indicateurs et des caractéristiques (tels que le taux de déclassement, les tranches de salaire, les caractéristiques de l'emploi occupé, etc.) afin de mieux analyser et prendre les mesures nécessaires pour l'amélioration de l'efficacité externe du dispositif de la FP¹⁹⁴. • Appui à la sensibilisation des EFP sur l'importance du rôle que peut jouer ces observatoires pour, d'une part, tenir un registre des coordonnées actuelles des lauréats, et en même temps suivre, selon une méthodologie appropriée, leur cheminement professionnel dans la vie active. • Favoriser l'établissement de liens étroits entre ces observatoires et les annexes régionales du HCP et l'observatoire de branches de la CGEM. • Appui au secteur de la FP pour la production des outils à proposer à tous les établissements de formation professionnelle afin d'assurer le suivi de leurs lauréats comme stipulé dans le nouveau modèle de développement. • Appui à l'ANLCA pour la mise en place des centres d'apprentissage tout au long de la vie ».
• Santé et protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Appui au ministère de la Santé pour la mise en place, en partenariat avec des hôpitaux et des centres de recherche notamment européens innovants, de plateformes d'expérimentation de nouveaux processus en médecine pour les tester à petite échelle avant de les déployer, le cas échéant, sur le plan national dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité des soins, et d'enrichir la diversité afin d'attirer de nouveaux bénéficiaires¹⁹⁵. • Appui stratégique au grand chantier d'unification de la gouvernance et d'harmonisation des politiques et programmes de la PS. • Renforcer la coordination sectorielle de la PS par la mise en place des différents dispositifs de gouvernance prévu dans la nouvelle réforme de la PS lancée en 2021.
• Justice	<ul style="list-style-type: none"> • Appuyer la finalisation de la carte judiciaire, en portant une attention particulière à l'adéquation entre siège, parquet, et accessibilité pour les zones les plus isolées. • Appuyer la finalisation du nouveau modèle de formation assuré par l'ISM sous la responsabilité du CSPJ, en portant une attention particulière à la rationalisation des offres de formation (encourager les complémentarités, mais éviter les doublons ou contradictions entre ISM et services de formation internes des institutions judiciaires). • Introduire un volet communication vers et avec les citoyens et la société civile pour toutes les institutions concernées. Une aide complémentaire transversale pourrait être envisagée. • Appuyer le CSPJ et la PMP dans l'accélération et l'approfondissement de leur développement institutionnel, particulièrement en termes de ressources humaines (référencement des métiers et fonctions, conduite du changement auprès des unités), de processus de travail (délégation interne, facilitation par les procédures de la coopération horizontale entre les unités, rapportage), et d'élargissement des rôles du CSPJ (consultation, suivi et évaluation des performances de la justice). Dans chaque appui, un volet devrait concerner la coopération horizontale entre les deux institutions et avec le MdJ. • Introduire la question de la moralisation de la justice (prévention de la corruption) comme axe de l'AB, en traduisant cette priorité dans les indicateurs et cibles. • Envisager une aide complémentaire portant sur le domaine de la défense : barreau, aide juridique et juridictionnelle.

¹⁹² À titre d'exemple, un chercheur dédié à l'apprentissage des autistes pourrait avoir la possibilité de faire un stage dans une classe pour suivre des cas concrets, permettant ainsi à l'enseignant de la classe, aux élèves, et au chercheur lui-même d'en tirer profit.

¹⁹³ La mise en œuvre d'un tel dispositif devrait être en conformité avec les articles 36 à 39 de la loi-cadre n° 51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique au Maroc

¹⁹⁴ Y compris tous les établissements de formation et toutes les filières de formation, et ce, à travers la mise en place de structures de suivi de l'insertion professionnelle des jeunes lauréats au niveau des Établissements de FP, mais aussi de suivi de l'adéquation des curricula et filières de la FP au niveau régional à la demande territoriale

¹⁹⁵ Ces plateformes expérimentales permettraient de tester de nouveaux projets R&D innovants en médecine. Dans un premier temps, un projet de jumelage entre un centre hospitalier marocain et un centre hospitalier universitaire européen comprenant une fonction R&D en médecine pourrait être une bonne opportunité pour entrer dans les projets européens de recherche en médecine (PCRD par exemple). Ensuite, dans le cadre d'un projet amont de recherche spécifique, l'appui européen pourrait, si cette action est considérée comme prioritaire, venir en aval pour assurer l'accompagnement et l'assistance à la mise en place de la plateforme et au déroulement de l'expérimentation en question.

6.3

> Renforcer la mise en œuvre des programmes

Recommandation 7 Renforcer les capacités de suivi des politiques publiques et mieux articuler ce suivi avec le suivi-évaluation des AB

L'appui budgétaire a permis de promouvoir des meilleures pratiques en termes de suivi-évaluation des politiques publiques. En capitalisant sur ces efforts, la DG NEAR et la DUE devraient aider l'administration marocaine à renforcer les mécanismes et les capacités de suivi-évaluation au-delà des programmes d'AB (à partir de la collecte et le traitement des données), afin de contribuer à une action publique plus efficace et plus transparente, y compris dans le déploiement de l'aide budgétaire de l'UE.

> Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 5

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEFRA
- Acteurs associés : ministères concernés par les appuis budgétaires, HCP, ONDH

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Les analyses et les rapports soumis par l'administration marocaine dans le cadre des demandes de paiements, en particulier les rapports sur la mise en œuvre des politiques sectorielles
- Les analyses et les rencontres conduites lors des missions de suivi qui permettent de faire le point sur l'état d'avancement des réformes
- Les PDP et les Rapports Annuels de Performance promus par la LOF.
- Les programmes de coopération dans le domaine des statistiques financés par l'UE (Eurostat, aide complémentaire Hakama II) et les États membres¹⁹⁶

Éléments à renforcer	Principales actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités de suivi-évaluation des politiques publiques par l'administration marocaine 	<ul style="list-style-type: none"> • La DG NEAR et la DUE devraient soutenir les efforts du Maroc pour améliorer le suivi-évaluation des politiques publiques. Dans ce contexte, la DUE devrait discuter avec le MEFRA de l'opportunité de : <ul style="list-style-type: none"> — Prévoir des aides complémentaires pour renforcer les capacités de l'administration marocaine, notamment pour mettre en œuvre le suivi-évaluation dans le cadre de la budgétisation triennale et pour soutenir la réalisation d'évaluations finales indépendantes des politiques publiques appuyées, notamment pour mieux capturer les résultats et les impacts. — Envisager une aide complémentaire dans le domaine de la statistique afin d'assurer la production de statistiques fiables et actualisées sur les résultats et les impacts des politiques appuyées. — Établir une coopération avec les instituts de recherche et de statistique marocains pour donner accès aux missions de suivi et d'évaluation de l'UE à des données statistiques et des recherches récentes dans les secteurs appuyés.
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'ancrage du suivi-évaluation des programmes d'AB dans les mécanismes de suivi-évaluation des politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer à terme l'ancrage du suivi-évaluation des programmes dans celui des politiques publiques, notamment à travers une meilleure articulation des matrices de performance et des PDP (voir Recommandations 1 et 5) et du suivi-évaluation qui en est fait. La recommandation présuppose l'amélioration et l'opérationnalisation préalables des PDP (voir Recommandation 1).

¹⁹⁶ Partenariat stratégique entre « Statistics Denmark » et le HCP adopté en 2019.

Recommandation 8 Augmenter l'articulation et la synchronisation de l'aide complémentaire avec l'apport financier et le dialogue politique faisant partie de l'appui budgétaire

Maintenir des enveloppes d'aide complémentaire conséquentes en relation avec les besoins des secteurs appuyés en favorisant une meilleure articulation et synchronisation des assistances techniques avec les autres composantes de l'AB de façon à accroître leur efficacité et leur impact sur la réalisation des programmes.

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 8

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEFRA
- Acteurs associés : ministères concernés par les appuis budgétaires.

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Une enveloppe d'aide complémentaire accompagnant l'appui budgétaire permettant de renforcer les capacités d'exécution des réformes dans les ministères et autres institutions impliquées.
- Des assistances techniques auprès des ministères bénéficiaires pour appuyer l'exécution de la réforme (Genre, ALPHA, FP, PASS II)

Éléments à renforcer	Principales actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le taux d'utilisation et l'efficacité de l'aide complémentaire dans les budgets des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • La DG NEAR et la DUE devraient améliorer le taux d'utilisation et l'efficacité notamment par l'identification des besoins et sa validation par le MEFRA, en croisant avec les besoins déjà satisfaits par les fonds propres. • Dans ce contexte, il convient de maintenir un volume d'aide complémentaire reflétant l'analyse des besoins (voir recommandation 5) et le champ couvert par le programme afin de renforcer l'engagement des ministères dans les programmes d'AB et de mieux accompagner les acteurs de la réforme.
<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir une meilleure intégration des assistances techniques dans les programmes d'AB 	<ul style="list-style-type: none"> • La DUE devrait veiller à : <ul style="list-style-type: none"> — inclure dans les termes de référence des assistances techniques une analyse plus détaillée de la contribution attendue de ces dernières par rapport aux objectifs et des résultats escomptés des programmes et la façon dont elles devront appuyer les ministères dans ce contexte ; — améliorer la synchronisation de l'aide complémentaire avec les apports financiers et le dialogue politique en favorisant les procédures les moins chronophages et en accélérant en amont la préparation des aides complémentaires ; — encourager la coopération et les synergies entre les différentes assistances techniques déployées au sein d'un même secteur ; — mettre à profit le dialogue politique pour faciliter l'action des assistances techniques.

Recommandation 9 Systématiser l'engagement de la société civile dans ses rôles de plaidoyer, de représentation et de surveillance dans tous les secteurs couverts par les AB

Le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance, le développement social et économique doit être davantage promu dans les secteurs couverts par les AB, en s'appuyant sur les réalisations déjà accomplies dans la préparation des stratégies sectorielles. Les trois grands rôles joués par la société civile, développés par la Feuille de Route 2020 sur la Société Civile, doivent être systématiquement soutenus. Dans le cycle de programmation à venir, les AB doivent donc soutenir un environnement favorable (en termes normatifs et institutionnels) pour que les ONG s'impliquent davantage dans les réformes sectorielles soutenues par les AB.

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 10

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE, MEFRA
- Acteurs associés : acteurs de la société civile, ministères concernés par les appuis budgétaires.

Ce qui existe actuellement et doit continuer

- Depuis 2015, l'UE a mis en place, avec les États membres, des feuilles de route sur l'Engagement de l'Union européenne au Maroc envers la société civile. La dernière en date concerne le cycle 2021-2027, et reconnaît le rôle de la société civile en matière de plaidoyer pour les politiques publiques, de représentation des intérêts de groupes à besoins particuliers, et de suivi et surveillance de la mise en œuvre des politiques publiques.

- Certaines des consultations nationales qui ont sous-tendu la préparation de certaines stratégies sectorielles, et qui ont été soutenues par la DUE en amont des programmes d'AB, ont très largement intégré les organisations de la société civile.
- La DUE et certains de ses partenaires dans la mise en œuvre des AB (en particulier les organisations internationales présentes sur place) ont déjà des partenariats de long-terme avec certaines des ONGs spécialisées dans les divers secteurs.
- L'appui de l'UE à ces trois grands rôles de la société civile s'incarne dans des programmes à travers quatre canaux principaux :
 - Dans un programme d'AB : certains aides complémentaires incluent des appels à propositions visant la société civile marocaine. Certaines actions financées par l'aide complémentaire (programme mis en œuvre par GIZ dans le domaine de l'agriculture), ainsi que les conditionnalités des AB (par exemple dans le domaine de l'alphabétisation, ou des finances publiques avec le budget citoyen et la surveillance du budget par les ONG) ont directement encouragé des partenariats entre l'État et les ONG. Certains appuis budgétaires prévus pour le prochain cycle de programmation incluent en outre des appels à proposition pour des financements stratégiques visant les ONG : il s'agit d'appuyer les plans stratégiques d'ONG et de les engager sur les thèmes prioritaires de l'UE, telle la réforme de l'administration publique et des finances publiques ou l'environnement.
 - À travers un vaste programme d'appui à la société civile, et couvrant plusieurs thèmes, en parallèle des ABs existants ;
 - À travers des programmes thématiques dédiés aux ONG (par exemple, programme d'appels à contributions pour les ONGs sur l'accès à la justice) non liés aux ABs ;
 - À travers des programmes régionaux visant les ONG et incluant une déclinaison au Maroc (programme EuroMed).

Éléments à renforcer

- Effectuer une cartographie complète de l'appui aux ONG par l'UE et les autres grands partenaires techniques et financiers dans tous les secteurs couverts par des ABs, en distinguant les trois grands rôles de la société civile.
- Promouvoir de façon plus ciblée, stratégique et systématique, le rôle de la société civile dans la bonne gouvernance, le développement social et économique

Principales actions à entreprendre

- La DG NEAR et la DUE devraient s'assurer qu'un appui existe bien, quelle qu'en soient la forme et la modalité, pour chacun des secteurs et pour chacun des trois rôles.

Rôles	Plaidoyer de politique publique	Représentation des intérêts de groupes cibles	Suivi et évaluation des politiques publiques
Secteur 1	<ul style="list-style-type: none"> • Appui existant • Appui à prévoir 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui existant • Appui à prévoir 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui existant • Appui à prévoir
Secteur 2	<ul style="list-style-type: none"> • Appui existant • Appui à prévoir 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui existant • Appui à prévoir 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui existant • Appui à prévoir

- En cas de manque dans le tableau, la DG NEAR et la DUE devraient revoir le document d'action pour combler ce manque, en concertation avec le MEFRA et les autres PTF afin d'éviter les doublons.
- Envisager, dans les secteurs où cela est possible, l'inclusion de cibles pour les décaissements, liées à la participation des ONG dans les processus de planification, de mise en œuvre et de budgétisation des réformes soutenues par les AB. Ces cibles pourront s'inspirer de la mise en œuvre des principes inscrits dans la Constitution de 2011 concernant l'implication de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Dans le domaine de la réforme des finances publiques, elles pourront par exemple concerner l'environnement de travail des ONG (comme la fiscalité des ONG) et la participation de la société civile à la mise en œuvre de la LOF, à travers les consultations parlementaires, le budget citoyen et la surveillance des dépenses publiques.

Recommandation 10 Renforcer les capacités de la Commission européenne dans la gestion des appuis budgétaires

Optimiser la gestion de l'appui budgétaire par la Commission européenne en renforçant les capacités et les pratiques de travail au sein de la DUE pour améliorer l'efficacité de la modalité, avec un recours plus grand au soutien thématique offert par les équipes thématiques pertinentes (anciens CoTE).

➤ Cette recommandation se rapporte aux conclusions suivantes : 1, 2, 6, 9, 10

Ce qui existe actuellement et doit continuer

La mise en œuvre de cette recommandation concerne :

- Acteurs principaux : DG NEAR, DUE
- Acteurs associés : Équipes thématiques pertinentes (anciens CoTE)
- Un personnel assidu et compétent avec une excellente connaissance du Maroc et de la modalité d'appui budgétaire à la fois au siège et en délégation.
- Les équipes thématiques (anciens CoTE) de la DG NEAR appuyant les services de la Commission et les DUE dans les domaines politiques clés durant la conception et la mise en œuvre de la coopération.

Éléments à renforcer	Principales actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la gestion des programmes au sein de la DUE 	<ul style="list-style-type: none"> • La DUE devrait conduire une analyse de la charge de travail et des besoins en formation de son personnel, notamment pour promouvoir un dialogue sur les politiques sectorielles plus stratégique et une meilleure prise en compte de la théorie du changement dans l'analyse du cadre stratégique et la conception et la mise en œuvre des programmes (recommandation 4) • La DUE devrait assurer l'accès à des formations régulières reflétant l'usage extensif de l'AB au Maroc et la rotation fréquente du personnel. • La DUE devrait mener des échanges de bonnes pratiques réguliers sur le cycle complet d'un programme d'AB afin : <ul style="list-style-type: none"> — de rapprocher les pratiques de gestion interne, notamment dans l'organisation du dialogue sur les politiques sectorielles — de renforcer le système de gestion de l'information, notamment pour uniformiser et faciliter l'archivage et l'accès à la documentation et à l'information. — d'assurer une implication égale de la hiérarchie dans le dialogue politique et les actions de communication et de visibilité. • La DG NEAR et la DUE devraient poursuivre les efforts de renforcement de la visibilité des programmes à travers la nouvelle cellule de communication DG NEAR-SEAE.
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'appui des équipes thématiques (anciens CoTE) dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'AB 	<ul style="list-style-type: none"> • La DG NEAR devrait analyser les façons de consolider le soutien apporté par les équipes thématiques (anciens CoTE), notamment pour améliorer le ciblage des programmes et leur articulation avec les autres instruments de l'UE (Recommandation 1) et pour contribuer au renforcement du dialogue politique (Recommandation 2). Ceci passerait par un examen des rôles et des pratiques de travail au sein des équipes thématiques, ainsi qu'une évaluation des besoins en personnel et en formation.

