



Bruxelles, le 12.11.2013
C(2013) 7666 final

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 12.11.2013

**relative au Programme d'Action Annuel 2013 (partie 2) en faveur du Maroc à financer
sur le budget général de l'Union européenne**

DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 12.11.2013

relative au Programme d'Action Annuel 2013 (partie 2) en faveur du Maroc à financer sur le budget général de l'Union européenne

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

vu le règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat¹ en particulier l'article 12,

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

considérant ce qui suit:

- (1) La Commission a adopté le document de stratégie pays pour le Maroc³ et le programme indicatif pluriannuel pour la période 2011-2013⁴, dont les points 5.2. du premier et 3.1. du second établissent les priorités suivantes: 1) appuyer le secteur de l'éducation afin d'en améliorer l'accès et la qualité et 2) appuyer le rapprochement du cadre législatif et réglementaire du Maroc à l'acquis communautaire et une coopération approfondie dans les politiques sectorielles.
- (2) Le programme d'action annuel vise : 1) dans le secteur de l'éducation, à promouvoir l'accès équitable à une éducation de base à travers tout le territoire marocain ; à contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement offert par le système éducatif et enfin à moderniser la gouvernance du secteur éducatif. 2) En matière d'appui au processus de convergence réglementaire, le programme d'action annuel vise à dynamiser et structurer le processus de rapprochement réglementaire et sa gouvernance ; à appuyer la mise en œuvre de mesures de convergence réglementaires dans certains secteurs prioritaires pour la croissance inclusive et la compétitivité du Maroc et enfin de contribuer au suivi général des résultats socioéconomiques des mesures de convergence réglementaires.
- (3) La présente décision est conforme aux conditions énoncées à l'article 94 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union⁵ (ci-après les «règles d'application»).

¹ JO L 310 du 9.11.2006, p. 1.

² JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

³ C(2007)672 du 27 février 2007.

⁴ C(2010)1144 du 2 mars 2010.

⁵ JO L 362 du 31.12.2012, p. 1.

- (4) La Commission peut confier des tâches d'exécution du budget en gestion décentralisée (gestion indirecte avec le pays partenaire) au pays tiers bénéficiaire désigné dans la présente décision, sous réserve de la conclusion d'une convention de financement. Le niveau de décentralisation prévu est conforme aux conditions énoncées à l'article 53 *quater* et à l'article 56 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes⁶ (ci-après le «règlement financier n° 1605/2002»).
- (5) La contribution maximale de l'Union européenne fixée dans la présente décision couvre tout intérêt qui pourrait être dû pour retard de paiement sur la base de l'article 92 du règlement financier et de l'article 111, paragraphe 4, de ses règles d'application.
- (6) La Commission est tenue de définir l'expression «modification non substantielle» au sens de l'article 94, paragraphe 4, des règles d'application afin de garantir que toute modification de ce type puisse être adoptée par l'ordonnateur délégué, ou sous sa responsabilité, par subdélégation (ci-après l'«ordonnateur compétent»).
- (7) Les mesures prévues par la présente décision sont conforme(s) à l'avis du comité IEVP, institué par l'article 26 de l'acte de base.

DÉCIDE:

Article premier

Adoption du programme

Le Programme d'Action Annuel 2013 (partie 2), constitué de des actions précisées au deuxième alinéa, est approuvé.

Les actions, dont la description figure aux annexes 1 à 2, respectivement, sont les suivantes:

- Programme d'appui à la réforme éducative au Maroc, phase II;
- Réussir le Statut Avancé, phase II;

Article 2

Contribution financière

La contribution maximale de l'Union européenne autorisée par la présente décision pour la mise en œuvre du Programme d'Action Annuel (partie 2) est fixée à 176,9 millions EUR, à financer sur la ligne budgétaire 19 08 01 01 du budget général de l'Union européenne pour 2013.

Article 3

Modalités de mise en œuvre

La section 4 des annexes visées à l'article 1, deuxième alinéa, énonce les éléments exigés par l'article 94, paragraphe 2, des règles d'application.

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

⁶ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1. Ces dispositions restent applicables en vertu de l'article 212 du règlement financier.

Article 4

Modifications non substantielles

Les augmentations ou les modifications cumulées des dotations en faveur d'actions spécifiques n'excédant pas 20 % de la contribution visée à l'article 2, premier alinéa, ne sont pas considérées comme substantielles, pour autant qu'elles n'aient d'incidence significative ni sur la nature ni sur les objectifs des actions. Le recours à la réserve pour imprévus est pris en compte dans le plafond visé au présent article.

L'ordonnateur compétent est autorisé à adopter ces modifications non substantielles, dans le respect des principes de bonne gestion financière et de proportionnalité.

Fait à Bruxelles, le 12.11.2013

Par la Commission
Štefan FÜLE
Membre de la Commission



ANNEXE 1

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

Fiche d'action pour le programme d'appui à la réforme éducative au Maroc

"Éducation II"

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Programme d'appui à la réforme éducative au Maroc, «Éducation II» Numéro CRIS : 2013/24-863		
Coût total	Montant total de la contribution de l'UE: 89 900 000 EUR, répartis comme suit: 86 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire 3 150 000 EUR en faveur du soutien complémentaire 450 000 EUR au titre de l'audit, de l'évaluation, de la communication et de la visibilité 300 000 EUR pour les imprévus.		
Appui budgétaire			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion centralisée directe Contrat de réforme sectorielle		
Type du code de l'aide	A02 – Appui budgétaire sectoriel	Indicateurs	BSAR
Code CAD	11110 11220 11320	Secteur	Politiques d'éducation et arrangements administratifs Éducation primaire Éducation secondaire
Soutien complémentaire			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion centralisée directe - passation de marchés publics de services		
Code CAD	11110 11220 11320	Secteur	Politiques d'éducation et arrangements administratifs Éducation primaire Éducation secondaire

2. JUSTIFICATION ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs

S'inscrivant dans la continuité du programme Éducation I (2009-2012) et du programme Éducation de base – EDB – (1998-2008)¹, ce troisième programme d'appui de l'Union européenne (UE) à la réforme du secteur éducatif au Maroc vise à consolider les acquis de l'appui de l'UE aux différents programmes et plans stratégiques pluriannuels destinés à appuyer la réforme du système éducatif, à travers le soutien à la mise en œuvre du plan d'action à moyen terme (PAMT) 2013-2016 du secteur. Dans cette logique de continuité, ce programme s'articule autour de trois grands axes:

- la promotion de l'accès de tous les enfants à un système d'enseignement de qualité avec un préscolaire public moderne et équitable et des écarts réduits entre milieux, couches sociales et genres;
- le développement de curricula, approches pédagogiques et système d'évaluation des trois cycles ajustés au contexte marocain, avec une formation continue performante des cadres du secteur;
- la gouvernance du secteur modernisée par un accompagnement de la décentralisation budgétaire et institutionnelle, un renforcement de la coordination et de la communication internes entre acteurs et partenaires de l'éducation et une amélioration des capacités du personnel technique, administratif et de gestion.

2.2. Contexte national

2.2.1. Principaux obstacles à la réduction de la pauvreté et à la croissance durable et inclusive

Le Maroc connaît, depuis le début des années 2000, une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du PIB se situe, sur la période 2000-2011, à 4,7 %², avec un niveau de revenu moyen par tête, fin 2011, de 200 euros par mois, plaçant le Maroc parmi les pays à revenu moyen inférieur.

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

La croissance économique observée au cours de la dernière décennie a permis des progrès sociaux importants. Cependant, le niveau de développement social reste limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale est passée à

¹ Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'éducation de 93 millions d'euros et programme Éducation de base de 40 millions d'euros.

² L'ensemble des données macroéconomiques présentées dans cette partie sont issues des derniers documents publiés par le ministère de l'économie et des finances (notes de conjoncture de la direction des études et des prévisions financières, DEPF), le Haut-Commissariat au Plan, la Banque centrale (*Bank al-Maghrib*) et le rapport du FMI sur les consultations au titre de l'article IV et l'accord de mise en œuvre d'une ligne de liquidité et de prévention (LLP).

9 % en 2009³, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de Gini qui se situait à 40,9 en 2009, en légère augmentation par rapport à 1991 (32,1 en Égypte ou 37,7 en Jordanie).

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

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

2.2.2. Valeurs fondamentales

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

2.3. Admissibilité à l'appui budgétaire

2.3.1. Politique générale

Brève description de la politique et de son dispositif de suivi

Le plan d'action à moyen terme (PAMT) vient poursuivre, sans marquer de rupture, les réformes du système d'éducation et de la formation (SEF) qui ont eu lieu depuis l'indépendance. Il s'inscrit en particulier dans la continuité des chantiers lancés à

³ Données sur les indicateurs sociaux issues du rapport mondial sur le développement humain 2011 (PNUD) et des travaux du Haut-Commissariat au Plan.

partir de la charte nationale de l'éducation et de la formation – CNEF – (2000) dont le programme d'urgence (PU) 2009-2012 constituait l'aboutissement. Le PU était structuré en 4 espaces qui eux-mêmes comprenaient 27 projets, alors que le PAMT est, par une volonté de priorisation, structuré en 5 espaces (un espace relatif au centrage du développement éducatif sur l'établissement scolaire⁴ a été ajouté) et 15 projets. Le PAMT ouvre en outre une phase nouvelle succédant à celle de la CNEF et marquée par deux facteurs déterminant :

- l'un traçant une «feuille de route» pour le secteur, fondée sur un équilibre entre qualité, équité, modernité et identité culturelle et contribuant à améliorer les conditions des entrants et des sortants du système éducatif dans leur préparation et leur entrée dans la vie active⁵;
- l'autre imposant à ce «tournant stratégique» du système d'éducation et de formation la nécessité d'une vision à long terme - à l'horizon 2025 au moins - servant de cap à de nouveaux programmes quadriannuels de développement du secteur dont le PAMT est le premier prototype⁶.

Un bilan du PU, partagé entre le ministère de l'éducation nationale (MEN) et les partenaires techniques et financiers (PTF), et une analyse du PAMT permettent de mettre en exergue les éléments de continuité entre ces plans stratégiques mais également les aspects qui ont posé problème lors du PU et dont les réponses stratégiques seront, dans le cadre du PAMT, certainement renforcées.

En ce qui concerne les **capacités d'accueil** - telles qu'illustrées dans le tableau ci-dessous -, les taux de scolarisation ont fortement progressé depuis le début du PU et les indices de parité, de redoublement et d'abandon se sont améliorés. La scolarisation au niveau du primaire est maintenant quasi généralisée et on ne constate, à ce niveau, aucun écart significatif entre filles et garçons et zones urbaines et rurales. Cette réussite découle en grande partie de l'impact significatif des mesures d'extension de l'offre scolaire et d'appui social qui ont été prises à cette fin et qui seront maintenues dans le cadre du PAMT. Le PAMT continuera également la mise en place de classes intégrées pour les enfants à besoins spécifiques, qui était prévue dans le PU et qui a été partiellement réalisée. Le rythme de la scolarisation au niveau du secondaire (collégial et qualifiant) s'est poursuivi, en particulier au bénéfice des filles. Par contre, les écarts entre milieux rural et urbain pour ces deux niveaux de scolarisation se sont accrus et, pour le qualifiant, la couverture du milieu rural est restée faible (7,3%) ce qui correspond par ailleurs à une tendance qui devrait se poursuivre au cours du PAMT pour des raisons d'efficacité du système.

	Primaire		Collégial		Qualifiant	
	2007/2008	2012/2013	2007/2008	2012/2013	2007/2008	2012/2013
Taux nets de scolarisation	90,4	98,4	43,9	57,4	20,0	31,7
Parité	95,6	98,7	97,8	97,9	117,4	116,2
Redouble-	12,6	10,5	16,4	16,7	17,5	16,7

⁴ Traduisant ainsi l'option gouvernementale de la décentralisation.

⁵ Il s'agit du discours du 20 août 2012 du Roi Mohammed VI qui a mis l'accent sur le rôle fondamental de l'éducation dans le cadre de la Constitution 2011 (et en particulier de son article 31 pour préparer des citoyens de manière équitable à une société plus participative et orientée vers l'international).

⁶ L'article 168 de la nouvelle Constitution introduit un outil dans ce sens: la création du Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CSEFRS).

ments

Abandons	5,4	1,9	13,4	9,3	14,5	8,7
----------	-----	-----	------	-----	------	-----

Source: ministère de l'éducation nationale, mai 2013.

Au cours du PU, le secteur public a pris part au développement du préscolaire, notamment en promulguant un nouveau concept de ce cycle et en aménageant plus de 2 000 nouvelles salles dans ses propres locaux. Cette dernière avancée devrait se poursuivre avec la formation d'enseignants polyvalents primaire/préscolaire déjà en cours et dans le cadre du PAMT avec l'officialisation d'un curriculum, la poursuite de création de salles dans les écoles primaires publiques et les efforts continus de refonte du préscolaire traditionnel.

En ce qui concerne **les aspects qualitatifs**, il est important de relever que la formation initiale des enseignants est un domaine où les avancées du PU sont consolidées et maintenues dans le PAMT. L'évolution amorcée par le PU pour renforcer l'établissement scolaire et en développer le caractère de levier pour le pilotage pédagogique, la lutte contre l'abandon et le lien avec les communautés se poursuit. Par ailleurs, les centres régionaux des examens et de l'évaluation (CREE) sont opérationnels dans quasiment l'ensemble des régions, et les résultats, peu encourageants, des évaluations TIMMS et PIRLS 2011 ont été diffusés au niveau local.

Dans tous les autres secteurs structurants et désignés comme tels par le PAMT, le système semble en situation d'attente par rapport à la définition de stratégies précises et de modes d'opérationnalisation et, en particulier par rapport :

- à la **politique de formation continue** aussi bien des enseignants que des cadres du système éducatif qui – interrompue dans la dernière année du PU – n'apparaît pas clairement comme une priorité dans l'accompagnement des politiques du PAMT. Les instances de coordination et de planification, que ce soit au niveau central ou au niveau des AREF, ne sont pas suffisamment identifiées et structurées. Il en résulte un risque de dispersion et de cloisonnement des actions de formation par différentes directions et à différents niveaux (AREF, centres régionaux de l'éducation et de la formation – CeRMEF, niveau central).
- à de grands domaines d'action, dont l'impact est décisif pour le système, qui sont encore en attente de définition stratégique et/ou de finalisation: les curricula du préscolaire et du primaire, la politique des langues et les nouveaux curricula qui en découlent, les politiques d'appui social (quel ciblage?), l'approche pédagogique et le renouvellement des programmes.

Sur le plan de la gouvernance, le PU s'est traduit par d'importants progrès dans le domaine de la gestion administrative, budgétaire et financière, notamment pour les services régionaux et départementaux. Ce renforcement institutionnel permet d'envisager désormais, avec le PAMT, des évolutions qualitatives vers plus d'autonomie des acteurs régionaux et une réelle politique de contractualisation. Par contre, certaines leçons relevant des difficultés rencontrées lors du déroulement du PU doivent être prises en compte. Ainsi, bien que la démarche «projet» et une «gestion axée sur les résultats» soient essentielles, il faudra éviter leur cloisonnement et leur possibilité de concurrence par leur regroupement au sein de programmes

clairement ciblés sur les objectifs du PAMT, en particulier en matière de pédagogie et de renforcement des capacités par le biais de la formation continue.

Si le PAMT a été construit sur la base des principaux constats relevés par les différents acteurs à tous les niveaux grâce aux évaluations du PU (évaluation de l'Inspection générale des affaires administratives, de l'Inspection générale des finances, audit de la Cour des comptes, audit à mi-parcours du programme d'urgence, missions biennuelles multi-bailleurs de fonds notamment), son élaboration a été réalisée par les différentes directions au niveau central, pour être soumise au chef du gouvernement en mars 2013. Le processus de consultation, dans une optique de déclinaison plus détaillée, avec les académies régionales de l'éducation et de la formation (AREF) et les délégations provinciales de l'éducation nationale (DPEN) est en cours (mai 2013). La consultation des partenaires sociaux sur cette nouvelle stratégie devrait quant à elle intervenir formellement en septembre 2013.

En matière de **suivi du PAMT**, les acteurs suivants interviennent grâce aux dispositifs décrits ci-dessous :

- Le PAMT est tout d'abord suivi, à un **niveau politique et de convergence intersectorielle**, par le chef du gouvernement en coordination avec les autres ministères et établissements publics concernés. Il fera également l'objet d'avis périodiques du futur Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CSEFRS), qui remplace le CSE, prévu par la nouvelle Constitution. Pour ce suivi, le système adopté lors du PU, qui s'est avéré performant, restera en vigueur. Ainsi, des rapports périodiques (au moins un rapport annuel, avec pour modèle le document de suivi du PU intitulé «Rapport d'activités techniques et financières» remis semestriellement par le ministère de l'éducation nationale, MEN) seront remis par le MEN, sur la base d'informations fournies concernant chacun des projets du PAMT, dont le suivi est assuré par différentes directions centrales du MEN qui ont des relais au niveau des AREF et des DPEN. Ces informations, une fois consolidées par les directions centrales (directions «métiers») du MEN, sont intégrées par la direction des statistiques, de la stratégie et de la planification (DSSP) sous forme de rapport.
- Au niveau du MEN, le PAMT est l'objet d'un **suivi technique et stratégique** assuré par la DSSP en coordination avec la direction des affaires générales et du budget (DAGBP) et la direction de la coopération (DC). Le système statistique est basé actuellement sur deux recensements réalisés annuellement par la DSSP, grâce à ses relais au niveau des AREF et des DPEN. Il existe par ailleurs un système d'information et de gestion qui permet notamment, au quotidien, aux chefs d'établissements d'enregistrer et faire remonter tous types d'informations (scolarisations ou abandons des élèves, absences des professeurs, etc.). Ce système est en cours d'optimisation par la mise en place, par la direction des systèmes d'information (DSI) du MEN, d'un système intégré d'information appelé MASIRH. L'innovation de MASIRH est tout d'abord le suivi individualisé des élèves sur toute leur scolarité, par l'attribution d'un numéro identifiant, ainsi que l'accès par le corps enseignant au système, où il pourra renseigner certains points importants (besoins de l'élève en soutien scolaire par exemple).
- Le **suivi budgétaire** du PAMT est assuré par la DAGBP en coordination avec le ministère de l'économie et des finances, à travers les outils de

programmation et de «reporting» décentralisés en cours de mise à disposition des AREF dans le cadre du système d'information budgétaire (SIB). Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), actuellement en préparation, sera finalisé par la DSSP et la DAGBP une fois les détails du PAMT arrêtés grâce aux concertations avec les AREF.

En conclusion, au cours des dernières années, le suivi de la stratégie d'un point de vue statistique et financier s'est nettement amélioré et, comme mentionné ci-dessus, un ensemble d'outils a été mis en place, et des formations dispensées, afin d'optimiser l'ensemble du système. La consolidation de ces efforts sera accompagnée par le prochain appui, notamment dans le cadre de la coopération technique.

Pertinence de la politique

Au terme du programme d'urgence (PU) qui a cherché à rattraper les retards pris à partir de 2004 dans la mise en œuvre effective de la charte nationale de l'éducation et de la formation (CNEF), même si tous ses objectifs quantitatifs n'ont pas été réalisés (surtout aux niveaux des cycles préscolaire, collégial et qualifiant), le gouvernement du Maroc a eu une prise de conscience et a affiché sa volonté d'actualiser qualitativement son système éducatif pour prendre en compte de nouvelles tendances de la demande sociale (exprimées également au niveau international par les «printemps arabes») pour des services de l'État parmi lesquels l'offre éducative (associée à celle de la santé) a une importance particulière aux yeux de la population. Cette prise de conscience affichée s'est exprimée en premier lieu lors de la présentation du programme gouvernemental au Parlement en janvier 2012, indiquant pour l'éducation, inclue dans le pilier consacré au développement et à l'opérationnalisation des programmes sociaux (un des cinq piliers de la stratégie), l'importance du positionnement de l'établissement ainsi que de l'amélioration de la gouvernance. En second lieu, certaines orientations stratégiques fondamentales ont été données à l'occasion du discours royal du 20 août 2012, telles que la consolidation des acquis de volume de scolarisation et le changement de paradigmes eu égard à la qualité de l'enseignement. C'est sur cette base, ainsi qu'à partir des leçons apprises du PU (évaluations précitées) que quatre choix pertinents, auxquels répondent ses objectifs, ont été adoptés par le ministère de l'éducation nationale pour l'élaboration du PAMT 2013-2016:

- appui à la scolarisation en résorbant le retard et le déficit en matière de couverture selon une approche qualitative, d'optimisation des ressources, de prise en compte des disparités entre filles et garçons ainsi que de l'importance à accorder aux milieux rural, périurbain et aux zones enclavées et difficiles;
- amélioration de la qualité des apprentissages en mettant l'accent sur la formation initiale et continue des enseignants, l'approche pédagogique de l'enseignement, le suivi individuel des élèves en cohérence avec le soutien pédagogique et le dispositif d'évaluation des apprentissages;
- développement de la gouvernance du système éducatif à travers l'amélioration des capacités institutionnelles de gestion administrative et financière dans les trois paliers du système (central, régional et provincial), une priorité particulière étant accordée aux établissements scolaires et plus particulièrement au développement de leur autonomie de gestion, au renforcement de leurs capacités et à leur niveau de rendement (résultats obtenus / ressources allouées);

- gestion améliorée et optimisée des ressources humaines, par le biais de la bonne conduite du processus de transfert de la gestion des ressources humaines aux AREF et à travers aussi une politique efficace du renforcement des capacités et des compétences du personnel et des dirigeants.

Crédibilité de la politique

Sans rupture et sur la base des leçons apprises du PU, le ministère de l'éducation nationale a fondé le PAMT sur trois principes directeurs, à savoir la *continuité*, la *cohérence* et la *priorisation*, auxquels s'est ajouté, dans la déclinaison détaillée des «espaces» en «projets», celui d'*intégration* qui exprime la volonté du ministère de mettre en œuvre les mécanismes organisationnels et de programmation permettant d'intégrer de manière optimale toutes les capacités des directions centrales, des AREF et des DPEN pour réaliser avec l'efficacité maximale les projets prévus.

Si, comme expliqué ci-dessus, la pertinence des axes d'appui est tout à fait avérée, et que le secteur demeure prioritaire et donc devrait bénéficier de fonds pour pouvoir mettre en œuvre la nouvelle stratégie, la stratégie demeure assez ambitieuse par rapport, d'une part, aux fonds qui pourraient être alloués au secteur sur la période 2013-2016, par rapport à la période 2009-2012⁷, où la crise au Maroc ne se faisait pas ressentir de façon si aigüe et, d'autre part, l'ambition encore affichée sur quelques indicateurs, comme le préscolaire (75% de taux de scolarisation spécifique pour 2016, représentant une progression sur 5 ans de 13 points alors que la progression entre 2007 et 2011 n'a été que de 3 points), où les efforts à réaliser sont encore très importants, en particulier en milieu rural. Bien que la vision du niveau politique du ministère de l'éducation nationale (MEN) soit qu'une stratégie doit contenir un certain degré d'ambition pour mobiliser les acteurs, de manière générale et en comparaison avec le PU où les indicateurs étaient pour certains très ambitieux, le MEN a cherché à respecter la tendance des dernières années pour établir les cibles à 2016 du PAMT pour la plupart des indicateurs de résultats, comme le montre le tableau ci-dessous.

Indicateur	Cycle	Valeur de référence 2007-2008	Valeur cible du PU 2012/2013	Valeur de référence 2012-2013	Valeur cible Du PAMT 2016-2017
Taux spécifique de scolarisation	Préscolaire	59,40%	87%	63,5%	75%
	Primaire	91,20%	95%	99,6%	100%
	Collégial	70,90%	90%	85,1%	90%
	Qualifiant	47,80%	90%	58,5%	65%

Source: élaboration propre à partir de la présentation DSSP lors de la mission multi-bailleurs de fonds de mai 2013, le document du PU et le recueil statistique du MEN 2012/2013.

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

⁷

Selon le MEN, le coût global du PU sur la période 2009-2012 a été, hors masse salariale, de 34 milliards de dirhams (environ 3,06 milliards d'EUR).

2.3.2. *Politique macroéconomique*

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

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

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

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

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

Compte tenu de ce qui précède, et du rapport consacré à la situation macroéconomique élaboré par la délégation de l'UE, **le Maroc est considéré éligible**

à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale de stabilité macroéconomique.

2.3.3. Gestion des finances publiques

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

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

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

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

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

2.3.4. *Transparence et contrôle du budget*

Les principales forces et faiblesses du système budgétaire au Maroc du point de vue de son degré de transparence, sont analysées en détail dans un rapport spécifique élaboré par la délégation de l'UE et peuvent être résumées comme ci-dessous.

En ce qui concerne le point d'entrée, celui-ci est satisfait dans la mesure où le gouvernement rend public, sur le site internet du ministère de l'économie et des finances, le projet de loi de finances (PLF) pour l'année n, suite à son approbation en Conseil de gouvernement, puis en Conseil des ministres (présidé par le chef de l'État), au moment de la transmission au Parlement, généralement dans le courant des mois d'octobre ou de novembre de l'année n-1. Après son approbation, successivement par la Chambre des Représentants (Chambre basse) et par la Chambre des Conseillers (Chambre haute), la loi de finances est rendue publique dans sa version éventuellement amendée par les parlementaires. **Le Maroc remplit donc la condition générale relative à la transparence budgétaire.**

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

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

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

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

2.4. Enseignements tirés

Il existe plusieurs rapports d'analyse ou d'évaluation du programme d'urgence. En ce qui concerne les enseignements tirés, les avis des experts, du ministère de l'éducation nationale et des bailleurs de fonds coïncident sur les constats exposés au point 2.3.1 et repris succinctement ci-après. Au niveau des réformes, le PU, outre l'augmentation des taux de scolarisation à tous les niveaux, a permis, entre autres, l'institutionnalisation d'un dispositif d'appui social important et efficace, la restructuration de la formation initiale des personnels de l'éducation, la mise en œuvre de projets d'établissement et la modernisation du préscolaire. Une avancée d'importance pour l'amélioration de la gouvernance du secteur a été la déconcentration de la gestion du système éducatif vers une responsabilisation accrue des AREF, en particulier financière et budgétaire, dans la gestion du système aux niveaux déconcentrés.

Cependant, pour la plupart, ces chantiers restent encore à consolider car leur mise en œuvre quasi simultanée a signifié une augmentation des charges aux niveaux régional et local, sans renforcement conséquent de leurs capacités : les freins à leur mise en œuvre n'ont sans doute pas été assez bien appréciés lors du lancement du PU. Le ministère de l'éducation nationale cherche, par certaines mesures retenues pour le futur, à en tirer les leçons. Enfin, de grands chantiers, décisifs pour une amélioration durable du système, demeurent inaboutis et le ministère de l'éducation nationale reconnaît, entre autres, les insuffisances suivantes qui constituent des défis pour le PAMT :

- l'absence de définition d'une politique des langues dans le secteur;
- un préscolaire moderne qui n'a pas encore trouvé de paradigme, notamment de financement, permettant d'assurer son développement en zone rurale;
- l'absence d'une approche pédagogique claire⁸, importante pour, entre autres, définir, intégrer, et mettre en place la lutte contre l'échec scolaire;
- la subséquente nécessaire redéfinition d'une politique en matière de formation continue des enseignants.

Il est par ailleurs opportun de capitaliser sur les leçons apprises du programme d'appui de l'UE Éducation I, lui-même conçu comme le successeur du programme Éducation de base (EDB), ainsi que du volet de coopération technique de la FIV Éducation. Ainsi, le dialogue sectoriel périodique approfondi et conjoint avec un ensemble de partenaires (l'Agence espagnole de coopération internationale, l'Agence française de développement et la Banque européenne d'investissement), a permis de mettre en évidence certains problèmes en cours de mise en œuvre du PU, qui ont été pris en charge par le ministère de l'éducation nationale, tels ceux inhérents à la gouvernance budgétaire au niveau des AREF. Le programme a également eu l'effet escompté, tant par l'accompagnement technique que par l'appui budgétaire, en termes de scolarisation au primaire et de taux d'achèvement au collégial des filles, de la mise à disposition d'un appui social favorisant la scolarisation et la lutte contre l'abandon des plus démunis, en particulier en milieu rural, du suivi et de l'appui à la rescolarisation des enfants déscolarisés grâce à l'école de la deuxième chance, et de l'accent sur le rôle clé de l'établissement pour le système éducatif, auquel le ministère de l'éducation nationale a dédié un espace dans le nouveau plan d'action. L'appui technique mobilisé, en partie en cours de mise en œuvre, devrait aider le ministère de

⁸

Après l'arrêt subit de la «pédagogie de l'intégration» par une circulaire du ministre, en 2012.

l'éducation nationale à trouver des solutions aux problèmes d'abandon scolaire et à redéfinir une politique en matière de formation continue des enseignants.

Parmi les volets inaboutis ou encore à consolider du programme Éducation I figure la définition d'une politique des langues, qui était déjà inscrite dans le programme EDB, et qui relève d'une décision politique fondamentale. Sur cet aspect, malgré l'absence d'une décision politique et stratégique, relevée dans notre dialogue sectoriel, le suivi réalisé au cours du programme a permis de noter un investissement important du ministère de l'éducation nationale pour améliorer l'apprentissage des langues à tous les niveaux. De la même manière, la mise en place d'un préscolaire public, en particulier en milieu rural, qui a démarré avec le programme d'urgence et a été appuyée par Éducation I, a certes accusé certains retards mais devrait être renforcée grâce au PAMT. Cette mesure sera d'ailleurs inscrite dans le nouveau programme d'appui de l'UE.

2.5. Actions complémentaires

L'UE accompagne la réforme du secteur éducatif, directement ou à travers des programmes liés et ayant une incidence sur le secteur, depuis de nombreuses années.

Peuvent ainsi être cités tout d'abord le Programme EDB (1998-2008, 40 millions d'euros, constitué d'une première phase en approche projet et d'une seconde phase en appui budgétaire, toutes deux d'un montant de 20 millions d'euros) et le programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'éducation "Éducation I" (2009-2013, 93 millions d'euros), toujours en cours (tranche ultime à évaluer en 2013 suite à un reliquat), pour lequel ce futur programme, à l'instar du PAMT pour le PU en ce qui concerne la politique sectorielle, constitue une continuité dans une optique de consolidation des acquis, d'autant plus que les résultats de certaines études et missions d'assistance technique en cours (évaluations d'axes stratégiques du PU, appui technique à l'éducation non formelle ou encore appui à l'intégration de la perspective d'égalité des sexes dans le système éducatif) vont permettre d'affiner certaines perspectives de réforme.

D'autres programmes de l'Union européenne ont également un lien direct avec ce programme, notamment:

- la facilité d'investissement voisinage (FIV) Éducation, gérée par l'Agence française de développement – AFD – dont la composante d'assistance technique est encore en cours de mise en œuvre (2009-2013, 15 million d'EUR);
- le programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'alphabétisation (2008-2013, 27 millions d'EUR);
- le programme d'appui au domaine de l'alphabétisation en cours d'instruction (SPRING 2013);
- le programme Initiative de développement humain II, avec des indicateurs relatifs à la scolarisation des filles (2013-2017, 25 million d'EUR);
- deux programmes d'appui dans le domaine de la formation professionnelle, en cours d'instruction;
- les programmes Erasmus + pour l'enseignement supérieur.

Le secteur éducatif au Maroc est appuyé par un nombre important de partenaires techniques et financiers, qui interviennent selon diverses modalités. Le ministère de l'éducation nationale a récemment entrepris de classer ces partenaires en trois catégories. Tout d'abord, le groupe multi-bailleurs de fonds, constitué de sept partenaires étroitement coordonnés autour d'une lettre d'entente, dont l'Union européenne a repris le pilotage en 2013. Ce groupe comprend également l'Agence espagnole de coopération internationale (AECID), l'AFD, la Banque africaine de développement (BAD), la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque mondiale (BM) et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA).

Outre ce groupe étroitement coordonné et aligné sur la stratégie sectorielle, coexiste le groupe des partenaires intervenant sous la forme de projets majeurs ou d'assistance technique importante en appui au secteur jusqu'en 2016: l'Agence canadienne de coopération internationale – ACIDI – (appui spécifique concernant les projets d'établissement et leur pilotage), l'Agence américaine de coopération internationale – USAID – (appui au renforcement professionnel des acteurs éducatifs et de gestion scolaire dans les collèges, soutien à l'amélioration des capacités des centres régionaux des métiers de l'éducation et de la formation), et les agences des Nations unies, en particulier le Fonds des Nations unies pour l'enfance – UNICEF – (appuis techniques en matière pédagogique et de lutte contre l'abandon scolaire). Un troisième groupe, plus hétérogène, est constitué des partenaires qui appuient le secteur de façon ponctuelle et très ciblée, soit, à titre d'exemple: l'Ambassade de France avec un appui technique pour l'enseignement du français, le Goethe Institut avec un appui technique pour l'enseignement de l'allemand, l'Ambassade de Chine avec des dons d'ordinateurs pour les salles multimédia ou de matelas pour les internats, etc.

Parmi les sept partenaires coordonnés autour de la lettre d'entente, mises à part la BM et la JICA, qui continuent le suivi de leurs prêts jusqu'en 2014, et la BAD qui vient de démarrer un appui de 116 millions d'euros orienté exclusivement vers l'enseignement technique et professionnel (avec le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle pour partenaires) aucun des bailleurs de fonds n'a confirmé au ministère de l'éducation nationale le renouvellement d'un appui au secteur pour la période 2014-2017, bien que tous aient déclaré leur intention de continuer à soutenir le système éducatif, que ce soit sous la forme de prêts, de projets, ou de coopération technique.

La formulation du présent programme a été réalisée en étroite coordination avec les principaux partenaires du ministère de l'éducation nationale, en veillant à la complémentarité et la synergie avec l'ensemble des interventions.

2.6. Cadre de gestion des risques

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

marocaine, représentant des facteurs de risques que la coopération européenne s'attache à résoudre.

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

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

3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGÉTAIRE

3.1. Objectifs

L'objectif général du programme est de contribuer, à l'horizon 2016, au développement économique et social du Maroc ainsi qu'à l'affirmation et au bien-être de ses citoyens à travers la mise en œuvre du PAMT.

Les objectifs spécifiques du programme sont:

- soutenir une offre d'enseignement obligatoire accessible à toutes et à tous (tous milieux et genres confondus);
- promouvoir les principes d'égalité des sexes, d'équité, de solidarité scolaire et sociale dans l'accès et la rétention au sein du système scolaire;
- favoriser un accès facilité des élèves à la formation professionnelle, à l'université et au marché de l'emploi.

Pour ce qui concerne **les aspects transversaux**, le programme d'appui contribuera au renforcement de l'égalité des sexes (à travers la prise en compte différenciée des problèmes culturels et sociaux et une attention particulière aux indicateurs liés à l'accès des filles, ainsi que grâce à la continuité du soutien à la mise en œuvre du plan d'action à moyen terme pour l'égalité entre les sexes du ministère de l'éducation

nationale) et au développement de bonnes pratiques de gouvernance, aux niveaux central, décentralisé et déconcentré.

3.2. Résultats escomptés

Résultat 1 – L'accès équitable à un système d'enseignement de base (préscolaire, primaire et secondaire collégial essentiellement) est élargi (espace 1 du PAMT):

- sous-résultat 1.1: offre de l'enseignement préscolaire en milieu rural améliorée;
- sous-résultat 1.2: offre scolaire et suivi individualisés destinés aux enfants en difficulté en général, aux enfants vulnérables en général et aux enfants à besoins spécifiques renforcés;
- sous-résultat 1.3: qualité et efficacité des services d'appui social encouragées;
- sous-résultat 1.4: scolarisation obligatoire des filles consolidée.

Les actions à mener pour atteindre ce résultat concerneraient, par exemple, à titre indicatif: i) l'extension des infrastructures physiques des cycles du secondaire, ii) l'extension de préscolaires modernes intégrés dans les écoles primaires, iii) le renforcement des classes intégrées pour les enfants en situation de handicap,

Résultat 2 – La qualité du système éducatif est améliorée (espace 2):

- sous-résultat 2.1: apprentissage des langues et enseignement des sciences, (mathématiques incluses), des technologies et techniques et des mathématiques renforcés;
- sous-résultat 2.2: système d'examens, d'évaluation des apprentissages et de certification développés;
- sous-résultat 2.3: niveau de compétences et rendement du personnel pédagogique et d'encadrement (y inclus orientation professionnelle) amélioré;

Les actions à mener pour atteindre ce résultat concerneraient, par exemple, à titre indicatif: i) la conception et le développement d'une politique éducative des langues et des sciences, ii) l'appui à l'intégration effective des technologies de l'information et de la communication dans les processus enseignement/apprentissage, iii) l'appui à la mise en place de modèles pédagogiques pertinents et efficaces pour l'éducation préscolaire et des enfants en situation de handicap, iv) le renforcement du système d'évaluation des apprentissages, v) le renforcement des modèles intégrés de formation initiale et continue dans les nouvelles structures ad hoc (centres régionaux des métiers de l'éducation et de la formation – CeRMEF –) des différents acteurs éducatifs.

Résultat 3 – La gouvernance du secteur éducatif est modernisée (espaces 3, 4 et 5):

- sous-résultat 3.1: autonomie et performance de l'établissement scolaire renforcées;
- sous-résultat 3.2: gouvernance institutionnelle et gestion des ressources humaines du système éducatif renforcées.

Les actions à mener pour atteindre ce résultat concerneraient, par exemple, à titre indicatif: i) l'appui à l'intégration de la perspective d'égalité des sexes au sein du système scolaire, ii) le renforcement de la lutte contre l'abandon scolaire et pour la réintégration des enfants dans le système formel, iii) la généralisation de la

comptabilité générale et analytique (CGA) dans les AREF et l'introduction d'un système de gestion du patrimoine avec valorisation des cellules d'audit interne, etc.

3.3. Justification des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant total alloué au secteur en vertu du programme indicatif national (PIN) est de 89 900 000 EUR, dont 100 % sont attribués au titre du présent programme d'appui budgétaire. Ce montant représente 15% du PIN 2011-2013 (intervention intégrée à ce PIN par une mesure spéciale et seule intervention dans le secteur de l'éducation). Ce montant est fondé sur l'évaluation des besoins et de la capacité d'absorption du secteur, et notamment du PAMT (budget estimé de 176 milliards de dirhams sur toute la période, soit environ 16 milliards d'EUR, dont l'appui budgétaire de l'UE représenterait 0,56 %), ainsi que de ses performances dans le cadre du premier appui, de sa cohérence avec les autres interventions en cours ou prévues de l'UE (voir actions complémentaires au point 2.5) et des bailleurs de fonds actifs dans le secteur.

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

La budgétisation précise du PAMT devrait intervenir dans les prochaines semaines, dès que la stratégie aura été déclinée au niveau des AREF et des DPEN. Le ministère de l'éducation nationale fait partie des ministères sectoriels pilotes pour l'élaboration des CDMT, qu'il mettrait à jour annuellement et remettrait à la mission multi-bailleurs de fonds pour information. Aussi, un CDMT en ligne avec la nouvelle stratégie devrait être élaboré dès que la visibilité sur les besoins en financement sera assurée.

L'ensemble des crédits ouverts (masse salariale incluse) pour l'éducation durant le PU étaient d'environ 146,25 milliards de dirhams marocains (MAD) (environ 13 milliards d'EUR) dont 15,4 milliards MAD (environ 1,38 milliard d'EUR) pour les investissements. Les deux tiers de ces derniers l'ont été en 2009 et 2010. Les crédits émis (émissions) durant la même période ont été de 153 milliards (environ 13,8 milliards d'EUR) dont 12,55 MAD (environ 1,13 milliard d'EUR) pour l'investissement. La part des investissements émis ou crédits émis (CE) par rapport aux crédits ouverts (CO) a été très légèrement supérieure à 80 % pour les investissements, contre 95 % pour l'ensemble des catégories de dépenses⁹. Ces chiffres indiquent que, malgré les tâtonnements et les insuffisances dans l'exécution du PU - le ministère de l'éducation nationale a été confronté à des difficultés importantes lors de l'échec de l'appel d'offres international lancé pour les

⁹ Op. cit.

constructions scolaires, et le retard subséquent pris dans la mise en œuvre de ce volet de la réforme - la capacité d'absorption des investissements par le ministère de l'éducation nationale est en amélioration. Ce ministère souhaite à présent capitaliser sur son expérience de mise en œuvre des projets du PU pour consolider l'acquis et mettre en place une stratégie sectorielle ajustée et renouvelée pour les quatre prochaines années.

En ce qui concerne l'appui budgétaire de l'UE au secteur entre 2009 et 2012 accordé au moyen du programme "Éducation I", il a été déboursé à 86% à ce jour, une tranche ultime devant encore être déboursée d'ici la fin de l'année 2013.

3.4. Principales activités

3.4.1. Appui budgétaire

Les principales activités de la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont:

- Le dialogue politique sectoriel, qui sera principalement axé sur la mise en œuvre générale de la réforme du secteur éducatif (avancement des réformes, état de mise en œuvre, résultats et retombées de la mise en œuvre de la stratégie, intégration des questions d'égalité des sexes). Ce dialogue prendra notamment la forme de réunions bilatérales régulières avec les parties prenantes concernées à différents niveaux (en particulier avant, pendant et après les missions semestrielles de suivi du programme) ainsi que dans le cadre de réunions plus élargies et du dialogue renforcé qui aura lieu tout au long du programme Éducation II et pour lequel une continuité est fortement souhaitée par toutes les parties (réunions conjointes de démarrage et de restitution des missions biannuelles des bailleurs de fonds, réunions de coordination de tous les partenaires internationaux du ministère de l'éducation nationale, réunions du sous-comité «Recherche et innovation», qui intègre l'éducation et l'alphabétisation, dans le cadre du suivi de l'accord d'association).
- L'évaluation des performances, qui inclut, d'une part, le suivi général du programme (missions externes, analyse des rapports annuels d'activités élaborés par le ministère de l'éducation nationale, participation aux événements organisés sur la réforme du système éducatif) et, d'autre part, la vérification des conditions de déboursement prévues pour chaque tranche dans la convention de financement (cf. 4.7).
- Les transferts financiers, sous forme de tranches annuelles, en fonction des performances atteintes.

3.4.2. Soutien complémentaire

Le soutien complémentaire prévu dans le cadre du présent programme s'inscrit dans la continuité du soutien complémentaire en cours de mise en œuvre avec le programme Éducation I. Ainsi, ce soutien complémentaire sera composé de missions de formation, d'assistance technique, de conseil et d'études.

Ce soutien pourrait, à titre indicatif, s'articuler autour de cinq axes thématiques structurants, qui correspondent aux besoins définis par le ministère de l'éducation nationale en liaison avec les résultats escomptés du programme, et qui s'inscrivent dans une logique de renforcement des capacités:

- accompagnement/formation des cadres en planification, programmation et priorisation budgétaire;
- rénovation des méthodes de formation des personnels du secteur (formation initiale mais surtout formation continue avec renforcement des CeRMEF);
- méthodes d’optimisation de l’appui social au service des bénéficiaires souhaités (apprenants à faibles revenus, en particulier les filles, enfants à besoins spécifiques, etc.);
- renforcement du préscolaire moderne;
- développement au ministère de l’éducation nationale d’une culture et d’outils de communication au service d’une plus grande efficacité.

Les détails concernant la mise en œuvre de l'aide complémentaire sont développés au point 4.4.

3.5. Coordination des bailleurs de fonds

Afin d'assurer la coordination des appuis de ses partenaires à la réforme du système éducatif, le MEN a mis en place, en 2009, un cadre intégrant plusieurs dimensions.

Cinq partenaires (AFD, BAD, BEI, BM, et UE), élargi en 2011 à sept (AECID et JICA) ont tout d'abord adhéré à une «lettre d'entente», également signée par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'éducation nationale, qui régulaient un suivi conjoint, biannuel, de leurs différents appuis, fondés globalement sur les mêmes priorités du PU.

Un «cadre partenarial» a, par ailleurs, été signé également en 2009 par un cercle plus élargi de partenaires, incluant ceux de la lettre d'entente et le système des Nations unies, l'ACDI, l'USAID, entre autres; ce document instituait la tenue, en automne de chaque année, d'une réunion de coordination du secteur avec l'ensemble des partenaires internationaux, présidée par le ministère de l'éducation nationale.

Cette réunion, ainsi que la régularité des missions des partenaires signataires de la «Lettre d'entente», ont abouti à une décélération du rythme des réunions - devenues inutiles - du «groupe thématique éducation», présidé par la France et l'UE, dans le cadre de laquelle à peu près une fois par an les partenaires techniques et financiers du ministère de l'éducation nationale se réunissaient pour discuter sur la réforme du secteur et coordonner leurs appuis. La dernière réunion de ce groupe s'est tenue en février 2011.

Un diagnostic - financé par l'aide complémentaire du programme Éducation I - de la coordination des bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation, est en cours. Ce diagnostic, ainsi qu'une évaluation interne réalisée par le MEN, font état de la nécessité de ne disposer que d'un cadre commun de coordination, qui s'inspire de la lettre d'entente, et exige de l'ensemble des partenaires un alignement sur la stratégie sectorielle, le PAMT. Ainsi, le MEN souhaite disposer d'un cadre conjoint unique de coordination de ses partenaires techniques et financiers avant la fin de l'année 2013. L'UE, en tant que chef de file du groupe multi-bailleurs de fonds, accompagne le MEN dans cette initiative.

3.6. Parties prenantes

Les parties prenantes à la mise en œuvre du PAMT peuvent être groupées selon les catégories suivantes:

- Le gouvernement: outre, bien entendu, le ministère de l'éducation nationale et ses niveaux décentralisés et déconcentrés (AREF et DPEN respectivement, avec en bout de chaîne les établissements scolaires mais aussi l'ensemble des centres de formation tels que les CeRMEF voués à devenir des établissements publics), le chef du gouvernement, le Conseil de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CEFRS) une fois qu'il aura été créé, le ministère de l'économie et des finances, de nombreux autres ministères sont associés, de près ou de loin, à la mise en œuvre de la réforme du système éducatif. Ainsi en est-il tout d'abord du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui, par les filières universitaires de l'éducation (FUE), participe à la professionnalisation des enseignants. Ainsi en est-il également des ministères qui mettent à disposition des services ou des équipements facilitant la scolarisation des enfants: le ministère de l'intérieur et les Dar Talib et Dar Taliba (internats pour garçons et filles respectivement), l'achat ou l'entretien de bus scolaires, la construction de logements pour enseignants en milieu rural, etc., le ministère de l'équipement et des transports par la construction de routes rurales qui facilitent l'accès des populations les plus isolées aux écoles, le ministère de la santé qui contrôle périodiquement la santé des élèves dans les établissements, met à disposition des vaccins, etc. Ainsi en est-il finalement d'une série d'autres ministères prenant part à la mise en place de dispositifs éducatifs pour des catégories spécifiques de population tels que la défense, les habous et affaires originelles, l'agriculture et la pêche, etc.
- Les organisations non gouvernementales et membres de la société civile parties prenantes à la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur: associations de parents d'élèves, syndicats, associations nationales et locales d'appui à la réinsertion scolaire et à l'éducation préscolaire, etc.
- Les collectivités locales, qui participent inégalement à la réforme, certaines mettant à disposition du personnel pour les cantines, le gardiennage des écoles, le transport en commun, la surveillance des internats, d'autres prenant en charge les frais d'eau et d'électricité, et le plus grand nombre n'étant pas, malgré le souhait du ministère de l'éducation nationale, associées à cet effort.

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

L'UE accompagne le gouvernement du Maroc depuis la fin des années 1990 dans sa réforme du système éducatif.

La situation du secteur, en termes d'avancées au cours des dernières années et de défis encore à relever, est exposée brièvement aux points 2.3.1 et 2.4, et développée dans les annexes correspondantes. L'UE, dans le cadre des missions conjointes de suivi de la réforme, avec les six autres partenaires techniques et financiers qui suivaient les termes de la «lettre d'entente», a mis en évidence certaines faiblesses du PU qui ont été prises en compte par le ministère de l'éducation nationale. Il s'agit notamment de la recommandation d'une priorisation des chantiers de réforme à mener, trop importants par rapport aux moyens dans l'ancienne stratégie: le MEN a

ainsi réduit de 27 (PU) à 15 (PAMT) le nombre de projets à mener dans le cadre de la nouvelle stratégie.

Il semble toutefois que certaines leçons n'aient pas été tirées, pour la genèse du PAMT, des difficultés rencontrées au cours du PU: le cloisonnement des projets et leur concurrence risquent de se renouveler dans le PAMT du fait, d'une part, de l'absence d'une claire structuration de la formation continue des acteurs du système et, d'autre part, d'actions cloisonnées qui pourtant ciblent les mêmes acteurs et, une fois mises en œuvre sur le terrain, peuvent entrer en contradiction¹⁰. À cet égard, le MEN a assuré qu'il tiendrait compte de ces remarques et intégrerait ces éléments à sa réflexion avec les AREF et les DPEN.

En ce sens, la continuation du dialogue sectoriel instauré, avec l'UE actuellement comme chef de file du groupe multi-bailleurs de fonds, est importante puisqu'il est perçu par le MEN, qui l'affirme à l'occasion de chaque mission du groupe, comme un élément d'évaluation externe périodique qui aide le MEN à réguler le système. Cette assertion a été faite, à chaque mission, tant par le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale que par certains directeurs des directions «métiers» du MEN.

Par ailleurs, l'appui de l'UE se caractérise également par un appui technique et stratégique important, particulièrement apprécié du MEN. Les évaluations en cours, financées par l'UE, portant sur la déscolarisation des enfants et la formation continue des enseignants, devraient permettre d'affiner le PAMT sur des volets qui doivent encore être améliorés. L'accompagnement technique futur de l'UE pourra ainsi permettre une amélioration importante de ces volets de la réforme.

4. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Convention de financement

Pour mettre en œuvre cette action, il est envisagé de signer une convention de financement avec le pays partenaire, telle que prévue à l'article 184, paragraphe 2, point b), du règlement financier.

4.2. Période de mise en œuvre opérationnelle indicative

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

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

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

¹⁰ L'exemple était donné au ministère de l'éducation nationale, par la mission multi-bailleurs de fonds de mai 2013, des différents livrets de suivi de l'élève développés par diverses directions centrales et qui, dans la classe, se chevauchent et créent une certaine confusion chez les enseignants.

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

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

Outre ces conditions générales, le décaissement de la tranche fixe sera décidé sur la base de la réalisation d'une ou plusieurs **condition(s) spécifique(s)** qui concernerai(en)t, à titre indicatif, le renforcement de la coordination entre le gouvernement marocain et les partenaires techniques et financiers prennent part à l'appui à la mise en œuvre du PAMT.

En ce qui concerne les décaissements des tranches d'appui budgétaire variables, tout d'abord tributaires de la réalisation des conditions générales, ils seront décidés sur la base de l'évaluation d'une série **d'indicateurs de performance**, portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs. Ces indicateurs de processus (comme par exemple la structuration d'une formation continue pérenne, la consolidation du système d'évaluation des apprentissages, ou encore la généralisation de la comptabilité générale et analytique dans les AREF, etc.) et de résultats (comme par exemple, à titre indicatif, le taux d'abandon scolaire au collégial, le taux de scolarisation des filles au collégial en milieu rural, le taux de scolarisation au préscolaire en milieu rural, le taux d'enfants – en âge de scolarité obligatoire – rescolarisés après avoir abandonné l'école, etc.), permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau de chacun des trois résultats attendus du programme.

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

Le calendrier et montants indicatifs des décaissements est résumé dans le tableau ci-dessous (tous les chiffres sont indiqués en millions d'euros) sur la base de l'exercice budgétaire du pays partenaire :

Exercice budgétaire	Exercice N+1	Exercice N+2	Exercice N+3	Exercice N+4	

du pays	(N = signature de la convention de financement)																
Type de tranche	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Total
Tranche de base fixe	8																8
Tranche variable					26				26				26				78
Total	8				26				26				26				86

4.4. Détails concernant le soutien complémentaire

4.4.1. Passation de marchés publics (gestion centralisée directe)

De manière indicative, les marchés publics ci-dessous seront passés dans le cadre de la mise en œuvre du soutien complémentaire décrit au point 3.4.2, ci-dessus :

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Assistance technique, études, formations, etc.	Services	3	T4 - 2014, T1 - 2015, T1 - 2016
Suivi (cf. point 4.7 pour le détail des missions)	Services	1	T4 - 2013

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

Sous réserve de ce qui suit, l'admissibilité géographique en termes de lieu d'établissement en vue d'une participation aux procédures de passation de marchés publics et en termes d'origine des fournitures et matériaux achetés, telle qu'établie dans l'acte de base, s'applique.

L'ordonnateur responsable peut étendre l'admissibilité géographique conformément à l'article 21, paragraphe 7, de l'acte de base IEVP si les produits et services ne sont pas disponibles sur les marchés des pays concernés, en cas d'extrême urgence, ou si les règles d'admissibilité risquent de rendre extrêmement difficile, voire impossible, la réalisation de la présente action.

4.6. Budget indicatif

Le montant du programme s'élève à quatre-vingt-neuf millions neuf-cents mille (89 900 000) EUR, dont la répartition indicative se présente comme suit :

Composante	Montant en EUR	Contribution de tiers (indicative, si connue)
3.3. Appui budgétaire – contrat de réforme	86 000 000	s.o.

sectorielle		
4.4.1. Passation de marchés publics (gestion centralisée directe)	3 150 000	s.o.
4.8. Évaluation et audit	150 000	s.o.
4.9. Communication et visibilité	300 000	s.o.
Imprévus	300 000	s.o.
Total	89 900 000	s.o.

4.7. Suivi de l'exécution

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

- Le suivi de la politique sectorielle se basera sur le dispositif institutionnel en place au niveau du ministère de l'éducation nationale (DSSP et DSI notamment, mais aussi les directions «métiers» concernées), qui s'appuie sur les données fournies par les AREF, les DPEN et les établissements scolaires. La mise en œuvre du projet Éducation de base phase II et du programme Éducation I ont permis de démontrer que le cadre existant, par ailleurs en cours d'optimisation par le ministère de l'éducation nationale, permet d'assurer le suivi des progrès de la réforme du système éducatif. Le «rapport d'activités techniques et financières» ainsi que le «recueil statistiques de l'éducation» élaborés par le MEN, et mis à jour tous les six mois, contiennent les données essentielles nécessaires, relatives aux résultats de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle.
- Le suivi du programme sera réalisé selon le nouveau cadre de coordination des partenaires du MEN en cours de définition. Le dialogue sectoriel engagé sur la réforme, et tenu plus particulièrement lors des réunions de restitution des missions de suivi conjointes permettra, comme cela a été le cas jusqu'à présent pour Éducation I, de discuter avec le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'économie et des finances de la mise en œuvre de la politique sectorielle et, le cas échéant, des problèmes inhérents à la réforme qui ont une répercussion directe sur la mise en œuvre du programme, et de dégager ensemble les solutions. Un comité de pilotage annuel, qui permettra de faire le point sur le décaissement réalisé et la mise en œuvre de l'aide complémentaire dans son ensemble, auquel participeront le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'économie et des finances et la délégation de l'Union européenne, en qualité d'observateur, sera également organisé une fois par an.

Outre le suivi quotidien qui sera assuré par le bénéficiaire, la mise en œuvre du programme d'appui sera encadrée par des **missions externes de suivi**, gérées par la Commission européenne (Cf. point 4.4.3 pour le nombre indicatif de contrats). À titre indicatif, deux missions de suivi seront prévues chaque année. Elles permettront: i) d'apprécier l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures définis, ii) de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies et, iii) de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sectoriel sur la réforme appuyée par le programme. Une de ces missions annuelles de suivi sera plus particulièrement centrée sur la vérification des conditions de décaissement de l'aide budgétaire, sur la base de la revue des pièces justificatives fournies par les autorités marocaines, d'entretiens avec les parties prenantes et de visites de terrain.

4.8. Évaluation et audit

La fréquence élevée des missions de suivi, permettant d'évaluer à intervalles réguliers la performance de la mise en œuvre du programme, rend superflue une évaluation à mi-parcours. Une évaluation finale gérée par la Commission européenne sera lancée au terme du programme et portera sur l'ensemble de celui-ci. Le cas échéant, elle pourra être réalisée de façon conjointe avec les autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur.

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

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Évaluation finale du programme	Services	1	T4 2017
Audit éventuel de la composante de soutien complémentaire	Services	1	T4 2017

4.9. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures. En particulier, un plan de communication sera élaboré par le ministère de l'éducation nationale et soumis au comité de pilotage du programme. Il inclura des actions spécifiques pour assurer la communication autour des activités et résultats du programme (à titre indicatif : conférences de presse, diffusion de résultats d'études, évènements à des dates emblématiques, séminaire de clôture du programme, etc.), ainsi que la réalisation de supports d'information et de communication sur les aspects thématiques financés par le programme (brochures et publications, documents de vulgarisation grand public, etc.). Une visibilité adéquate des actions financées par ce programme sera assurée par le gouvernement marocain lors de ses communications publiques sur l'état d'avancement des réformes que ce programme appuie.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Communication et visibilité	Services	2	T4 - 2014, T4 - 2015

ANNEXE 2

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

Fiche d'action pour le programme 'Réussir le statut avancé II, Maroc' "RSA II"

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Réussir le statut avancé II, Maroc CRIS numéro : 2013/024-875		
Coût total	Le montant total de la contribution de l'UE s'élève à 87 000 000 EUR répartis comme suit: 63 000 000 EUR au titre de l'appui budgétaire 22 900 000 EUR en faveur du soutien complémentaire 600 000 EUR au titre de l'audit, de l'évaluation, de la communication et de la visibilité 500 000 EUR pour les imprévus.		
Appui budgétaire			
Méthode d'assistance / Modalité de mise en œuvre	Gestion (centralisée) directe Contrat de bonne gouvernance et de développement		
Code type d'assistance	A01 – Appui budgétaire général	Indicateurs	BSAG
Code CAD	51010 – Appui budgétaire général	Secteur	Gouvernance
Soutien complémentaire			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	1) Gestion centralisée directe – passation de marchés publics de services 2) Gestion partiellement décentralisée avec le Royaume du Maroc		
Code CAD	43010	Secteur	Aide plurisectorielle

2. JUSTIFICATION ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs

Le programme entend appuyer la mise en œuvre du statut avancé, octroyé en 2008 par l'UE au Maroc, par l'alignement du cadre législatif marocain sur l'acquis de l'UE. Ce rapprochement, défini techniquement comme un processus de «convergence réglementaire», est une priorité nationale pour le Maroc qui a fait l'objet, notamment, d'orientations royales présentées lors du discours du Trône de 2010.

Dans le cadre du partenariat entre l'UE et le Maroc, établi par l'entrée en vigueur de l'accord d'association en mars 2000, l'ambition du Maroc d'accélérer son processus de convergence réglementaire figure au cœur des engagements de la feuille de route du statut avancé, ainsi que du projet de plan d'action UE-Maroc 2013-2017 pour la mise en œuvre du statut avancé (texte définitif actuellement en cours d'adoption formelle par le Conseil de l'UE).

Dans ce plan d'action, le gouvernement marocain s'est engagé à adopter d'ici 2015 un «programme national de convergence réglementaire avec l'UE afin d'en déterminer les priorités, la portée et le rythme, comme demandé par le discours du Trône de 2010» (p.10 du projet de plan d'action). Cet engagement s'inscrit dans le cadre des actions gouvernementales de développement liées à la croissance inclusive et durable et à la compétitivité, qui ont notamment pour objectif l'intégration du marché marocain au marché européen.

Le présent programme d'appui s'inscrit dans la continuité du programme «Réussir le statut avancé (RSA) I» actuellement en cours de mise en œuvre, mais également en complémentarité de divers appuis de l'UE aux stratégies/politiques sectorielles marocaines. Il s'agit, dans cette deuxième phase, de soutenir, dans une perspective plus stratégique, l'effort d'accélération et de dynamisation du processus de convergence déjà appuyé par le RSA I.

Cette démarche tentera d'accompagner la mise en place d'une vision stratégique et d'une gouvernance appropriée du processus, ainsi que d'assurer sa durabilité et son rôle croissant dans le développement général du pays.

2.2. Contexte national

2.2.1. Principaux obstacles à la réduction de la pauvreté et à la croissance durable et inclusive

D'une manière générale, le Maroc partage avec l'Union européenne les valeurs et les principes de l'économie de marché, du libre-échange, du développement durable, ainsi que la réduction de la pauvreté.

Depuis 1969, année de la signature de l'accord commercial entre le Maroc et la Communauté économique européenne, le Maroc a régulièrement confirmé son choix de renforcer ses relations économiques et commerciales avec l'Union européenne dans le but de générer une croissance durable.

En effet, pour le Maroc, atteindre une proximité optimale avec l'UE signifie notamment de renforcer sa dynamique d'ouverture économique et de cohésion sociale. Le statut avancé est à cet égard perçu comme un instrument qui «tiendra compte de l'équilibre nécessaire entre l'accélération de la dynamique d'ouverture et de modernisation de l'économie marocaine et l'impératif d'un développement socio-économique durable» (p.2 du projet de plan d'action *Introduction*). Un instrument qui, de fait, favorise «la conception et la mise en œuvre de politiques et mesures visant (...) la croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale, la réduction de la pauvreté» (*idem*).

Le Maroc connaît, depuis le début des années 2000, une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du PIB se situe, sur la période 2000-2011, à 4,7 %¹, avec un niveau de revenu moyen par tête, à fin 2011, de 200 euros par mois, plaçant le Maroc comme un pays à revenu moyen inférieur.

¹ L'ensemble des données macroéconomiques présentées dans cette partie sont issues des derniers documents publiés par le ministère de l'économie et des finances (direction des études et des prévisions financières, DEPF),

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

La croissance économique observée au cours de la dernière décennie a permis de réaliser des progrès sociaux importants. Cependant, le niveau de développement social reste limité par rapport à certains pays à niveau de revenu comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale est passée à 9 % en 2009², mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI qui se situait à 40,9 en 2009, en légère augmentation par rapport à 1991 (32,1 en Égypte ou 37,7 en Jordanie).

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

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

2.2.2. Valeurs fondamentales

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, dont l'évolution vers un système de plus en plus libéral et démocratique paraît assurée, bien que des progrès soient encore à réaliser. Le pays est partie à toutes les principales conventions des Nations unies sur les droits de l'homme et coopère de manière satisfaisante avec les comités conventionnels. Les droits de l'homme ont pris une place très importante dans la nouvelle constitution de 2011, mais la mise en œuvre effective de la législation reste un défi. Le pays a connu des progrès significatifs s'agissant de la transparence et de la neutralité de son processus électoral. Si la capacité institutionnelle et le pouvoir réel du Parlement sont encore assez limités, la réforme constitutionnelle lui attribue un rôle accru, ce qui est un signe encourageant. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a entamé des réformes importantes pour renforcer les droits des femmes, même si la mise en œuvre du plan pour l'égalité peut encore faire l'objet d'améliorations. Par ailleurs, les carences du système judiciaire appellent une réforme profonde; à cet égard, un chantier national de réforme du secteur de la justice, qui devrait assurer son indépendance et renforcer la prévisibilité dans l'application du droit, s'est mis en place, dont les résultats sont en attente.

le Haut Commissariat au Plan, la Banque centrale (*Bank al-Maghrib*) et le rapport du FMI sur les consultations au titre de l'article IV et l'accord de mise en œuvre d'une ligne de précaution et de liquidité (LPL).

²

Données sur les indicateurs sociaux issues du rapport mondial sur le développement humain 2011 (PNUD) et des travaux du Haut Commissariat au Plan.

2.3. Admissibilité à l'appui budgétaire

2.3.1. Politique générale

L'admissibilité à l'appui budgétaire se base sur les engagements pris par le gouvernement marocain dans le cadre du plan d'action UE-Maroc 2013-2017 pour la mise en œuvre du statut avancé.

Ce plan contient, en particulier, l'engagement d'adopter, d'ici 2015, «un programme national de convergence réglementaire avec l'UE» sur la base d'une évaluation de l'écart existant, d'une définition des priorités de convergence et d'un calendrier de mise en œuvre, tout en spécifiant que «le rapprochement réglementaire pourra prendre la forme i) d'une reprise totale graduelle, à court ou long terme, de l'acquis dans certains secteurs, ii) la transposition d'une partie de l'acquis ou iii) la reprise des grands principes de l'acquis ou des bonnes pratiques sur un domaine donné».

En outre, le plan d'action contient, dans ses différents chapitres sectoriels, des références à un certain nombre de normes européennes vers lesquelles les administrations marocaines se sont engagées à converger. Ces références constituent un point commun de départ pour l'identification des mesures de convergence à mettre en place de manière prioritaire.

La convergence réglementaire, en tant que processus général et objectif spécifique intégré dans un certain nombre de politiques sectorielles, constitue une priorité pour le gouvernement marocain et constitue, à ce titre, une des toutes premières priorités du plan d'action UE-Maroc. Parmi les principales raisons qui incitent le gouvernement marocain à prôner la convergence, on peut citer la confiance accrue des ménages et des opérateurs économiques dans sa politique économique, la plus grande visibilité pour les investisseurs européens des opportunités et des contraintes de l'économie marocaine, et par là même, la perspective d'une augmentation des investissements étrangers directs, la concentration des ressources humaines marocaines sur les créneaux économiques les plus porteurs et l'augmentation des exportations vers l'Europe, et partant, vers les autres pays tiers, ainsi que le renforcement du dialogue entre le public et le privé.

La convergence réglementaire n'est donc pas un objectif en soi, mais représente un moyen important d'accroître la compétitivité du Maroc et sa croissance économique. Elle est perçue comme un élément essentiel et incontournable d'ancrage à l'Union européenne, son premier partenaire économique, que ce soit sur le plan commercial ou en termes d'investissement, mais aussi sur le plan de l'intégration plus générale entre le Maroc et l'UE, qui se traduit, notamment, par une augmentation des échanges interpersonnels, par exemple dans le cadre de programmes d'échanges de chercheurs et d'universitaires.

Une gestion responsable de ce processus impliquera des évaluations continues des incidences pour, le cas échéant, anticiper et combattre les possibles effets pervers de certaines mesures et permettra l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes fiables d'atténuation des risques et de redistribution des bénéfices retirés de la convergence. En effet, la convergence réglementaire induit des transformations socioéconomiques inhérentes à tout développement. Ces transformations auront des effets de redistribution et de réaffectation des ressources dont l'impact social devra être maîtrisé pour en assurer la durabilité.

Cependant, la conscience de ces enjeux est différente selon les administrations. Plusieurs départements articulent leurs politiques sectorielles avec un agenda de convergence réglementaire sectoriel en fonction de facteurs d'origine différente: la

pression plus ou moins grande du secteur privé exportateur et importateur, la présence d'investisseurs européens, la nécessité d'accroître l'interopérabilité avec l'UE dans le cadre de marchés spécifiques ou de services, la demande diffuse exprimée par la population ou le potentiel que la convergence peut apporter pour atteindre des résultats de politiques publiques, notamment en termes de compétitivité, etc. Parmi les secteurs pour lesquels des mesures de convergence réglementaire sont adoptées en priorité, on peut citer l'agriculture et l'industrie, qui pratiquent très régulièrement de la veille réglementaire vis-à-vis de l'acquis de l'UE et adaptent en conséquence les normes marocaines relatives à des produits sanitaires, phytosanitaires ou industriels, de façon à contribuer à l'accroissement des exportations vers l'Europe. De même, en matière de transports ou d'énergie, la nécessité d'une interopérabilité entre l'Europe et le Maroc est à l'origine de la mise en œuvre de mesures de convergence réglementaire.

Les principales parties prenantes actuelles de la gouvernance du processus de convergence réglementaire (le secrétariat général du gouvernement, le ministère des affaires étrangères et de la coopération et le ministère de l'économie et des finances) ont engagé et mené, dans le cadre du programme RSA I, une réflexion sur l'institutionnalisation, la structuration et la dynamisation de ce processus. En outre, le ministère de l'économie et des finances a créé, en son sein, une cellule spécifique de six fonctionnaires chargée de procéder à l'opérationnalisation technique du processus de convergence réglementaire, tel qu'initié notamment par le programme «Réussir le statut avancé, phase I». Des points focaux dédiés ont également été mis en place dans l'ensemble des ministères sectoriels.

Avec l'apport de cette cellule et en coordination avec le ministère des affaires étrangères et de la coopération et le secrétariat général du gouvernement, un document de «méthodologie et organisation pour l'élaboration du plan national de convergence» a été élaboré. Ce document, qui explore les raisons justifiant le caractère d'intérêt national du processus de convergence, souligne son potentiel en tant que levier de croissance et propose des solutions d'organisation structurelle du processus, tant sur le plan politique que technique. Celles-ci répondent à l'exigence de mettre en œuvre ce processus à très haut niveau. Les discussions en cours suggèrent notamment que le chef du gouvernement «mandate» une ou plusieurs institutions en vue de son pilotage politique (parmi lesquelles le secrétariat général du gouvernement, le ministère des affaires étrangères et de la coopération et le ministère de l'économie et des finances) et que, sur le plan technique, soit développée une approche ascendante et participative du processus.

Dans ce contexte, le ministère de l'économie et des finances est déjà engagé dans une démarche de renforcement de sa cellule d'appui pour qu'elle exerce un double rôle technique dans le processus: 1) celui de secrétariat de l'institution politique appelé à piloter le processus, et 2) celui de point focal de coordination technique du processus, chargé de gérer et de coordonner la mise en œuvre, avec tous les acteurs concernés (notamment avec les points focaux des ministères sectoriels), de toutes les actions techniques nécessaires pour permettre les choix de priorisation, l'exécution de tous les approfondissements nécessaires, le suivi des actions mises en œuvre, les formations éventuellement nécessaires, etc.

L'institutionnalisation du processus de rapprochement prévoira, en amont, des mécanismes structurés d'analyse socioéconomique de l'impact des mesures de convergence vers l'acquis de l'UE, mais également des mesures de suivi et d'évaluation des résultats et des performances. À ces mécanismes seront pleinement associées toutes les parties intéressées (secteur privé, société civile, y compris les associations professionnelles et les syndicats, les chercheurs, etc.). Ceci s'avère d'autant plus

nécessaire que le Maroc, à la différence des pays candidats à l'adhésion à l'UE, peut choisir les secteurs de convergence ainsi que son niveau de rapprochement (plus ou moins poussé) sur la base de mesures identifiées en fonction du potentiel d'impacts socioéconomiques positifs et durables.

Ceci devrait notamment se refléter dans la loi organique sur l'organisation du travail gouvernemental qui est actuellement en préparation. Il est prévu que celle-ci intègre la dimension de convergence réglementaire. Cette dernière se reflétera également dans le programme législatif et réglementaire adopté en novembre 2012 par le gouvernement pour la durée de toute l'actuelle législature («Agenda législatif»).

Sur la base de cette analyse, **il ressort que l'engagement du gouvernement dans le cadre du plan d'action en matière de convergence réglementaire est suffisamment pertinent et crédible** pour être soutenu par un programme d'appui budgétaire important, permettant de contribuer au développement du pays, d'améliorer sa compétitivité et son niveau d'intégration avec l'UE, tout en promouvant **un cadre institutionnel et méthodologique de pilotage adapté à la préparation et à l'adoption du programme national de convergence d'ici 2015**.

2.3.2. *Politique macroéconomique*

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

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

Bien que la mise en œuvre de ces réformes constitue un défi de taille pour les autorités, elles devraient progressivement contribuer à accroître la croissance potentielle et améliorer la position extérieure en renforçant la compétitivité de l'offre exportable et en attirant davantage d'investissements, tout en réduisant la dépendance énergétique. À court terme, les importants financements extérieurs reçus au cours de ces derniers mois devraient également contribuer à améliorer la position extérieure. Si le risque sur les comptes extérieurs devait se matérialiser à court terme, l'accord avec le FMI au titre de la ligne de précaution et de liquidité devrait permettre de répondre à un éventuel besoin de financement de la balance des paiements.

En ce qui concerne la viabilité des **comptes publics**, en dépit de l'aggravation des déséquilibres observée au cours des derniers exercices, le Maroc dispose, grâce aux efforts réalisés au cours de la décennie passée (redressement des comptes publics accompli grâce à l'accroissement des recettes fiscales consécutif à la réforme de la politique et de l'administration fiscale soutenue par l'UE), d'un niveau d'endettement qui reste contenu (équivalent à 57,8 % du PIB au terme de l'exercice budgétaire 2012)

et de la possibilité de se financer sur les marchés internationaux de capitaux à un coût modéré.

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

Compte tenu de ce qui précède et du rapport sur la situation macroéconomique établi par la délégation de l’UE, **le Maroc est jugé éligible à l'appui budgétaire au regard de la condition générale de stabilité macroéconomique.**

2.3.3. *Gestion des finances publiques*

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

Ces réformes ont été soutenues par différentes actions de coopération entre l'UE et le Maroc, dont notamment les phases successives du programme d'appui à la réforme de l’administration publique (PARAP) et des jumelages institutionnels, en cours, au bénéfice respectifs de l’inspection générale des finances et de la Cour des comptes. La coopération dans ce domaine sera poursuivie dans le cadre du futur programme Maroc-UE Hakama («Gouvernance»), qui soutiendra, parallèlement à la réforme fiscale, la poursuite de la réforme du système budgétaire, avec notamment la mobilisation de l’instrument de jumelage.

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

- une crédibilité du budget limitée par d'importantes modifications de la composition des dépenses, réalisées selon les règles en vigueur, mais sans recours à une loi de finances rectificative;
- un manque de transparence associé à l'absence d'une information détaillée sur l'exécution du budget dans un délai raisonnable suivant la fin de l'exercice budgétaire;
- une lisibilité, une unité et une transparence du budget entravée par une forte fragmentation interne du budget (nombreux comptes spéciaux du Trésor, CST et services de l’État gérés de manière autonome, SEGMA) et la multiplication des démembrements externes de l’État (établissements et entreprises publics);

- un lien entre budgétisation et politiques publiques limité par une nomenclature budgétaire par nature de la dépense/budget de moyens;
- un contrôle de la dépense à l'engagement source de rigidité et de retard dans le circuit de la dépense;
- des niveaux d'exécution des crédits d'investissement, en particulier dans certains secteurs (santé), relativement faibles, attribuables en partie à la hausse des crédits disponibles;
- un système de passation des marchés publics qui, en dépit des progrès réalisés au cours de ces dernières années, souffre de différentes faiblesses, notamment concernant le système de recours et la multiplicité des règles applicables à l'administration d'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics;
- une capacité d'audit interne encore insuffisamment développée au sein des ministères;
- un contrôle budgétaire externe, par le Parlement et la Cour des comptes, qui s'exerce effectivement mais souffre de différentes faiblesses, associées à l'insuffisance d'une partie de l'information transmise par l'exécutif et à une capacité en matière d'analyse budgétaire, au sein de la représentation nationale, qui reste à consolider.

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

Compte tenu des éléments qui précèdent, analysés en détail dans un rapport sur le système budgétaire élaboré par la délégation de l'Union européenne, de la pertinence des orientations de réforme prises pour les années à venir, répondant aux principales faiblesses identifiées et de l'engagement réaffirmé et démontré par les autorités de mener à bien ces réformes, le Maroc est jugé éligible à l'instrument d'appui budgétaire au regard de la condition générale relative au système de gestion des finances publiques.

2.3.4. *Transparence et contrôle du budget*

Les principales forces et faiblesses du système budgétaire, du point de vue de son degré de transparence, analysé en détail dans un rapport spécifique consacré à cette question par la délégation de l'UE, peuvent être synthétisées ainsi.

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

Au stade de l'exécution, au cours du cycle budgétaire, le ministère de l'économie et des finances publie désormais des notes mensuelles sur l'exécution budgétaire, mais

cette information reste à un niveau agrégé et ne permet pas de suivre l'exécution à l'échelle de chaque ministère. De plus, en dépit des modifications importantes apportées à la composition de la dépense en cours d'exercice, il n'y a pas eu de loi de finances rectificative.

Au terme du cycle budgétaire ou dans les mois qui suivent celui-ci, aucun rapport d'exécution détaillé du budget, selon sa nomenclature d'adoption, n'est mis à disposition du public. De plus, bien que la Cour des comptes inclue dans son rapport annuel une synthèse de l'exécution budgétaire, pour l'année budgétaire dont la loi de règlement vient d'être adoptée (2009, pour le rapport publié en 2013), aucun document détaillé d'audit de l'exécution du budget n'est publié. Enfin, malgré le raccourcissement des délais d'approbation de la loi de règlement, ceux-ci restent importants, généralement proches de deux ans.

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

Concernant le point d'entrée, il y est satisfait dans la mesure où le gouvernement rend public, sur le site internet du ministère de l'économie et des finances, le projet de loi de finances (PLF) pour l'année n, après son approbation par le Conseil de gouvernement d'abord et par le Conseil des ministres (présidé par le Chef de l'État) ensuite, au moment de la transmission au Parlement, généralement dans le courant des mois d'octobre ou de novembre de l'année n-1. Après son approbation, successivement par la Chambre des représentants et par la Chambre des conseillers, la loi de finances, éventuellement amendée par les parlementaires, est rendue publique.

2.4. Enseignements tirés

La formulation de ce programme s'inscrit dans la continuité du programme «Réussir le statut avancé (RSA), phase I», comme des programmes d'appui à l'accord d'association et des programmes d'appui aux réformes sectorielles financés au Maroc. Ceux-ci ont permis de lancer un processus de convergence réglementaire par rapport à l'acquis de l'Union, par le biais (i) d'appuis budgétaires sectoriels, (ii) de projets de jumelage institutionnel avec diverses administrations marocaines sur des thématiques comme les normes sanitaires et phytosanitaires, l'énergie, la gestion de l'environnement ou encore la facilitation des procédures du commerce extérieur.

Le processus a été intensifié grâce au lancement, en 2012, du programme d'appui «Réussir le statut avancé (RSA) I», qui prévoit 70 millions d'euros d'appui budgétaire à de nombreuses mesures de convergence sur six secteurs identifiés (normes industrielles, transport maritime, pêche, normes sanitaires et phytosanitaires, emploi et protection sociale, eau). Ce programme se traduit actuellement par l'adoption de nouvelles lois et de nouveaux règlements en convergence avec l'acquis de l'Union. Les actions complémentaires d'assistance technique prévues (marchés de service et jumelages institutionnels) se concentrent sur le renforcement de la capacité des administrations concernées et la réalisation de projets concrets partageant ce même objectif de convergence réglementaire.

L'approche suivie pour le RSA I a été décisive en vue d'enclencher un processus concret de convergence dans les secteurs mentionnés ci-dessus et pour sensibiliser les administrations concernées à la nécessité de structurer le processus et de l'organiser, tant au niveau politique que technique, pour lui permettre de le dynamiser et

d'augmenter son efficacité en termes de contribution à la croissance, à la compétitivité générale du pays et à son intégration avec l'UE.

La valeur ajoutée des actions mises en œuvre a eu, jusqu'à présent, un effet significatif et positif sur les politiques sectorielles concernées. Actuellement, il est par exemple possible de faire état de développements positifs, notamment en matière d'alignement de la réglementation des produits industriels, permettant la conclusion, à terme, d'accords de reconnaissance mutuelle avec l'UE en matière d'évaluation de la conformité. L'adoption de la loi 12-06 sur la normalisation, la certification et l'accréditation permet non seulement au Maroc de développer une infrastructure technologique nationale en matière d'évaluation de la conformité, mais a également débouché sur la création de l'Institut marocain de la normalisation (IMANOR) chargé des activités de normalisation, de certification et de formation, actuellement intégré aux organismes européens de normalisation CEN/CENELEC.

Toutefois, ces actions ont été menées de façon isolée, en dehors d'un cadre stratégique structuré de convergence réglementaire et ne sont généralement pas accompagnées d'un système organisé de vérification *ex ante* et de suivi des incidences. Ces initiatives restent fondées sur l'initiative des administrations concernées et l'impact des actions, dans le contexte des politiques concernées, n'est pas encore connu de manière précise.

Enfin, la prise de conscience de la technicité de ce processus a suscité une demande d'assistance technique de la part des autorités marocaines plus importante que celle qui avait été prévue dans le programme RSA I. Ce programme voit donc son enveloppe globale d'assistance technique complémentaire quasiment doublée par rapport à la phase I.

Le programme RSA II visera donc à privilégier la gouvernance globale du processus de convergence réglementaire et le suivi et la consolidation des résultats atteints par les programmes précédents, tant sur le plan du rapprochement des normes *stricto sensu*, que des bonnes pratiques européennes et internationales. Cette structuration est considérée comme cruciale pour renforcer la valeur ajoutée du processus, pour permettre un pilotage capable d'orienter les choix de façon permanente et, donc, d'adopter, les cas échéant, des mesures de correction en cours de route.

2.5. Actions complémentaires

L'Union européenne finance, dans le cadre de ses PIN, de nombreux programmes d'appui aux réformes.

Ces programmes soutiennent les stratégies et plans d'actions sectoriels marocains comme le Plan Maroc vert, le programme d'urgence pour l'éducation, le Plan Halieutis, le Plan émergence industrielle, l'initiative nationale de développement humain, emploi-PME etc.

D'autres bailleurs de fonds comme certains États Membres, la Banque européenne d'investissement, l'Agence française de développement, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement interviennent également de façon coordonnée sur ces secteurs. De tous les programmes de coopération, le programme «Réussir le statut avancé» constitue l'instrument le plus adéquat en matière de mise en cohérence du processus de convergence réglementaire. L'intérêt et l'importance de ce processus permettent d'envisager un fort degré de complémentarité de ce programme avec les actions financées par les autres bailleurs de fonds.

2.6. Cadre de gestion des risques

Le Maroc s'est engagé depuis plus d'une décennie sur la voie de réformes sociales, politiques et économiques qui ont permis d'accomplir des avancées en matière de gouvernance publique, de progrès social et de consécration des libertés et droits fondamentaux. Le plan d'action 2013 – 2017 réitère les engagements du Maroc en matière de réformes politiques et socioéconomiques. Toutefois, certaines faiblesses institutionnelles demeurent au sein de l'administration marocaine, représentant des facteurs de risques que la coopération européenne s'attache à éliminer.

De manière générale, les risques les plus saillants concernent l'administration de la justice, son manque de moyens, ses dysfonctionnements, avec des effets avérés sur le climat des affaires. Des lacunes ont aussi été identifiées au niveau de l'efficacité des politiques publiques. L'effectivité du contrôle parlementaire et supérieur/juridictionnel (Cour des comptes) sur les finances publiques, bien qu'en progression, devrait également être améliorée. Enfin, les indicateurs existants en matière de perception de la corruption sont particulièrement élevés (le Maroc est classé à la 88^e place sur 176 pays pour l'indice de perception de la corruption de Transparency International en 2012) et démontrent qu'il faut œuvrer à une application effective du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption.

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

3. DESCRIPTION DETAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGETAIRE

3.1. Objectifs

L'objectif général du contrat d'appui budgétaire dans le cadre du présent programme est de renforcer la gouvernance des politiques publiques au Maroc et de promouvoir une croissance inclusive et durable, ainsi que l'amélioration de la compétitivité par le renforcement de la convergence réglementaire avec l'Union européenne.

Les objectifs spécifiques du contrat sont les suivants:

- 1) dynamiser et structurer le processus de convergence réglementaire et sa gouvernance en vue, notamment, de promouvoir la mise en œuvre des principaux engagements inscrits dans la feuille de route du statut avancé et définis dans le plan d'action UE/Maroc 2013-2017, dans un cadre institutionnel structuré garantissant une meilleure coordination des réformes en cours, un suivi régulier des actions et la participation de toutes les parties prenantes concernées (secteur privé, société civile, etc.);
- 2) appuyer, dans les secteurs retenus comme prioritaires pour la croissance inclusive et la compétitivité du Maroc, la mise en œuvre de mesures de convergence réglementaire basées sur une évaluation préalable des besoins et de ses

coûts/bénéfices socioéconomiques et identifier les politiques ou mesures d'accompagnement nécessaires pour assurer la durabilité des mesures de convergence;

- 3) contribuer au suivi général des résultats socioéconomiques des mesures de convergence réglementaire et consolider ces résultats dans le cadre des politiques sectorielles concernées.

En plus de ces objectifs spécifiques, les principales questions transversales ont été prises en compte dans la formulation du programme.

En effet, les principales questions transversales, telles que la protection de l'environnement, la promotion des droits des femmes, la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sont tout d'abord prises en compte dans le statut avancé et le plan d'action 2013-2017 que ce programme soutient. Dans ce contexte, la gouvernance occupe une place de première importance: «les progrès vers la bonne gouvernance et les réformes politiques et socio-économiques constituent des principes communs pour la mise en œuvre du statut avancé» (cf. projet de plan d'action p.1).

En particulier, les questions environnementales ainsi que l'égalité des genres et en général le respect des droits fondamentaux seront pris en compte par le système d'analyse d'impact des mesures de convergence réglementaire. La bonne gouvernance sera naturellement favorisée par la mise en œuvre de l'ensemble des réformes soutenues, en particulier par des actions de renforcement institutionnel des acteurs-clés (sous forme d'échanges d'expériences, de partenariats) visant à favoriser des processus de transparence et de dialogue.

Ce programme s'inscrit enfin dans un appui budgétaire de bonne gouvernance et de développement visant à appuyer un processus de convergence réglementaire qui s'avère être un processus de gouvernance global à vocation transversale.

3.2. Résultats escomptés

Trois résultats sont attendus de la mise en œuvre du présent programme:

- 1) un cadre institutionnel et méthodologique de gouvernance globale de la convergence réglementaire fonctionne de manière durable, avec l'apport coordonné de toutes les parties concernées. Il contribue à l'adoption d'un programme de travail séquencé, assurant notamment une coordination interministérielle renforcée, l'adoption en 2015 par le gouvernement d'un programme national de convergence, sa mise en œuvre, la coordination avec les mesures législatives à adopter dans le cadre du programme législatif et réglementaire du gouvernement pour la mise en œuvre des réformes («agenda législatif» adopté en novembre 2012), le suivi des actions et la promotion de mesures transversales à même de favoriser l'efficacité de sa mise en œuvre et sa transparence;
- 2) une évaluation des impacts socioéconomiques des priorités de convergence est réalisée *ex ante* et des mesures de convergence réglementaire intégrées dans les stratégies sectorielles sont mises en œuvre;
- 3) l'évaluation des effets concrets des mesures de convergence sur le développement socioéconomique est renforcée et conduit, le cas échéant, à des mesures d'ajustement des politiques publiques.

Les actions à mener pour atteindre le résultat 1) sont principalement la mise en place d'un cadre interministériel en mesure de piloter le processus de convergence

réglementaire avec la participation des entités non étatiques concernées et qui permettra l'adoption par le gouvernement, dans les délais prévus, d'un programme national de convergence et sa mise en œuvre continue.

Les actions à mener pour atteindre le résultat 2) sont les analyses d'écart par rapport à l'acquis de l'UE, les analyses d'impact socioéconomique de toute nouvelle réglementation conforme à l'acquis (ou aux bonnes pratiques internationales et européennes), la définition du degré de convergence souhaitée, la préparation d'un programme de travail pour sa réalisation et l'adaptation des politiques sectorielles en fonction des cibles de convergence retenues.

Les actions à mener pour atteindre le résultat 3) sont le suivi de l'impact socioéconomique des politiques sectorielles, là où la convergence réglementaire a déjà été initiée et la diffusion de l'expérience collectée et des résultats atteints auprès des départements du gouvernement et des parties prenantes externes.

3.3. Justification des montants alloués à l'appui budgétaire

De manière générale, l'appui budgétaire est la modalité de mise en œuvre privilégiée de la coopération européenne au Maroc. Le choix d'inscrire cet appui budgétaire dans un contrat de bonne gouvernance et de développement répond au fait que l'objectif de ce programme est d'appuyer un processus de convergence réglementaire qui s'avère être un processus de gouvernance global, à vocation transversale, entièrement axé sur des objectifs de développement et de croissance, favorisant la compétitivité accrue du Maroc dans un certain nombre de secteurs économiques.

Le budget du Maroc dans son ensemble est crédible, structuré et approprié par rapport aux objectifs fixés. En effet, il finance, sur la base d'une budgétisation réaliste, des objectifs stratégiques de politiques sectorielles, qui affectent notamment des ressources congrues au soutien des dépenses sociales (santé, éducation, etc.), aux investissements publics, aux infrastructures, etc. En termes quantitatifs, ces programmes d'appui - dont le présent appui - ne représentent qu'une très faible part des dépenses publiques (moins de 1 %), et ont donc un impact réduit sur le cadre budgétaire global.

Le montant alloué à ce programme représente 15 % du PIN 2011-2013. Il tient compte de la capacité d'absorption des appuis budgétaires, des leçons tirées de la phase I du RSA, de la cohérence avec les autres interventions en cours ou prévues de l'UE et des bailleurs de fond actifs dans le secteur et de l'effet d'incitation que l'appui budgétaire exercera sur la dynamisation du processus de convergence réglementaire.

Dans le cadre du processus de convergence, le soutien complémentaire qui accompagne cet appui budgétaire joue un rôle de première importance. En effet, il permet d'apporter l'expertise nécessaire pour renforcer les capacités des administrations concernées qui devront s'adapter aux règles nouvelles adoptées de façon à garantir leur application efficace et d'obtenir des résultats concrets en termes de croissance inclusive. Ce soutien complémentaire sera mis en œuvre non seulement dans la continuité du RSA I, mais aussi des précédents programmes de soutien à l'accord d'association (P3A I, II, et III).

Compte tenu de l'objectif principal qui est de mettre en place une politique complexe et de renforcer les capacités du gouvernement, l'appui budgétaire complété par une assistance technique et des projets de jumelage institutionnel ciblant principalement le renforcement institutionnel s'impose et est préférable à toute autre modalité d'aide.

3.4. Principales activités

3.4.1. Appui budgétaire

L'appui budgétaire sera l'instrument privilégié pour appuyer l'institutionnalisation du pilotage global du processus de convergence réglementaire et l'élaboration du programme de travail.

Transfert financier

Le transfert financier consistera en trois tranches annuelles qui, à titre indicatif (voir § 4.3), se répartiront comme suit: 10 millions d'EUR pour l'année N, 26 millions d'EUR pour l'année N+1 et 27 millions d'EUR pour l'année N+2. Ces tranches (en partie fixes) seront décaissées en fonction des progrès réalisés.

Dialogue

Le décaissement des tranches fixes annuelles s'accompagnera d'un dialogue politique à haut niveau sur le cadre méthodologique et les étapes concrètes du processus. Le dialogue portera notamment sur:

1. la coordination générale et le rythme de mise en œuvre du processus de convergence réglementaire;
2. la priorisation des mesures de convergence à mettre en œuvre dans le cadre des politiques sectorielles concernées;
3. le processus de consultation des parties prenantes (étatiques et non étatiques) en vue de l'adoption de plans opérationnels de mise en œuvre et de suivi des mesures de convergence réglementaire;
4. l'analyse des résultats des évaluations *ex ante* des impacts socioéconomiques;
5. le suivi des mesures, notamment de celles adoptées et mises en œuvre dans le cadre d'actions complémentaires.

Mesures de performance

Les indicateurs des tranches variables d'appui budgétaire porteront sur les performances de certains secteurs clefs, à identifier sur la base :

- du degré de maturité, dans la continuité de la démarche de rapprochement engagée et appuyée par le RSA I, et de la capacité à démontrer des résultats ou un impact socioéconomique visible de la convergence réglementaire;
- des capacités institutionnelles disponibles pour assurer un suivi adéquat; et
- de leur capacité à générer de la compétitivité.

Renforcement des capacités

Les secteurs concernés par l'appui budgétaire, ainsi que les autres secteurs stratégiques pour la convergence, seront appuyés principalement par le soutien complémentaire en vue de renforcer les capacités des administrations concernées (voir § 3.4.2).

3.4.2. Soutien complémentaire

Le soutien complémentaire sera important; il se concentrera sur l'appui au renforcement des capacités des administrations concernées et sera basé sur une identification des besoins précis en vue de permettre à ces administrations d'atteindre pleinement les objectifs sectoriels de convergence.

Il sera notamment mobilisé quand des appuis sont nécessaires à une meilleure définition préalable des plans de travail sectoriels de convergence, à la maîtrise pratique d'outils techniques prévus dans ces mêmes plans de travail ou pour une

meilleure conception et évaluation des actions spécifiques à mettre en œuvre en vue d'atteindre des objectifs durables de convergence réglementaire.

Le soutien complémentaire sera également orienté vers des domaines concernés par le futur accord de libre-échange complet et approfondi, actuellement en cours de négociation entre l'UE et le Maroc. À la demande des autorités marocaines, l'aide pourra notamment être utilisée pour évaluer l'impact financier, économique et social des engagements souscrits au titre de l'accord et contribuer à définir les politiques complémentaires rendues nécessaires par cet accord.

Le soutien complémentaire contribuera notamment:

- 1) à la définition du programme national de convergence, et en particulier en appui au cadre institutionnel du processus et de sa coordination (de façon non exhaustive, il comprendra des séminaires, des formations, des études, etc.);
- 2) à l'appui aux administrations concernées par le processus de convergence en vue de la mise en œuvre de mesures de rapprochement (jumelages institutionnels, TAIEX et SIGMA; études, voyages d'études, séminaires, colloques, etc.);
- 3) à la fourniture d'une assistance technique à la mise en œuvre du programme.

Des subventions à la mobilité des étudiants, chercheurs et universitaires entre les institutions d'enseignement supérieur marocaines et européennes, notamment dans les secteurs d'études juridiques, politiques, sociales et économiques, renforceront une dimension plus générale liée au processus de convergence, celle d'une plus forte intégration entre le Maroc et l'UE et d'un rapprochement entre les systèmes d'enseignement supérieur. Le soutien à des projets d'études relatifs à ce processus pourrait aussi faire l'objet d'un appui par le programme.

La section 4.4 fournit des informations plus détaillées sur le soutien complémentaire.

3.5. Coordination des bailleurs de fonds

Les thématiques appuyées par ce programme imposent un degré de coordination très élevé par le pays bénéficiaire, qui validera un mécanisme de pilotage spécifique, adapté à l'orientation stratégique que doit prendre le processus de convergence réglementaire aux termes du projet de plan d'action 2013-2017. Ce mécanisme devra prévoir, entre autres, la communication, le dialogue et la coordination régulière de l'état d'avancement du programme vis-à-vis des bailleurs de fonds concernés.

L'intérêt et l'importance du processus de convergence réglementaire, dont la mise en œuvre concrète couvre plusieurs secteurs de l'action publique, continuent d'exiger un fort degré de complémentarité de ce programme avec les actions financées par les autres bailleurs de fonds : par exemple, les programmes de grande envergure de la Banque mondiale en appui aux secteurs de l'eau et de l'énergie ou les programmes bilatéraux de certains États membres (France, Belgique, Allemagne, Espagne, Autriche) en matière de normes sanitaires et phytosanitaires, d'énergie, d'enseignement supérieur et de concurrence.

3.6. Parties prenantes

Les partenaires directs de ce programme sont les administrations marocaines (ministères et autres organismes publics) impliquées dans la mise en œuvre du statut avancé. La Primature, le ministère de l'économie et des finances, le ministère des affaires étrangères et de la coopération et le secrétariat général du gouvernement devront en particulier jouer un rôle moteur dans le pilotage du programme.

Le cadre institutionnel de pilotage, de nature politique, devra permettre au gouvernement d'identifier les orientations stratégiques principales (notamment, les choix des secteurs prioritaires). Un niveau de coordination technique devra favoriser la mise en œuvre des activités de convergence réglementaire, de visibilité, d'accompagnement du secteur privé et de la société civile, etc.

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

Les ambitions exprimées par le statut avancé et les engagements sur le processus de convergence réglementaire pris par le Maroc dans le cadre du plan d'action sont de grande envergure et confirment la volonté du Maroc de s'engager dans un processus à caractère pérenne. Les risques de faire «marche arrière» dans ce processus sont, à l'heure actuelle, quasiment inexistantes. D'autant plus que le choix de la convergence est un choix partagé aussi avec le secteur privé et la société civile, qui perçoivent dans ce processus des avantages intéressants en termes de croissance durable des secteurs qui les concernent.

En revanche, au vu des risques identifiés au point 2.6., le processus pourrait ralentir, être incomplet ou aboutir à des décisions inappropriées pour les raisons suivantes:

- manque de transparence du processus décisionnel;
- centralisation excessive et et/ou implication des parties concernées insuffisante;
- mise en œuvre entravée par des capacités administratives insuffisantes et par la corruption.

Cet appui budgétaire devrait réduire ces risques en renforçant la capacité des responsables d'en déterminer l'ampleur et la vitesse et d'en suivre les résultats.

La réalisation des objectifs dépendra cependant aussi de la poursuite de la démocratisation des processus décisionnels et de l'efficacité des politiques économiques et sectorielles menées pour renforcer les déterminants d'une croissance inclusive.

4. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Convention de financement

Pour mettre en œuvre cette action, il est envisagé de signer une convention de financement avec le pays partenaire, telle que prévue à l'article 184, paragraphe 2, point b), du règlement financier.

4.2. Période de mise en œuvre opérationnelle indicative

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

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

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

- **progrès satisfaisants dans le processus de convergence réglementaire** tel qu'indiqué dans le plan d'action de mise en œuvre du statut avancé 2014-2017.

Ces progrès devront être démontrés, notamment, par la consolidation institutionnelle et méthodologique du processus de convergence, par la conception d'un plan de travail qui mènera à l'adoption d'un programme national de convergence (tel que prévu dans le plan d'action 2013-2017) et de mise en œuvre. Le suivi de cette condition générale fera l'objet d'un rapport spécifique établi par le ministère de l'économie et des finances;

- mise en œuvre d'une **politique macroéconomique**: i) de maintien des grands équilibres internes et externes et ii) de croissance soutenue. Le suivi de la situation macroéconomique fera l'objet d'un rapport spécifique établi par la délégation sur la base des informations pertinentes fournies par les autorités marocaines;
- progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des réformes concernant la gestion des **finances publiques** à la lumière du rapport de suivi du système de gestion des finances publiques établi annuellement par la délégation sur la base des informations pertinentes fournies par les autorités marocaines.
- progrès satisfaisants en matière de **transparence et de contrôle budgétaire** attestés par la mise à disposition du public et du pouvoir législatif d'une information budgétaire complète, précise, sincère et régulière, aux différents stades du cycle budgétaire. Le suivi de cette condition générale fera l'objet d'un rapport spécifique établi par la délégation sur la base des informations pertinentes fournies par les autorités marocaines.

Conformément aux lignes directrices de mise en œuvre de l'appui budgétaire adoptées en 2012, chacun de ces critères fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un rapport annuel qui leur sera consacré.

Outre les conditions générales indiquées plus haut, le décaissement des tranches fixes annuelles sera subordonné à la réalisation de **conditions spécifiques** portant sur la réalité et l'efficacité de la gouvernance du processus de convergence réglementaire.

Pour ce qui est des tranches variables, outre les conditions générales indiquées plus haut, les décaissements des tranches prévues pour les années N+1 et N+2 seront décidés sur la base de l'évaluation **d'indicateurs de performance**, portant sur des aspects quantitatifs et qualitatifs de la convergence réglementaire dans plusieurs secteurs et incluant certains indicateurs clefs de «processus».

Le calendrier et les montants indicatifs des décaissements sont résumés dans le tableau ci-dessous (en euros).

Exercice budgétaire du pays	Exercice N (= signature de la convention de financement)	Exercice N +1	Exercice N + 2	
Trimestre de décaissement	T2	T2	T2	Total
Type de tranche				
<i>Tranche de base (fixe)</i>	10 000 000	12 000 000	12 000 000	34 000 000
<i>Tranche</i>		14 000 000	15 000 000	29 000 000

<i>variable</i>				
Total	10 000 000	26 000 000	27 000 000	63 000 000

4.4. Détails concernant le soutien complémentaire

4.4.1. Passation de marchés publics (gestion centralisée directe)

De manière indicative, les marchés publics ci-dessous seront passés dans le cadre de la mise en œuvre du soutien complémentaire décrit au point 3.4.2 ci-dessus:

Objet, en termes génériques	Type	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Assistance technique au bénéfice de l'entité du pays bénéficiaire en charge de la gestion du programme.	Services	1	T1 2014
Etudes d'impact et/ou d'écart sur les mesures de convergence réglementaire pour les secteurs prioritaires	Services	5	1 marché: T2 2014; 2 marchés: T4 2014; 2 marchés: T4 2014
Suivi de l'appui budgétaire (cf. point 4.7 pour le détail des missions)	Services	1	T2 2014
Identification et formulation de projets d'assistance technique et de jumelages institutionnels	Services	15	3 marchés: T1 2014; 3 marchés: T2 2014; 3 marchés: T3 2014; 3 marchés: T1 2015; 3 marchés: T2 2015

4.4.2. Gestion partiellement décentralisée avec le pays partenaire

Une partie de la présente action a pour objectif de renforcer la capacité des administrations et des autres acteurs concernés par des mesures de convergence réglementaire, de soutenir la mobilité et la recherche dans le cadre de l'enseignement supérieur ainsi que de mettre en œuvre des mesures de convergence réglementaire (études d'écarts, analyses d'impact, formations, assistance technique, etc.) complémentaires par rapport aux actions financées en modalité centralisée. Elle sera dès lors mise en œuvre dans le cadre d'une gestion partiellement décentralisée avec le Royaume du Maroc, conformément à l'article 53 quater et à l'article 56 du règlement financier n° 1605/2002, selon les modalités suivantes de la modalité décentralisée partielle en devis-programme.

Le pays partenaire agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions. La Commission procède à un contrôle *ex ante* pour toutes les procédures de marchés publics. En revanche, lorsqu'il s'agit de devis-programmes, la Commission exerce un contrôle *ex ante* pour les marchés publics > 50 000 EUR et peut exercer un contrôle *ex post* pour les marchés publics ≤ 50 000 EUR.

La Commission exerce un contrôle *ex ante* de toutes les procédures d'attribution de subventions.

Les paiements sont exécutés par la Commission. En revanche, lorsqu'il s'agit de devis-programmes, les paiements sont exécutés par le pays partenaire pour les coûts de fonctionnement et les marchés dont le montant ne dépasse pas les plafonds indiqués dans le tableau ci-dessous.

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

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

Le changement du mode de mise en œuvre constitue un changement substantiel, excepté lorsque la Commission «re-centralise» ou diminue le niveau de tâches d'exécution budgétaire préalablement déléguées au pays partenaire bénéficiaire.

Conformément à l'article 262, paragraphe 3, des règles d'application, le pays partenaire applique les règles de passation de marchés publics établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement financier. Ces règles, à l'instar des règles applicables aux procédures de subvention en vertu de l'article 193 du règlement financier, sont fixées dans la convention de financement signée avec le pays partenaire.

La sélection et le déroulement des projets de jumelage s'effectueront conformément aux procédures et documents standard du manuel de jumelage.

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

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

L'ordonnateur compétent peut étendre l'admissibilité géographique conformément à l'article 21, paragraphe 7, de l'IEVP si les produits et services ne sont pas disponibles sur les marchés des pays concernés en cas d'extrême urgence, ou si les règles d'admissibilité risquent de rendre extrêmement difficile, voire impossible, la réalisation de la présente action.

4.6. Budget indicatif

Le montant du programme s'élève à quatre-vingt-sept millions (87 000 000) d'EUR, dont la répartition indicative se présente comme suit:

Composante	Montant (en EUR)	Contribution de tiers (indicative)
3.4. – Appui budgétaire – contrat de bonne gouvernance et de développement	63 000 000	S.O.
4.4.1. – Passation de marchés publics (centralisée directe): assistance technique, études, suivi et monitoring, identification et formulation de mesures d'AT et jumelages	2 000 000	S.O.
4.4.2. – Gestion décentralisée: assistance technique aux secteurs, jumelages, subventions	20 900 000	S.O.

4.8. – Évaluation et audit	300 000	S.O.
4.9. – Communication et visibilité	300 000	S.O.
Imprévus	500 000	S.O.
Total	87 000 000	S.O.

4.7. Suivi de l'exécution

Le suivi de l'exécution de la présente action, en plus du monitoring au jour le jour par le pays bénéficiaire, est surtout assuré dans le cadre du dialogue sur les politiques entre le pays bénéficiaire et le bailleur. Celui-ci portera d'une part sur les progrès dans la conception et la mise en application du programme national de convergence réglementaire, ainsi que des éventuelles politiques complémentaires nécessaires à sa durabilité, de l'autre sur les résultats – en termes socioéconomiques – des stratégies de rapprochement déjà entamées. Ce dialogue sera mené en même temps que le suivi opérationnel des outils de coopération technique déployés au titre de l'aide complémentaire, ces derniers étant intimement liés à des besoins de développement des capacités identifiés stratégiquement. Il conviendra entre autres, dans le cadre de ce dialogue sur les politiques, de déterminer avec précision la manière de bien communiquer aux parties prenantes externes les résultats obtenus en matière de convergence, eu égard à l'exigence de créer un consensus sociétal large autour des priorités de rapprochement retenues.

Il pourra être envisagé, le cas échéant, d'alimenter les sessions du dialogue sur les politiques par des apports ponctuels d'expertise indépendante, que ce soit sur des questions de nature sectorielle ou sur des thématiques de planification stratégique ou de collecte, analyse et gestion de l'information nécessaire pour alimenter les indicateurs des tranches variables.

La mise en œuvre du volet d'appui budgétaire du programme fera l'objet de missions de suivi externe, contractualisées et gérées par la délégation de l'Union européenne. À titre indicatif, deux missions de suivi par an seront effectuées. Elles permettront : i) d'apprécier l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures identifiées; et ii) de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sur le processus de convergence réglementaire appuyée par le programme. Une de ces missions annuelles de suivi sera plus particulièrement centrée sur la vérification des conditions de décaissement de l'aide budgétaire, sur la base de la revue des pièces justificatives fournies par les autorités marocaines.

4.8. Évaluation et audit

L'ensemble du programme d'appui devra faire l'objet d'une évaluation externe finale contractée par la Commission.

Exception faite de l'appui budgétaire, des audits à mi-parcours et final seront effectués par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Évaluation finale du programme	Services	1	T4 2018
Audits intermédiaires et finals de la composante de soutien	Services	2	T4 2016, T4 2018

complémentaire			
----------------	--	--	--

4.9. **Communication et visibilité**

Le programme respectera les dispositions du manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures. Un plan de communication portant sur le processus de convergence réglementaire entre l'UE et le Maroc sera élaboré dans la continuité des actions de communication développées dans le cadre du programme RSA I. Ce plan tentera de cibler surtout les résultats du rapprochement les plus visibles et les plus bénéfiques au citoyen marocain.

Des actions de communication et de visibilité sur l'appui de l'Union européenne au plan d'action pour la mise en œuvre du statut avancé 2013-2017 seront financées dans le cadre de l'aide complémentaire, sous forme d'ateliers, de séminaires et de publications le cas échéant. De même, un séminaire annuel sur l'état d'avancement de la réforme pourrait être organisé.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de marchés	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Actions de communication (notamment ateliers, séminaires, matériel de visibilité, etc.)	Services	1	T3 2015