



Bruxelles, le 10.10.2014  
C(2014) 7204 final

**DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION**

**du 10.10.2014**

**relative au programme d'action annuel 2014 en faveur du Maroc à financer sur le  
budget général de l'Union européenne**

## DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 10.10.2014

**relative au programme d'action annuel 2014 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 (UE) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure<sup>1</sup>, et notamment son article 2,

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

considérant ce qui suit:

- (1) La Commission a adopté pour le Maroc un cadre stratégique unique pour la période 2014 – 2017<sup>3</sup>, dont les points 1.2.1, 1.2.2 et 1.2.3. établissent les priorités suivantes: 1) soutenir le Maroc dans ses efforts en vue d'assurer un accès équitable aux services sociaux de base; 2) renforcer la gouvernance démocratique et l'Etat de droit et 3) promouvoir une croissance durable et la création d'emplois.
- (2) Le programme d'action 2014 financé au titre du règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage<sup>4</sup> vise ainsi à 1) soutenir les efforts entrepris par les autorités marocaines en vue de favoriser un accès équitable de la population à des services de santé de qualité ; 2) à renforcer l'Etat de droit en appuyant la réforme du système judiciaire qui vise à rendre celle-ci plus accessible, indépendante et efficace.
- (3) L'action intitulée «Programme d'appui sectoriel à la réforme du système de santé II» vise à renforcer l'accès équitable de la population à des soins de qualité. Ce programme sera mis en œuvre à travers un contrat de réforme sectoriel assorti d'un volet d'assistance technique et de projets en gestion indirecte avec l'Organisation Mondiale de la Santé ainsi qu'avec le Royaume du Maroc (jumelages).
- (4) L'action intitulée « Programme d'appui à la réforme du secteur de la justice » vise à renforcer l'Etat de droit par l'établissement d'un système judiciaire indépendant, accessible et efficace. Ce programme sera mis en œuvre à travers un contrat de réforme sectoriel, assorti d'un volet d'assistance technique et de projets en gestion indirecte avec l'United Nations Children's Fund (UNICEF) et le Conseil de l'Europe ainsi qu'avec le Royaume du Maroc (jumelages).

---

<sup>1</sup> JO L 77 du 15.3.2014, p. 95.

<sup>2</sup> JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

<sup>3</sup> C(2014) 5092 du 23.7.2014.

<sup>4</sup> JO L 77 du 15.3.2014, p. 27.

- (5) La présente Décision remplit les conditions fixées à l'article 94 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union<sup>5</sup>.
- (6) La Commission peut confier des tâches d'exécution du budget en gestion indirecte aux entités désignées dans la présente Décision, sous réserve de la conclusion d'une convention de délégation. Néanmoins, l'Organisation Mondiale de la Santé, le Conseil de l'Europe et l'UNICEF font actuellement l'objet de l'évaluation ex ante. Par anticipation des résultats de cette évaluation, l'ordonnateur compétent considère, compte tenu de l'évaluation préliminaire et de la coopération de qualité établie de longue date avec ces entités, que des tâches d'exécution du budget peuvent leur être confiées.
- (7) La Commission peut confier des tâches d'exécution du budget en gestion indirecte au pays partenaire désigné dans la présente Décision, sous réserve de la conclusion d'une convention de financement. Conformément à l'article 60 (1) (c) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, l'ordonnateur responsable a assuré que des mesures ont été prises pour encadrer et soutenir la mise en œuvre des tâches qui lui sont confiées dans le pays partenaire. Une description de ces mesures et les tâches qui lui sont confiées sont fixées à l'annexe de la présente décision.
- (8) La contribution maximale de l'Union européenne fixée dans la présente Décision couvre tout intérêt qui pourrait être dû pour retard de paiement sur la base de l'article 92 du règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 et de l'article 111, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012.
- (9) La Commission est tenue de définir l'expression «modification non substantielle» au sens de l'article 94, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1268/2012 du Conseil afin de garantir que toute modification de ce type peut être adoptée par l'ordonnateur délégué, ou sous sa responsabilité, par subdélégation (ci-après l'«ordonnateur compétent»).
- (10) Les mesures prévues par la présente Décision sont conformes à l'avis du comité de l'instrument européen de voisinage institué par l'acte de base visé au considérant 2,

DÉCIDE:

*Article premier*

**Adoption de la mesure**

Le programme d'action 2014, constituée des actions précisées au deuxième alinéa et jointes en annexes est approuvée :

- Programme d'Action Annuel 2014 en faveur du Maroc.

Les actions constituant cette mesure sont les suivantes:

- Annexe 1: Programme d'appui sectoriel à la réforme du système de santé, phase II;
- Annexe 2: Programme d'appui à la réforme du secteur de la justice.

---

<sup>5</sup> JO L 362 du 31.12.2012, p. 1.

## *Article 2*

### **Contribution financière**

La contribution maximale de l'Union européenne autorisée par la présente Décision pour la mise en œuvre du présent programme est fixée à 160 millions EUR :

- 70 millions d'EUR à financer sur la ligne budgétaire 21.03.01.01 et
- 90 millions d'EUR à financer sur la ligne budgétaire 21.03.01.02

du budget général de l'Union européenne pour 2014.

## *Article 3*

### **Modalités de mise en œuvre**

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

La section 4 des annexes visées à l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, énonce les éléments exigés par l'article 94, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1268/2012.

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

## *Article 4*

### **Modifications non substantielles**

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

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

Fait à Bruxelles, le 10.10.2014

*Par la Commission*  
*Štefan FÜLE*  
*Membre de la Commission*

FR

**ANNEXE 1**

À la décision d'exécution de la Commission approuvant le programme d'action annuel 2014 en faveur du Maroc

**Fiche d'Action pour le Programme d'appui sectoriel à la réforme du système de santé**  
**"Santé II "**

**1. IDENTIFICATION**

Intitulé/Numéro	<b>PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DU SECTEUR DE LA SANTE "SANTE II"</b> CRIS numéro: ENI/2014/037373		
Coût total	Le montant total de la contribution de l'Union européenne (UE) s'élève à 90.000.000 EUR répartis comme suit : 85.500.000 EUR au titre de l'appui budgétaire 4.500.000 EUR au titre de l'appui complémentaire.		
<b>Appui Budgétaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion directe Contrat de réforme sectorielle		
Type du code de l'appui	A02 – Appui budgétaire sectoriel	Indicateurs	BSAR
Code CAD	12110	Secteur	Politique de Santé et gestion administrative
<b>Appui complémentaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Gestion directe Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc Gestion indirecte avec l'Organisation Mondiale de la Santé		
Code CAD	12110	Secteur	Politique de Santé et gestion administrative

**2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL**

**2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs**

S'inscrivant dans la continuité du Programme d'Appui sectoriel à la réforme du système de Santé (PASS 2009-2014) et dans la complémentarité du programme Couverture Médicale de Base (CMB II et III 2009-2017), ce programme d'appui à la réforme du secteur sanitaire « Santé II » vise à consolider les acquis des appuis antérieurs à travers un soutien à la stratégie sectorielle 2012-2016, et à renforcer l'accès équitable de la population à des soins de qualité, en perspective d'un accès universel, notamment dans les zones rurales et pour les populations vulnérables (notamment les personnes en situation de handicap et migrants). Il soutient ainsi la

mise en œuvre d'un des axes prioritaires du plan d'action UE-Maroc pour la période 2013-2017, notamment la promotion de la politique sociale et de la santé publique.

Dans cette logique, ce programme s'articule autour de quatre axes :

1. L'accès équitable aux soins de santé primaire ;
2. L'amélioration de la gestion et le renforcement des compétences du personnel de santé ;
3. L'amélioration de la gouvernance ;
4. Le développement d'un système d'information sanitaire intégré, informatisé et accessible.

## **2.2. Contexte national**

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

Le Maroc est un pays de 33 millions d'habitants, aux liens très étroits avec l'Union européenne. C'est un pays à revenu intermédiaire bas, tributaire des importations d'énergie. Depuis le début des années 2000, le pays connaît une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du Produit Intérieur Brut (PIB) se situerait à 4,4%<sup>1</sup> en 2013, avec un niveau de revenu moyen par habitant de 2310 EUR. Cette évolution favorable n'a cependant pas entraîné de transfert significatif de la valeur ajoutée entre secteurs. Bien qu'on ait observé une légère tertiarisation de l'économie au dépend du secteur primaire, la structure de la production est restée relativement inchangée : 16,4% pour le secteur primaire, 28,5% pour le secteur secondaire et 55,1% pour le secteur tertiaire. Cette croissance économique a permis des progrès sociaux importants. Le Haut-Commissariat au Plan prévoit que le pays serait en mesure, en 2015, de réaliser tous les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). L'ODM 1 de réduction de l'extrême pauvreté et de la faim est déjà atteint. En effet, le "Global Monitoring Report" de 2011 de la Banque Mondiale confirme que le Maroc n'accusait pas de retard dans l'achèvement de cet ODM. Il était à 10% de l'achèvement des cibles 2.a pour l'éducation primaire et 5.a pour la réduction de la mortalité maternelle.

Le niveau de développement social reste limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté national est passée à 9% en 2009<sup>2</sup>, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI à 40,9 en 2009 (32,1 en Egypte ou 37,7 en Jordanie).

La situation en matière de santé et d'éducation montre aussi un écart significatif par rapport aux autres pays de la région, en dépit des avancées importantes. En 2012, le taux de mortalité infantile s'élevait à 28.8/1000 (contre 16 en Tunisie, 21 en Egypte ou 19/1000 en Jordanie), et le taux d'alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus se situait à 67% durant la période 2008-2012, contre 79,1% en Tunisie, 74% en Egypte ou 91% en Jordanie.

---

<sup>1</sup> L'ensemble des données macroéconomiques présentées dans cette partie sont issues des derniers documents publiés par le Ministère de l'Economie et des Finances (Direction des Etudes 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).

<sup>2</sup> Données sur les indicateurs sociaux issues du Rapport Mondial sur le Développement Humain 2011 (PNUD) et des travaux du Haut Commissariat au Plan.

En matière d'emploi, le taux de chômage s'est réduit, s'établissant à 9% en 2012, mais son niveau reste important parmi les jeunes en milieu urbain où il touche 32,4% de la population active des 15-24 ans. 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.

Les objectifs de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de l'accès aux services de base font partie des priorités gouvernementales. La loi de finances 2013 a prévu de pérenniser le Fonds de cohésion sociale créé en 2012 en instituant une contribution de solidarité financée en partie par le secteur privé et les personnes physiques. Toutefois, une vision globale coordonnée permettant de faire face aux dimensions multiples de l'exclusion et de la pauvreté reste à élaborer.

### 2.2.2. *Valeurs fondamentales*

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, dont l'évolution vers un système de plus en plus libéral et démocratique pendant les dernières années paraît assurée, bien que des progrès restent encore à réaliser. Le pays est partie à toutes les principales conventions des Nations Unies sur les droits de l'Homme et coopère de manière satisfaisante avec les comités conventionnels. Les droits de l'Homme ont pris une place très importante dans la nouvelle Constitution de 2011, mais la mise en œuvre effective de la législation reste un défi. Le pays a connu des progrès significatifs dans la transparence et la neutralité de son processus électoral. La capacité institutionnelle et le pouvoir réel du Parlement sont encore assez limités, cependant, la réforme constitutionnelle prévoit pour celui-ci un rôle accru, ce qui est un signe encourageant. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a entamé des réformes importantes pour renforcer les droits des femmes, même si la mise en œuvre du Plan pour l'égalité devrait permettre des améliorations. Par ailleurs, les carences du système judiciaire appellent une réforme profonde. A cet égard, un chantier national de réforme du secteur de la justice, qui devrait assurer son indépendance et renforcer la prévisibilité, la transparence et l'équité dans l'application de la loi, vient d'être mis en place.

Enfin, les indicateurs existants en matière de corruption (le Maroc est classé à la 91ème place sur 170 pays pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2013) démontrent que beaucoup d'efforts doivent être investis dans l'application effective du cadre juridique et institutionnel créé pour lutter contre la corruption.

## 2.3. **Admissibilité à l'appui budgétaire**

### 2.3.1. *Politique générale*

#### Brève description des principales caractéristiques de la politique générale

Le Maroc a entrepris durant la dernière décennie des réformes très importantes dans les secteurs sociaux, et notamment dans le secteur de la santé et de la protection sociale. Les changements en cours transforment radicalement le paysage dans lequel opère le secteur de la santé au Maroc. Les appels à la réforme découlent ainsi de changements profonds dans le profil des besoins en santé et dans celui des attentes vis à vis du système de santé, ainsi que des insuffisances manifestes du système en place.

Le secteur de la santé a connu une intense activité sur le plan réglementaire et des changements dans son financement afin d'étendre progressivement la couverture médicale et réformer l'offre de soins. Cependant, le développement du système de santé est conditionné par la levée des contraintes liées à l'accès aux soins, aux

modalités de financement du secteur et à la productivité du système (développé ci-dessous).

Des acquis marquent le contexte sanitaire: la réduction de la mortalité maternelle (de 227 pour 100.000 naissances vivantes en 2003 à 112 en 2010) et infantile (40 pour 1.000 en 2003 à 28,8 pour 1.000 en 2011) s'est accélérée, mais les progrès sont restés moindres dans les zones rurales. La «transition épidémiologique» caractérisée par une évolution à la baisse du taux de fertilité, une augmentation constante de l'espérance de vie à la naissance et au cours de la vie, se traduit aussi par un glissement du fardeau des maladies infectieuses prédominantes vers des maladies non transmissibles et chroniques.

Le nouveau plan d'action du Ministère de la Santé 2012-2016, capitalise sur les acquis et traduit en pratique les nouvelles dispositions de la constitution. Il se base sur trois volets : le droit à la santé, la démocratie sanitaire et le renforcement du système de santé. La Lettre Royale d'ouverture de la seconde Conférence Nationale de la santé (juillet 2013) a confirmé les engagements des plus hautes instances du Maroc, les grandes lignes de la politique de santé et les grandes visions de l'avenir; ces points sont développés dans les recommandations de la Conférence.

La réforme du secteur de la santé est suivie et évaluée au travers du système d'information sanitaire encore très fragmenté, et par les services de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé. Le Ministère de la Santé publie chaque année une revue des principaux indicateurs sectoriels dans « *La santé en chiffres* », ainsi que les « *Réalisations saillantes* » qui présente d'une façon neutre la performance sectorielle. L'Enquête sur la Population et la Santé Familiale (ENPSF), réalisée tous les 5 ans (la dernière date de 2011) suit aussi le secteur de manière périodique. Cependant, aucun organe sectoriel n'est investi de la responsabilité d'analyse de l'ensemble des informations et de leur consolidation pour élaborer une analyse critique des progrès de la mise en œuvre du plan sectoriel. La précision et l'exhaustivité incertaines, la faible réactivité des statistiques publiées par le Ministère de la Santé, constituent autant d'obstacles à un pilotage efficace du secteur. Les contrats programmes signés entre le niveau central et régional sont un outil de planification et de suivi au niveau régional intéressant<sup>3</sup>. Il existe aussi au niveau central un comité spécifique intersectoriel et interministériel de suivi de la réduction de la mortalité maternelle.

Les nouvelles orientations du gouvernement relancent le processus d'amélioration de l'information sanitaire en rapport avec le besoin de transparence du secteur et le besoin de documenter des indicateurs qui sont identifiés par la Charte sociale du Maroc. Le Ministère de la Santé a mis en pratique l'engagement de redevabilité du gouvernement en présentant des bilans annuels devant le Parlement. Cet engagement accroît la nécessité de plus de réactivité du système d'information.

### Pertinence de la politique

Dans la mesure où la stratégie sectorielle vise la promotion d'un accès universel équitable à des soins de santé de qualité, en particulier des populations vulnérables et à besoins spécifiques, et qu'elle vise aussi à l'établissement d'un système d'assurance maladie qui contribue à élargir l'accès aux services et à l'instauration d'un mécanisme de solidarité nationale en faveur des populations et régions les plus

<sup>3</sup>

Quatre comités assurent la gestion de cet outil: un comité d'orientation, central, présidé par le Ministère de la Santé; un comité de pilotage central présidé par le SG qui valide le budget proposé; un comité régional opérationnel par région, qui suit et évalue les actions menées, complété dans chaque région par un comité régional de mise en œuvre.

défavorisées, la politique proposée est pertinente et répond aux principes de la politique de voisinage et de la politique de développement de l'UE.

### Crédibilité de la politique

L'état de santé de la population, appréciée au travers d'un certain nombre d'indicateurs, met en relief certains acquis de cette politique tels que la maîtrise de l'accroissement démographique, le gain important en espérance de vie et l'accélération de la réduction de la mortalité maternelle et infantile. Les transitions épidémiologique et démographique imposent une redéfinition des priorités et enjeux du secteur; à noter que les maladies non transmissibles et la santé maternelle et infantile figurent parmi les priorités arrêtées du Ministère de la Santé.

Le développement du système de santé est fortement conditionné par la levée des contraintes du secteur, notamment par : la correction du déficit qualitatif et quantitatif existant en professionnels de santé (tributaire d'une capacité de formation et de recrutement limitée); la correction de l'inégalité de répartition géographique des ressources (humaines et financières) entre milieux urbain/rural et entre régions<sup>4</sup>; l'amélioration de la sensibilisation des populations avec la diffusion de la gratuité des soins auprès des démunis, l'utilisation des services de santé étant très limitée (0,6 visites en moyenne par habitant par an et 0.4 en milieu rural).

Les cibles de la stratégie nationale sont souvent ambitieuses, qu'il s'agisse de l'extension des capacités du système ou de l'amélioration de l'état de santé de la population. Ainsi, la cible de la mortalité maternelle a été fixée à 50 pour 100.000 naissances vivantes en 2016, alors que la cible des OMD de 83 pour 100.000 en 2015 risque de ne pas être atteinte. En revanche, les 25 pour 1.000 naissances vivantes de mortalité infantile prévue dans les OMD en 2015 seront sans doute atteints.

Concernant le financement du secteur, la source de financement principale des actions du Ministère de la Santé est le budget de l'État. Malgré une augmentation en termes réels d'environ 11% par an du budget de la santé entre 2005 et 2013, la progression a été moindre que celle du budget global de l'Etat. Au titre du projet de loi de finances 2014, le budget du Ministère de la Santé s'élève à 13 milliards de Dirhams (en hausse de 4,41% par rapport à 2013) pourtant sa proportion de 4,17% du budget de l'Etat reste toujours loin des 7% prônés par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et des 8% que le Ministère de la Santé s'est fixé comme objectif. La part des paiements directs des ménages reste trop importante (53%) et doit être réduite au bénéfice de paiements collectifs et solidaires.

Dans l'optique d'appuyer le renforcement du lien entre la stratégie sectorielle et la planification budgétaire, la gouvernance de la réforme et le dialogue entre Ministère de la Santé et Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) doit continuer à être soutenue. Il convient de noter que le Ministère de la Santé sera un des 4 ministères pilotes, en 2015, pour la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique des Finances. Cette loi organique est considérée comme un véritable référentiel en matière de finances publiques, visant l'adoption d'une nouvelle philosophie de gouvernance basée sur la performance, la transparence et la reddition des comptes.

Sur base des éléments susmentionnés, il ressort **que la politique sectorielle est considérée suffisamment pertinente et crédible** pour que les objectifs du programme d'appui budgétaire soient largement atteints et qu'elle contribue par

---

<sup>4</sup> Le Maroc est répertorié par l'OMS parmi les 57 pays souffrant d'une grave pénurie en ressources humaines. La densité des accoucheuses qualifiées est inférieure à 2.28 pour 1000 habitants, qui est le seuil critique de dotation en personnel pour l'OMS.

ailleurs aux objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive et durable.

### 2.3.2. *Politique macroéconomique*

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

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

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

Les dernières projections, réalisées en janvier/février 2014, par la Banque Centrale, le MEF et le FMI, concordent sur: une hausse de la production globale, de l'ordre de 3,5 à 4,2 % en 2014, sur base d'un retour à une croissance moyenne du secteur primaire et une légère reprise de la production non agricole, un déficit budgétaire de 4,8 à 4,9% du PIB, un niveau d'inflation aux alentours de 2,5 % et un déficit du compte courant de la balance des paiements de 7.5% du PIB.

Sur la base de ces informations nous pouvons conclure qu'un cadre macroéconomique axé sur la stabilité est en place et que des progrès visant à maintenir les principaux équilibres essentiels sont réalisés. La condition générale des appuis budgétaires liée à la stabilité macroéconomique est par conséquent remplie.

### 2.3.3. *Gestion des finances publiques*

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

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

Les défis qui persistent sont, en particulier: un budget de l'Etat encore trop fragmenté; une information sur l'exécution budgétaire en cours ou au terme de l'exercice qui reste encore trop agrégée; une nomenclature d'adoption du budget

encore fondée sur une logique de moyen et non d'objectifs; une capacité d'audit au sein de chaque Ministère qui reste à renforcer.

Ces défis devraient être progressivement adressés par la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF), dont l'UE accompagne la mise en œuvre, à travers le programme "Hakama" (Gouvernance Publique), signé en décembre 2013. Le projet de LOLF, qui constitue le cadre stratégique de mise en œuvre de la réforme budgétaire pour les quatre à cinq années à venir, a été adopté en janvier 2014 en Conseil des Ministres et est actuellement en cours d'examen au Parlement.

La nouvelle Loi Organique favorisera davantage de performance, transparence et démocratie budgétaires, par la mise en œuvre d'un ensemble cohérent et interdépendant de dispositions, couvrant l'ensemble du système budgétaire.

Compte tenu de ce qui précède nous pouvons conclure que le Maroc continue à être éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale associée au système de gestion des finances publiques.

#### *2.3.4. Transparence et contrôle du budget*

L'information rendue publique sur la gestion budgétaire s'est progressivement accrue au cours de ces dernières années avec aujourd'hui 10 rapports thématiques, accompagnant le Projet de Loi de Finances, dont, notamment, ceux portant sur: la présentation du PLF (Rapport Economique et Financier), les dépenses fiscales, les Etablissements et Entreprises Publics, les Comptes Spéciaux du Trésor, la Dette publique ou la Caisse de Compensation (mécanisme de subvention des produits de première nécessité).

Egalement, la Trésorerie Générale du Royaume publie, désormais, des bulletins mensuels, présentant des données agrégées, selon la classification économique, de l'exécution de la loi de Finances.

Le niveau de détail (en particulier sur l'exécution), la quantité et la qualité de l'information sur la gestion budgétaire rendue publique, en temps souhaitable, aux différentes phases du cycle budgétaire, devrait s'accroître au cours des prochaines années avec la mise œuvre des dispositions prévues par le projet de LOLF.

Le Gouvernement a rendu public, sur le site internet du Ministère de l'Economie et des Finances, le Projet de Loi de Finances (PLF) 2014, suite à son approbation en Conseil de Gouvernement, puis en Conseil des Ministres (présidé par le Chef de l'Etat), au moment de la transmission au Parlement, au mois d'octobre 2013. Suite à son approbation, successivement par la Chambre des Représentants (Chambre basse) et par la Chambre des Conseillers (Chambre haute), la Loi de Finances a été à nouveau rendue publique, fin décembre 2013, dans sa version amendée par les Parlementaires.

Compte tenu de ce qui précède nous pouvons également conclure que le Maroc continue à être éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale associée à la transparence et au contrôle du Budget.

#### **2.4. Enseignements tirés**

Les efforts du Ministère de la Santé ont permis des avancées significatives dans l'amélioration du système de santé et de l'offre de soins, confirmées dans l'évaluation du PAS 2008-2012. Ces avancées ont été obtenues sur un fond de changement majeur du contexte institutionnel et réglementaire. Un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre pour renforcer la confiance de la population dans le service public, visant l'amélioration de la transparence, de l'accueil des usagers et de

l'accès aux soins au niveau des hôpitaux. Les interventions sur les médicaments ont permis de revoir le prix des médicaments et des consommables à la baisse et une pénétration accrue des génériques. Les efforts importants ont permis la réduction de la mortalité maternelle et infantile grâce à la gratuité de l'accouchement et de la césarienne dans les hôpitaux et du transport des parturientes. Des maternités et des maisons d'accouchement ont été mises à niveau ainsi que les premiers Services d'Aide Médicale Urgentes (SAMU) ruraux. Le dépistage et la prise en charge des maladies non transmissibles ont été significativement renforcés. Le déploiement des ressources humaines (RH) en milieu rural demeure problématique, obligeant le Ministère de la Santé à favoriser des interventions ciblées -santé maternelle et infantile- plutôt que globales.

Parmi les principaux acquis du PASS, on dénombre: l'amélioration du suivi des maladies chroniques, en particulier le diabète et l'hypertension artérielle ; l'augmentation du nombre d'accouchements assistés dans les structures de santé publiques et l'amélioration de la prise en charge des complications obstétricales, notamment en milieu rural où le nombre de consultations a augmenté; l'amélioration de la qualité des soins et des structures par l'engagement du Ministère de la Santé dans un Concours Qualité; l'amélioration de la coordination des bailleurs, par la mise en place d'un système de suivi conjoint et de réunions annuelles des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), présidées par le Ministère de la Santé.

Les enseignements à tirer de la mise en œuvre de la réforme et des programmes d'appui, montrent la nécessité d'appuyer la mise en place d'un cadre législatif clair (ainsi la carte sanitaire doit pouvoir être mise en œuvre) et l'adoption par les autorités d'un cadre stratégique global approprié accompagné par un financement réaliste établi par sources, attribuant un rôle à toutes les parties prenantes.

La poursuite de l'appui de l'UE à cette réforme d'envergure demeure pertinente et opportune, pour les raisons suivantes: si l'appui aux régions défavorisées a montré des avancées certaines, le contact par habitant avec le système de santé reste faible et la réduction de la mortalité maternelle et infantile présente une accélération moindre dans les régions défavorisées que dans le reste du pays, nécessitant de capitaliser sur l'effort de santé rurale ; si l'appui à la politique de ciblage des populations les plus vulnérables reste en ligne avec les priorités du partenariat renouvelé et en continuité avec ses appuis passés, son renforcement est toujours d'actualité notamment pour les femmes, les enfants, les personnes en situation de handicap et les migrants.

## **2.5. Actions complémentaires**

L'UE accompagne le secteur de la santé par des appuis budgétaires depuis 2000. Le PASS signé en 2009 est un programme d'appui multi-bailleurs (Coopération espagnole, coopération française, Fonds des Nations-Unies pour la Population) qui cible en particulier trois axes du Plan d'Action 2008-2012: l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité du système public de santé, le renforcement institutionnel du Ministère de la Santé et l'amélioration de la gouvernance au niveau régional. L'appui complémentaire de l'UE pour le PASS comprenait notamment des assistances techniques (ATs) sur la gestion et la planification des RH (dernière AT encore en cours), la gestion et l'organisation des pharmacies hospitalières, la mise en place d'une démarche de suivi/évaluation du plan d'action 2008-2012, ainsi que des actions de communication autour du programme. L'appui de l'UE pour la troisième fois à la CMB contribue à garantir à l'ensemble de la population l'accès aux prestations de soins de santé selon les principes de solidarité et d'équité.

Le programme PARCOUM III de la Banque Africaine de Développement (BAD), (d'environ 140 millions d'Euros), porte sur la poursuite de la réforme de la CMB et sur l'offre de soins.

D'autre part, l'Agence de coopération espagnole appuie le secteur à travers un projet bilatéral visant à appuyer l'Ecole nationale de santé publique.

La Banque Mondiale (BM) se propose de financer un programme d'appui au secteur de la santé à travers son "programme pour résultats (P4R)" et de s'associer à l'identification d'un cadre logique et d'une matrice d'indicateurs commune avec "Santé II".

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a renforcé son appui financier au Maroc pour la période 2014-2016 (enveloppe de 37,4 millions de dollars US). Cet appui est élargi pour la première fois au renforcement du système de santé. Les interventions du Fonds mondial appuieront certaines actions retenues comme prioritaires par le programme "Santé II", notamment en ce qui concerne l'amélioration de la prise en charge des populations migrantes par les programmes de santé publiques. La Délégation de l'UE aura une vision privilégiée de l'analyse qui sera faite de la répartition de ce fonds en siégeant auprès de l'instance de coordination nationale du Fonds mondial. Concernant les autres initiatives mondiales de la Santé, le Maroc n'est pas éligible pour l'Alliance Globale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI Alliance).

## **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 entre l'Union européenne et le Maroc réitère les engagements du Maroc en matière de réformes politique et socio-économique. Toutefois, certains facteurs de risques subsistent, que la coopération européenne s'attache à résoudre.

De manière générale, les risques les plus saillants identifiés à ce jour concernent notamment l'administration de la justice, ainsi que son manque de moyens. Les faiblesses identifiées en matière de convergence et d'efficacité des politiques publiques constituent également un défi. L'effectivité du contrôle parlementaire et supérieur/juridictionnel sur les finances publiques, bien qu'en progression, devrait également être améliorée. Enfin, les indicateurs existants en matière de corruption (le Maroc est classé à la 88ème place sur 176 pays pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2012) démontrent que beaucoup d'efforts doivent être investis dans l'application effective du cadre juridique et institutionnel créé pour lutter contre la corruption.

Afin d'atténuer les risques identifiés, l'Union européenne se propose notamment d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de la justice par le biais d'un programme d'appui sectoriel. Elle suit, au titre de son dialogue sur les politiques ou par le biais de la coopération, la réflexion entamée sur la convergence des politiques publiques et s'est engagée récemment dans un nouveau programme d'appui à la réforme budgétaire et fiscale. Elle appuie par ailleurs les principales institutions de 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 celle-ci.

### 3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGÉTAIRE

#### 3.1. Objectifs

L'**objectif général** du programme est de renforcer l'accès équitable de la population à des soins de qualité, en perspective d'un accès universel.

Les **objectifs spécifiques** (OS) consistent en:

OS1 : Accès équitable aux soins de santé primaire

OS2 : Amélioration de la gestion et renforcement des compétences du personnel de santé

OS3 : Amélioration de la gouvernance

OS4 : Développement d'un système d'information sanitaire intégré, informatisé et accessible.

Concernant les **aspects transversaux**, le programme d'appui: prend en compte l'égalité des genres en accordant une attention particulière aux femmes; contribuera à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption; soutiendra la dimension « gouvernance locale » en encourageant le renforcement des capacités et de l'action des services de santé au niveau régional; prend en compte les politiques environnementales de la santé en particulier celles définies dans la stratégie de gestion des déchets médicaux et des déchets toxiques; soutiendra les déterminants sociaux de la santé en appuyant la réforme de la santé publique et l'inter-sectorialité qu'elle implique. D'autre part, le programme est en synergie avec les interventions des autres bailleurs du secteur, notamment les Initiatives Mondiales pour la Santé.

Le programme se propose de cibler en priorité la réduction des écarts dans l'accès aux soins et dans le niveau de santé en adressant les causes de morbidité et de mortalité évitables, notamment dans les milieux défavorisés, et en ciblant directement les femmes et les enfants pour certains objectifs concernant la santé maternelle et néonatale/périnatale.

#### 3.2. Résultats escomptés

Les principaux résultats auxquels le programme d'appui entend contribuer sont :

##### 3.2.1. Résultats de l'objectif spécifique 1 (OS 1)

R.1. L'accès à des soins de santé de qualité est amélioré et rendu plus équitable :

R.1.1. La santé de la mère et de l'enfant est renforcée ;

R.1.2. Les écarts entre milieu urbain et milieu rural sont réduits;

R.1.3. La promotion de la santé des populations à besoins spécifiques est renforcée ;

R.1.4. La prise en charge des maladies non transmissibles est optimisée.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concerneraient à titre indicatif, outre la continuité des actions de la stratégie sectorielle: l'optimisation de la prise en charge à la fois des maladies transmissibles et non-transmissibles compte tenu des ressources disponibles en milieu rural et en milieu urbain, en s'attachant aux principes d'équité et d'égalité dans l'accès aux soins ainsi qu'aux besoins spécifiques des femmes ; la disponibilité de RH (femmes et hommes) formées et adaptées à l'offre des soins; l'élaboration d'un plan national de prévention et de prise en charge des populations vulnérables (femmes et hommes en situation de handicap et migrants).

### 3.2.2. *Résultats de l'objectif spécifique 2 (OS 2)*

#### **R.2. Les compétences des ressources humaines et leur gestion sont améliorées :**

**R.2.1.** La répartition des RH est adaptée aux besoins des populations;

**R.2.2.** Les compétences du personnel médical, paramédical et gestionnaire sont améliorées.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concerneraient, à titre indicatif: la mise en place effective de la déconcentration régionale des RH et le développement d'une politique de reconnaissance et de rétention du personnel de santé; le suivi et l'amélioration de la performance du personnel de santé dans les structures de soins de santé primaire fixes et mobiles ; l'évaluation de l'impact et de la qualité de la formation continue ; la création de la spécialité de médecine de famille (en collaboration avec le Ministère de l'Enseignement supérieur) et l'élaboration d'un programme de formation en médecine de famille des médecins déjà sur le terrain (formation à distance et nouvelles technologies) .

### 3.2.3. *Résultats de l'objectif spécifique 3 (OS 3)*

#### **R.3. La gouvernance du système de santé est améliorée:**

**R.3.1.** La régionalisation de la politique de santé est étendue et renforcée;

**R.3.2.** La démocratie sanitaire est amorcée;

**R.3.3.** La lutte contre la corruption est renforcée.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concerneraient, à titre indicatif: le renforcement des moyens d'action de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé; le développement d'outils et modèles de partenariat public-privé pour répondre au mieux aux besoins de la population; le développement de la régulation du médicament (encadrement, financement de l'approvisionnement, mise à jour des normes pour chaque niveau de soins préalable à l'élaboration d'un processus d'accréditation des structures sanitaires, etc.); la mise en place du Conseil national consultatif de santé; et l'élaboration d'un plan stratégique de lutte contre la corruption dans le domaine de la santé.

### 3.2.4. *Résultats de l'objectif spécifique 4 (OS 4)*

#### **R.4. Un système d'information sanitaire est opérationnel**

Les actions à mener pour l'atteinte de ce résultat concerneraient, à titre indicatif: la définition du cadre stratégique du Système d'information Sanitaire (SIS) avec la formation de deux comités (pilotage et opérationnel); la définition de la stratégie nationale de suivi et évaluation; l'urbanisation du SIGS; la révision du schéma directeur existant du SIGS; la création d'un centre national d'information sanitaire, et le développement aux échelons provinciaux et des établissements de santé; la mise à l'échelle du système.

### 3.3. **Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire**

Le montant total alloué à ce programme dans le cadre de l'Axe 1 du Cadre d'Appui Unique est de 90.000.000 d'euros. Ce montant représente autour de 56% du Plan d'action annuel 2014. Il est fondé sur l'évaluation des besoins, la capacité d'absorption du secteur ainsi que des performances dans le cadre du PASS et la cohérence avec les autres interventions en cours ou prévues de l'UE et des bailleurs de fonds actifs dans le secteur.

La problématique de la maîtrise des dépenses de santé devient de plus en plus d'actualité. La croissance exponentielle des dépenses de santé depuis 2006 est

impressionnante (en valeur absolue elle est passée de 5700 DH par an/par habitant à 8000 DH en seulement 4 ans). Mais cette croissance est essentiellement expliquée par les dépenses de santé des ménages (et plus particulièrement les paiements directs qui demeurent toujours à plus de 50%). Selon l'OMS, le but de la couverture universelle est de diminuer les paiements directs des ménages au bénéfice de paiements collectifs et solidaires. Sur les quatre dernières années, le pourcentage des paiements directs n'est passé que de 57% à 53%, une réduction très modeste. Pourtant, le financement collectif et solidaire (fiscal et contributif) est passé de 39,6% en 2006 à 44% en 2010.

Concernant la part des Partenaires Techniques et Financiers dans le budget de la santé, elle a été évaluée à environ 6% du financement de la santé pour les années 2010 et 2011. Cette part est en diminution constante sachant que plusieurs partenaires ne peuvent plus apporter de soutien significatif au secteur (coopération espagnole, coopération italienne ou l'AFD). Cette part diminue tandis que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) du Ministère de la Santé pour la période 2014-2016 prévoit une augmentation de 13,6% de l'allocation au Ministère de la Santé par rapport à l'année 2013.

Sur un budget de 13 milliards de dirhams (1 161 886 847 d'euros) en 2014, le montant maximum des tranches de cet AB, 25 millions d'euros, représenterait dans l'hypothèse d'un budget constant et si la tranche était déboursée en totalité, autour de 2,15% du budget du Ministère de la Santé.

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. Il permet un effet de levier sur des 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'appuis dont le présent appui sectoriel ne représentent qu'une faible part des dépenses publiques, et ont donc un impact réduit sur le cadre budgétaire global. De plus, l'appui complémentaire qui accompagne les appuis budgétaires dans un cadre cohérent permet d'apporter l'expertise et le renforcement des capacités recherchées par les ministères, en particulier en termes de convergence avec les meilleures pratiques européennes.

### **3.4. Principales activités**

#### *3.4.1. Appui budgétaire*

Les principales activités prévues dans le cadre du volet d'appui budgétaire du programme sont: le dialogue politique sectoriel (principalement axé sur la mise en œuvre générale de la réforme de la santé) via des réunions bilatérales régulières avec les parties-prenantes concernées à différents niveaux et plus élargies dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds (y incluses les Initiatives Mondiales pour la Santé); le suivi des performances du programme et la vérification des conditions de déboursement prévues pour chaque tranche dans la convention de financement (cf. 4.7); et le décaissement de l'appui budgétaire, sous forme de tranches annuelles, en fonction des performances atteintes.

#### *3.4.2. Soutien complémentaire*

Les moyens relatifs à l'accompagnement technique et institutionnel seront mobilisés pour appuyer la mise en œuvre du programme et la stratégie générale du Gouvernement dans ce secteur. L'appui complémentaire pourra s'articuler selon les axes indicatifs suivants:

- Un accompagnement technique moyen-terme auprès du Ministère de la Santé pour la mise en œuvre de sa stratégie 2012-2016, avec possibilité de mobiliser de l'AT court-terme pour répondre aux besoins identifiés par le Ministère de la Santé et l'UE.
- Un jumelage avec l'Agence Nationale de Santé Publique pour accompagner la réforme de la santé publique.
- Un projet en gestion indirecte avec l'OMS qui s'orienterait vers les Déterminant Sociaux de la Santé, la définition d'un paquet de soins primaires, et la mise en place d'un système d'évaluation des établissements de soins de santé primaires.

L'appui complémentaire comprendra aussi l'identification et la mise en œuvre d'un plan de communication et la visibilité, le suivi externe, les audits et l'évaluation finale du programme. Les détails concernant sa mise en œuvre sont développés au point 4.4.

### **3.5. Coordination des bailleurs de fonds**

La coordination avec les bailleurs de fonds a été assurée durant l'identification et la formulation de ce programme en consultant les Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) et en les associant aux réunions de restitution. Cette coordination sera poursuivie durant la mise en œuvre du programme lors des missions de suivi, mais aussi dans le cadre du "Groupe thématique Santé", initié et co-présidé par la Délégation et la coopération espagnole.

D'autre part, le Ministère de la Santé organise et préside une réunion annuelle de coordination des bailleurs de fonds du secteur, à laquelle sont invités tous les PTF, ainsi que le MEF et d'autres institutions partenaires et acteurs sectoriels. Elle sert de forum pour le partage d'informations et pour des discussions sur les progrès et les priorités du secteur, ainsi sur des thématiques ciblées.

La coordination avec la BM s'est concrétisée par des missions conjointes durant la formulation de son "Programme pour résultats" au secteur de la santé, qui devrait démarrer en 2015. La coordination sera poursuivie au travers de missions de suivies conjointes.

Dans cette nouvelle phase, s'ajoute l'appui des Initiatives mondiales pour la santé, partie intégrante des PTFs.

### **3.6. Parties prenantes**

Les parties prenantes dans la mise en œuvre du Programme Santé II peuvent être groupées dans les catégories suivantes :

- Le gouvernement, à savoir: le Ministère de la Santé et ses niveaux décentralisés responsables directs de la mise en œuvre de la réforme de santé; le MEF en charge du budget de la santé ; les ministères de l'Intérieur, l'Emploi, la Solidarité et la Famille, impliqués dans les volets de la réforme concernant l'égalité, l'équité et la solidarité de l'accès aux soins pour diverses catégories de la population, et le Ministère de l'Enseignement Supérieur concerné par la formation initiale médicale ;
- Les organisations non gouvernementales et membres de la société civile, y incluses organisations de femmes présentes dans le secteur, parties prenantes à la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur;
- Les collectivités locales qui participent inégalement à la réforme, certaines mettant à disposition du personnel, le gardiennage des établissements de santé, le transport, d'autres prenant en charge les frais d'eau et d'électricité.

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

Depuis près de dix ans, l'UE accompagne le Gouvernement du Maroc dans ses efforts d'amélioration des performances du système de santé, particulièrement au niveau des soins de santé de base au travers des programmes d'appui PASS et CMB. Malgré l'évolution positive indéniable de la réforme du secteur de la santé, telle que mentionnée au point 2.3.1, le bilan de sa mise en œuvre montre des défis importants encore à relever. Le présent appui de l'UE permettra, d'une part, de consolider les acquis du programme précédent, notamment pour soutenir les autorités marocaines afin de maintenir le cap de la réforme, et d'autre part, de prendre en charge des besoins qui deviennent fondamentaux: l'accès équitable à des soins de qualité, l'amélioration de la gestion des RH, l'amélioration de la gouvernance, la mise en place d'un système d'information et d'appui à la décision.

En outre, la valeur ajoutée reconnue de l'appui budgétaire mobilisé par l'UE réside aussi dans le développement d'un dialogue politique transparent et constructif qui permet d'échanger avec les autorités marocaines sur l'avancement des réformes entamées et de prendre en compte les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre. Un autre élément qualifiant de l'appui de l'UE est l'accompagnement technique, notamment dans le renforcement des capacités institutionnelles, l'identification des outils et mécanismes pour améliorer la gestion et l'analyse financière et l'amélioration des systèmes d'information.

## **4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **4.1. Convention de financement**

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

### **4.2. Période de mise en œuvre opérationnelle indicative**

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

### **4.3. Critères et calendrier indicatif du décaissement du soutien 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'AB et des composantes du présent programme sectoriel. Les conditions, qui doivent être remplies chaque année sur toute la durée du programme, sont des progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité; des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques; des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique et de la stratégie sectorielle; et des progrès satisfaisants en matière de transparence et de contrôle 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'AB adoptée en 2012, chacun de ces critères fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un rapport qui leur sera consacré.

En ce qui concerne les décaissements des tranches d'AB 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 et de résultats permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau de chacun des résultats attendus du programme. Les décaissements de l'AB seront réalisés avec une première tranche fixe et trois tranches variables subséquentes. Pour les trois tranches variables, un seul décaissement annuel est prévu, de préférence, au cours du deuxième trimestre de chaque année, les données nécessaires à la vérification d'une grande partie des indicateurs de performance étant disponibles en décembre de l'année précédente à celle du décaissement. Le calendrier et les montants indicatifs des décaissements sont résumés dans le tableau ci-dessous (en millions d'euros) sur la base de l'exercice budgétaire du pays partenaire.

Année fiscale (Année N= signature)	N	N+1				N+ 2				N+ 3				Total
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Type de tranche														
Tranche fixe	10,5													10,5
Tranche variable			25				25				25			75,0
<b>Total</b>	<b>10,5</b>		<b>25</b>				<b>25</b>				<b>25</b>			<b>85,5</b>

#### 4.4. Détails concernant le soutien complémentaire

##### 4.4.1. Passation de marchés publics (Gestion 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 contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
AT moyen terme	Services	1	T3 2015
AT court terme (Enquêtes, formation continue personnel de santé, stratégie de santé, communication et visibilité)	Services	1	T1 2016
Missions de suivi	Services	1	T1 2016

##### 4.4.2. Gestion indirecte avec une organisation internationale (OMS)

Une partie de la présente action ayant pour objectif l'appui à la mise en œuvre du programme pourra être mise en œuvre en gestion indirecte avec l'OMS conformément à l'article 58 (1)(c) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. L'OMS, en tant qu'autorité directrice et coordinatrice de l'action sanitaire mondiale, joue un rôle stratégique en tant que chef de file dans le secteur de la santé. Partenaire privilégié du MS grâce à son expertise technique dans les domaines sanitaires prioritaires, la participation de l'OMS à la mise en œuvre du programme est à la fois une nécessité et un souhait exprimé par les autorités sanitaires marocaines. L'OMS pourrait apporter une expertise particulière au Ministère de la Santé sur la mise en œuvre de la stratégie nationale des déterminants sociaux de la santé, la mise en place d'un système d'évaluation des performances des Etablissements de Soins de Santé de Base, la définition du paquet de soins de santé primaire, et la mise en place d'un programme en vue de la couverture sanitaire universelle.

L'entité chargée de l'exécution de ce projet se verra déléguée l'exécution de tâches relatives à la gestion d'appels d'offre, de passation et de gestion de contrats essentiellement pour la mobilisation d'expertise externe (internationale et locale) nécessaire à la couverture des thématiques qui seront couvertes par ce projet. Un

suivi resserré et documenté sera apporté par la Délégation de l'UE au respect de la visibilité du financement de ce projet par l'Union européenne.

L'OMS réalise actuellement l'évaluation ex-ante conformément à l'article 61(1) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Dans l'anticipation des résultats de cette évaluation, l'ordonnateur juge, sur la base d'une évaluation préliminaire et de la bonne coopération de longue date avec cette organisation, que celle-ci peut être investie des tâches d'exécution du budget dans le cadre de la gestion indirecte.

#### 4.4.3. *Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc(Jumelage)*

Une partie de la présente action ayant pour objectif de renforcer la capacité de certains organes du Ministère de la Santé sera mise en œuvre en gestion indirecte avec le Gouvernement du Maroc conformément à l'article 58 (1) (c)(i) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. L'instrument le plus approprié est celui du jumelage institutionnel qui se fera avec une institution similaire d'un pays européen. Un jumelage au profit de l'appui à la mise en place de l'Agence de Santé Publique a été identifié. Le Royaume du Maroc agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions. La Commission procède à un contrôle ex- ante pour toutes les procédures de marchés publics et de subventions. Les paiements sont exécutés par la Commission.

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

#### 4.5. **Champ d'application de l'admissibilité géographique pour la passation de marchés dans le cadre de la gestion directe et la gestion indirecte**

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, est applicable.

L'ordonnateur compétent peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 9, paragraphe 2(b) du Règlement (UE) 236/2014 en cas d'urgence ou si les produits et services ne sont pas disponibles sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si les règles d'éligibilité risquent de rendre extrêmement difficile, voire impossible, la réalisation de la présente action.

#### 4.6. **Budget indicatif**

Le montant du programme s'élève à quatre-vingt-dix millions d'euros (90 millions d'euros), dont la répartition indicative se présente comme suit :

<b>Composante</b>	<b>Montant (en euros)</b>	<b>Autre contribution (indicative)</b>
3.3. – Appui budgétaire – Contrat de réforme sectorielle	85.500.000	N.A.
4.4.3. Passation de marchés (gestion directe) – (Assistance technique, études, formation et suivi).	2.650.000	N.A.
4.4.4. Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc (Jumelage)	900.000	N.A.
4.4.5 Gestion indirecte avec une organisation	600.000	

internationale (OMS)		
4.8. – Evaluation et audit	250.000	N.A.
4.9. – Communication et visibilité	100.000	N.A.
Total	90.000.000	N.A.

#### 4.7. Suivi de l'exécution

Des missions annuelles externes de suivi auront lieu. Elles permettront d'évaluer l'état d'exécution du programme et de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies. A titre indicatif, deux missions de suivi, conjointes avec la Banque Mondiale, seront prévues chaque année. Les conditions générales de déboursement de toutes les tranches correspondront à la permanence des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire, tels que repris au point 2.3. La première mission annuelle de suivi sera plus particulièrement centrée sur la vérification des conditions de décaissement de l'appui budgétaire, sur base de la revue des pièces justificatives fournies par les autorités marocaines (rapports annuels d'activités, données statistiques, etc.), d'entretiens avec les parties prenantes et de visites de terrain.

#### 4.8. Évaluation et audit

Le déroulement fréquent de missions de suivi, permettant d'évaluer à intervalles réguliers la performance de la mise en œuvre du programme, rendent redondant une évaluation à mi-parcours.

La Délégation continuera à assurer un compte rendu régulier et complet de son dialogue politique avec le Ministère de la Santé (missions de suivi, réunions post décaissements, groupes thématiques santé, réunions annuels des PTFs), qui sont enregistrés dans la synthèse globale faite par la Délégation sur tous les dialogues de tous les programmes. Ce dialogue politique couvre également la partie "demande de soins/couverture médicale".

Le programme fera l'objet d'une évaluation externe finale par la Commission à la fin de son exécution et portera sur l'ensemble du programme. 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 appui complémentaire, un audit des contrats d'assistance technique, études, formation et suivi, communication et visibilité, pourrait être effectué par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

Cet audit sera de préférence effectué à la fin des contrats objet de l'audit, durant la dernière année de la mise en œuvre opérationnelle de la présente action.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Evaluation finale du programme	Services	1	T4 2019
Audit éventuel de la composante d'appui complémentaire	Services	1	T1 2019

#### 4.9. Communication et visibilité

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

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, avant le début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan

d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué dans la section 4.5 ci-dessus.

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

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

Ce plan inclura des actions à titre indicatif des conférences de presse, la diffusion de résultats d'études, des événements à dates emblématiques, un 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.).

Le budget alloué à ce volet du programme est de 100 000 d'euros, intégré sous l'AT moyen-terme de l'appui complémentaire. Le plan de communication et de visibilité sera réalisé dans le cadre du contrat d'AT, qui sera conclu moyennant la conclusion de marchés publics suite à un appel d'offres international restreint.

Objet, en termes génériques, si possible	Type	Nombre indicatif de contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Communication et visibilité	Services	1	T4 2015

FR

**ANNEXE 2**

À la décision d'exécution de la Commission approuvant le programme d'action annuel 2014 en faveur du Maroc

**Fiche d'Action pour le Programme d'appui à la réforme du secteur Justice**

**1. IDENTIFICATION**

Intitulé/Numéro	<b>Programme d'appui à la réforme du secteur de la justice</b> CRIS numéro: ENI/2014/037-371		
Coût total	Le montant total de la contribution du budget de l'Union européenne s'élève à 70 000 000 EUR répartis comme suit : - 60.000.000 EUR au titre de l'appui budgétaire - 10.000.000 EUR au titre de l'appui complémentaire		
<b>Appui Budgétaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion et type de financement	Gestion directe Contrat de réforme sectorielle		
Type du code de l'aide	A02 – Appui budgétaire sectoriel	Marqueurs	BSAR
Code CAD	15130	Secteur	Développement des services légaux et judiciaires
<b>Appui complémentaire</b>			
Méthode d'assistance / Mode de gestion et type de financement	1) Gestion directe 2) Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc 3) Gestion indirecte avec deux organisations internationales		
Code CAD	15130	Secteur	Développement des services légaux et judiciaires

**2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL**

**2.1. Résumé de l'action et de ses objectifs**

Le plan d'action Union européenne (UE)-Maroc de la politique européenne de voisinage ainsi que la stratégie de coopération de l'UE 2014-2017 avec le Maroc constituent le cadre à travers lequel l'UE oriente son action visant, entre autres, à l'amélioration de la gouvernance au Maroc. Ceci se traduit par des appuis envisagés au renforcement de la démocratie et des droits de l'homme, à la lutte contre la

corruption, à l'amélioration de la gestion économique, et à la réforme du secteur de la justice.

La Charte de la réforme du système judiciaire (ci-après « la Charte ») adoptée en juillet 2013, au terme d'un processus participatif, offre un cadre adéquat pour une réforme globale du secteur de la justice. En outre, un plan opérationnel global (POG), préparé par le Ministère de la Justice et des Libertés (MJL) est venu préciser en mars 2014 les axes/objectifs et les moyens d'exécution nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme, y compris les ressources financières, estimées de manière indicative à un montant global de 340 millions d'euros.

Le programme d'appui proposé par l'Union européenne a pour but de soutenir la mise en œuvre de la réforme et, plus particulièrement, le pouvoir judiciaire qui doit émerger de cette réforme. Il doit également soutenir le Ministère de la justice, les acteurs non étatiques (ANE) notamment les professionnels des métiers du droit ainsi que les organisations de la société civile actives dans le secteur de la justice, afin d'assurer une mise en œuvre effective de la réforme judiciaire. Dans le cadre de cette réforme, la justice est vue, d'une part, comme un pouvoir constitutionnel indépendant à l'instar du Législatif et de l'Exécutif et, d'autre part, comme un secteur et non simplement comme un « appareil » judiciaire, et, donc, comme un service public intégré protecteur des droits et libertés, avec comme objectif essentiel d'en faire un service accessible, indépendant et en ligne avec les standards internationaux.

Le renforcement de l'indépendance de la justice agira aussi sur un ensemble d'autres facteurs tels que la liberté d'expression et de rassemblement et le renforcement du rôle de la société civile car l'administration conserve parfois un pouvoir discrétionnaire même si un recours à un tribunal est théoriquement possible. Il peut arriver que les délais pour obtenir une décision de justice rendent en pratique ce droit inopérant.

## **2.2. Contexte national**

### *2.2.1. Principaux défis en matière de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive et durable<sup>1</sup>*

Le Maroc est un pays de 33 millions d'habitants, aux liens très étroits avec l'Union Européenne. C'est un pays à revenu intermédiaire bas, tributaire des importations d'énergie. Depuis le début des années 2000, le pays connaît une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du Produit Intérieur Brut (PIB) se situerait à 4,4% en 2013, avec un niveau de revenu moyen par habitant de 2310 euros. Cette évolution favorable n'a cependant pas entraîné de transfert significatif de la valeur ajoutée entre secteurs. Bien qu'on ait observé une légère tertiarisation de l'économie au dépend du secteur primaire, la structure de la production est restée relativement inchangée : 16,4% pour le secteur primaire, 28,5% pour le secteur secondaire et 55,1% pour le secteur tertiaire. Cette croissance économique a permis des progrès sociaux importants. Le Haut-Commissariat au Plan prévoit que le pays serait en mesure, en 2015, de réaliser tous les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). L'ODM 1 de réduction de

---

<sup>1</sup> L'ensemble des données macroéconomiques présentées dans cette partie sont issues des derniers documents publiés par le Ministère de l'Economie et des Finances (Direction des Etudes 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).

l'extrême pauvreté et de la faim est déjà atteint. En effet, le "Global Monitoring Report" de 2011 de la Banque Mondiale confirme que le Maroc n'accusait pas de retard dans l'achèvement de cet OMD. Il était à 10% de l'achèvement des cibles 2.a pour l'éducation primaire et 5.a pour la réduction de la mortalité maternelle. Le niveau de développement social reste limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale est passée à 9% en 2009, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI à 40,9 en 2009 (32,1 en Egypte ou 37,7 en Jordanie).

La situation en matière de santé et d'éducation montre aussi un écart significatif par rapport aux autres pays de la région, en dépit des avancées importantes. En 2012, le taux de mortalité infantile s'élevait à 28.8/1000 (contre 16 en Tunisie, 21 en Egypte ou 19/1000 en Jordanie), et le taux d'alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus se situait à 67% durant la période 2008-2012, contre 79,1% en Tunisie, 74% en Egypte ou 91% en Jordanie.

En matière d'emploi, le taux de chômage s'est réduit, s'établissant à 9% en 2012, mais son niveau reste important parmi les jeunes en milieu urbain où il touche 32,4% de la population active des 15-24 ans. 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, dont l'évolution vers un système de plus en plus libéral et démocratique pendant les dernières années paraît assurée, bien que des progrès restent encore à réaliser. Le pays est partie à toutes les principales conventions des Nations Unies sur les droits de l'Homme et coopère de manière satisfaisante avec les comités conventionnels. Les droits de l'Homme ont pris une place très importante dans la nouvelle Constitution de 2011, mais la mise en œuvre effective de la législation reste un défi. Le pays a connu des progrès significatifs dans la transparence et la neutralité de son processus électoral. La capacité institutionnelle et le pouvoir réel du Parlement sont encore assez limités; cependant, la réforme constitutionnelle prévoit pour celui-ci un rôle accru, ce qui est un signe encourageant. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a entamé des réformes importantes pour renforcer les droits des femmes, même si la mise en œuvre du Plan pour l'égalité devrait permettre des améliorations. Par ailleurs, les carences du système judiciaire appellent une réforme profonde. A cet égard, un chantier national de réforme du secteur de la justice, qui devrait assurer son indépendance et renforcer la transparence et l'équité dans l'application de la loi, vient d'être mis en place.

### 2.3. Admissibilité à l'appui budgétaire

#### 2.3.1. Politique générale

##### Pertinence de la politique

La réforme de la politique du secteur de la justice repose sur les six axes stratégiques suivants: 1) consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire; 2) moraliser le système de la justice; 3) renforcer la protection des droits de l'Homme et des libertés; 4) améliorer l'efficacité et l'efficience de l'appareil judiciaire; 5) étendre les capacités institutionnelles du système judiciaire, et; 6) moderniser l'administration judiciaire. Ces six objectifs se déclinent en sous-objectifs, mesures et mécanismes de mise en

œuvre détaillés. Certains sont très spécifiques, d'autres dépendent de la réforme du Code pénal et des codes de procédure pénale et civile et du contenu des projets de lois organiques prévues par la Constitution. Des délais d'exécution ont été fixés pour chacune des mesures d'application.

Ces axes stratégiques répondent de façon pertinente aux faiblesses identifiées depuis de nombreuses années dans toutes les analyses relatives au secteur. En effet, le secteur de la justice se caractérise essentiellement par l'existence de restrictions à l'indépendance de la justice (notamment dues à l'organisation hiérarchisée du parquet qui place les magistrats du ministère public sous l'autorité du Ministre de la justice, donc du pouvoir exécutif), par une prévalence très importante de la corruption (les indicateurs de référence en matière de corruption comme les enquêtes nationales désignent les services de la justice parmi les plus affectés par la corruption), l'accès difficile au droit et à la justice (inexistence d'un système d'assistance judiciaire, faiblesse de l'aide juridictionnelle, lenteur des procédures liée au manque de moyens, carences de l'accueil dans les tribunaux, faible recours aux modes alternatifs de règlement de litiges, etc.) et enfin, l'absence d'une politique pénale qui garantisse les droits et les libertés, ainsi que la faiblesse des capacités des acteurs plus particulièrement des juges.

Par ailleurs, la réforme est en cohérence avec les objectifs et politiques de développement tant gouvernementaux que de l'Union européenne et intègre les questions transversales définies dans le Consensus européen sur le développement. En effet, dans la mesure où la stratégie sectorielle vise la promotion de l'indépendance du pouvoir judiciaire et qu'elle met l'accent sur un meilleur accès à une justice équitable et protectrice des droits et libertés, la politique proposée est pertinente et répond aux principes de la politique de voisinage et plus précisément aux communications « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » de 2011, qui mentionne expressément la justice comme une priorité et un pilier fondamental de la consolidation de la démocratie. La stratégie répond également à la politique de développement de l'UE, et plus particulièrement au « Programme pour le Changement » de 2011 et à la Communication Conjointe « Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE –Vers une approche plus efficace » (Décembre 2011).

#### Crédibilité de la politique

L'appropriation de la réforme est clairement décelable au Ministère de la justice, le travail considérable fourni sur le programme Opérationnel Global en témoigne. Les mécanismes et les mesures de la Charte ont en effet été déclinés en 36 sous-objectifs de la Charte en 191 fiches de documentation des actions et en 31 premiers indicateurs d'objectifs. Ceci démontre l'importance accordée par le Ministère à ce processus de planification de l'ensemble des actions de réforme, même s'il est clair qu'un travail additionnel devra être en particulier fourni de façon à en faire des indicateurs de résultats ou d'impact plutôt que des indicateurs de processus. En outre, le travail sur les deux lois organiques progresse puisque celles-ci ont été envoyées pour examen au Secrétariat général du Gouvernement. En ce qui concerne la protection des droits et des libertés, une commission de magistrats de différents horizons vient de finaliser le projet de révision du code de procédure pénale, avec pour objectif de pouvoir introduire le projet complet de texte dans le circuit législatif dans les semaines à venir. Enfin, l'engagement de l'Institut Supérieur de la Magistrature sur les questions de renforcement de capacités est également démontré.

La question du renforcement des capacités est reconnue comme une priorité, la mise aux normes internationales des cursus de formation comme un objectif.

Sur le plan de la budgétisation de la réforme, le Plan Opérationnel Global communiqué par le Ministère de la Justice comporte une estimation budgétaire des coûts prévisionnels de la mise en œuvre de la réforme. Le coût total de celle-ci a été estimé à 340 millions d'euros pour la période 2014-2020. Selon cette estimation, 74% de ce montant serait dédié à la modernisation de l'administration et au renforcement de sa gouvernance. Le travail effectué devrait déboucher sur une planification budgétaire pluriannuelle du coût de la réforme. A noter que le Ministère de la Justice sera un Ministère pilote en 2015 sur la préparation de l'application de la nouvelle Loi Organique des Finances. Cette loi organique est considérée comme un véritable référentiel en matière des finances publiques, visant l'adoption d'une nouvelle philosophie de gouvernance basée sur la performance, la transparence et la reddition des comptes. La Loi de Finances pour 2014 prévoit un budget total général pour le Ministère de 354 millions d'euros. Ce budget représente une augmentation de 5,49% par rapport à 2013, et une augmentation supérieure à l'accroissement des charges de l'Etat global (2,52%). 86% du budget annuel 2014 sont réservés aux frais de personnel qui ont augmenté de près de 10%. Les frais de fonctionnement hors salaires sont restés les mêmes pour les deux années 2013 et 2014. Par ailleurs, la part du personnel du Ministère de la justice par rapport à l'effectif global de la fonction publique a augmenté de 4% en 2014.

### 2.3.2. *Politique macroéconomique*

L'économie marocaine fait preuve d'une certaine résilience face à la conjoncture régionale et mondiale défavorable. La croissance du PIB a atteint 4,5% en 2013, grâce à une production agricole exceptionnellement bonne (+17%). Parallèlement, l'inflation est restée bien maîtrisée en 2013.

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

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

Les dernières projections, réalisées en janvier/février 2014, par la Banque Centrale, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Fonds Monétaire International, concordent sur: une hausse de la production globale, de l'ordre de 3,5 à 4,2% en 2014, sur base d'un retour à une croissance moyenne du secteur primaire et une légère reprise de la production non agricole, un déficit budgétaire de 4,8 à 4,9% du PIB, un niveau d'inflation aux alentours de 2,5% et un déficit du compte courant de la balance des paiements de 7.5% du PIB.

Sur cette base, nous pouvons conclure qu'un cadre macroéconomique axé sur la stabilité est en place et que des progrès visant à maintenir les principaux équilibres

essentiels sont réalisés. La condition générale des appuis budgétaires liée à la stabilité macroéconomique est par conséquent remplie.

### 2.3.3. *Gestion des finances publiques*

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

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

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

Ces défis devraient être progressivement adressés par la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF), dont l'UE accompagne la mise en œuvre, à travers le programme "Hakama" (Gouvernance Publique), signé en décembre 2013. Le projet de LOLF, qui constitue le cadre stratégique de mise en œuvre de la réforme budgétaire pour les quatre à cinq années à venir, a été adopté en janvier 2014 en Conseil des Ministres et est actuellement en cours d'examen au Parlement.

La nouvelle Loi Organique favorisera davantage de performance, transparence et démocratie budgétaires, par la mise en œuvre d'un ensemble cohérent et interdépendant de dispositions, couvrant l'ensemble du système budgétaire.

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons conclure que le Maroc continue à être éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale associée au système de gestion des finances publiques.

### 2.3.4. *Transparence et contrôle du budget*

L'information rendue publique sur la gestion budgétaire s'est progressivement accrue au cours de ces dernières années avec aujourd'hui 10 rapports thématiques, accompagnant le Projet de Loi de Finances, dont, notamment, ceux portant sur: la présentation du PLF (Rapport Economique et Financier), les dépenses fiscales, les Etablissements et Entreprises Publics, les Comptes Spéciaux du Trésor, la Dette publique ou la Caisse de Compensation (mécanisme de subvention des produits de première nécessité).

Egalement, la Trésorerie Générale du Royaume publie, désormais, des bulletins mensuels, présentant des données agrégées, selon la classification économique, de l'exécution de la loi de Finances.

Le niveau de détail (en particulier sur l'exécution), la quantité et la qualité de l'information sur la gestion budgétaire rendue publique, en temps souhaitable, aux différentes phases du cycle budgétaire, devrait s'accroître au cours des prochaines années avec la mise œuvre des dispositions prévues par le projet de LOLF.

Le Gouvernement a rendu public, sur le site internet du Ministère de l'Economie et des Finances, le Projet de Loi de Finances (PLF) 2014, suite à son approbation en Conseil de Gouvernement, puis en Conseil des Ministres (présidé par le Chef de l'Etat), au moment de la transmission au Parlement, au mois d'octobre 2013. Suite à son approbation, successivement par la Chambre des Représentants (Chambre basse) et par la Chambre des Conseillers (Chambre haute), la Loi de Finances a été à nouveau rendue publique, fin décembre 2013, dans sa version amendée par les Parlementaires.

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons également conclure que le Maroc continue à être éligible à l'appui budgétaire, du point de vue de la condition générale associée à la transparence et au contrôle du Budget.

#### **2.4. Enseignements tirés**

La politique de voisinage de l'Union européenne est fondée sur des valeurs communes comprenant la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme.

La réforme de la justice dans les pays partenaires du voisinage Sud, dont le Maroc, s'inscrit dans ce contexte, mais reste tributaire de l'évolution historique de leurs institutions et de la diversité des sources du droit. Aussi, le processus de transition démocratique et de réforme constitutionnelle en cours au Maroc ne s'est-il pas encore traduit par une justice plus rapide, plus transparente, plus juste.

A cet égard, plus d'efforts doivent être déployés pour assurer le respect de l'Etat de droit à travers une justice effective, impartiale et indépendante qui garantisse l'accès à la justice pour tous et les conditions pour un procès équitable.

Ces efforts ont été entamés dans le cadre de la précédente intervention de l'UE au Maroc avec la mise en œuvre du projet "Modernisation des Juridictions au Maroc" (lancé en 2002 et terminé en juin 2010). Ce projet visait à améliorer le fonctionnement du système judiciaire et à apporter des efforts de réforme significatifs allant de la modernisation de l'administration judiciaire au renforcement des capacités organisationnelles et structurelles du Ministère de la Justice et de ses structures régionales. Le but recherché était d'améliorer et de moderniser les capacités structurelles et organisationnelles des 40 juridictions de droit commun les plus importantes, afin de permettre notamment une accélération des procédures, une réduction des délais de traitement des dossiers, une meilleure traçabilité du suivi des affaires, une meilleure connaissance du droit et une meilleure gestion du patrimoine informationnel et documentaire du Ministère et des Juridictions.

Globalement, le projet a obtenu des résultats importants, même si diverses contraintes notamment administratives, ainsi que les difficultés de gestion, notamment lors des appels d'offres, ont impliqué une action bien moins rapide et en profondeur de celle initialement prévue. Une des leçons tirées de cette expérience est qu'une approche globale, non morcelée, en appui à une réforme sectorielle, devait être privilégiée.

## 2.5. Actions complémentaires

En ce qui concerne la complémentarité avec les autres projets de l'UE et d'autres bailleurs de fonds, le projet qui a le plus d'importance en ce qui concerne l'accès au droit et à la justice est le programme de l'UE portant sur l'égalité entre hommes et femmes qui réserve une partie importante à l'aide juridique et juridictionnelle aux femmes, notamment celles victimes de violences, l'acteur principal étant le ministère du développement social, de la femme et de la solidarité (MDSFS). En synergie avec ce programme, le futur programme d'appui au secteur de la justice envisage des interventions pour accroître la promotion et la protection des droits des femmes et des enfants, notamment la lutte contre les discriminations et la violence envers les femmes, et par l'application des réformes récentes du Code de la Famille conformément aux diverses conventions des Nations Unies que le Maroc a ratifiées.

Tout aussi récent est le projet d'appui de la Banque Mondiale approuvé en 2013, qui se concentre sur l'amélioration du fonctionnement des juridictions (7,4 millions EUR) et la mise à niveau des capacités de planification et de gestion stratégique du Ministère de la justice (3,7 millions d'euros.).

Les principaux autres projets d'accompagnement de la Charte sont celui que l'Espagne mène (ADL II) sur l'efficacité de la justice sous l'angle de la gestion financière et du rapport de la justice avec les justiciables sous l'angle de la sensibilisation aux droits des groupes vulnérables notamment les femmes victimes de violence, en parallèle avec les projets ONU FEMMES et du Fonds des Nations-Unies pour la Population (UNFPA) (Tamkine) menés depuis quelques années dans le même but.

De manière générale, l'UE appuie le Maroc pour mieux assurer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément aux normes internationales. Afin de poursuivre le développement de la coopération entre les autorités judiciaires et de police du Maroc et des États membres, l'UE associe le Maroc aux divers volets (accès à la justice et à l'aide judiciaire, différends transfrontaliers en matière de droit de la famille, système pénal et pénitentiaire, etc.) du programme régional EUROMED Justice lancé en 2003 et dont la troisième phase est près de se terminer.

Dans la composante liée à la réforme de la justice du projet régional "Renforcer les réformes démocratiques dans le voisinage Sud" (programme conjoint UE - Conseil de l'Europe qui doit s'achever en décembre 2014), des évaluations du fonctionnement de la justice au quotidien sont réalisées et des programmes pilotes ciblés pour l'amélioration de la performance des tribunaux sont élaborés et mis en œuvre. Afin d'assurer la continuité de ces activités essentielles au suivi de l'efficacité des réformes entreprises dans ce secteur, il est proposé d'intégrer cette composante dans le nouveau programme.

L'appui actuel de l'UE au renforcement institutionnel d'un acteur important du secteur de la justice, le Conseil National des Droits de l'Homme, complète ce panorama, en plus des projets menés par les OSC financés par l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) de l'UE. Les deux types d'acteurs mènent, en lien avec la mission qui leur est propre, des activités de plaidoyer sur la mise en œuvre d'une réforme respectueuse et promotrice des droits humains fondamentaux.

## **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 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 politique et socio-économique. Toutefois, certains facteurs de risques subsistent, que la coopération européenne s'attache à résoudre.

De manière générale, les risques les plus saillants identifiés à ce jour et mentionnés dans d'autres parties de la présente fiche concernent notamment l'administration de la justice, ainsi que son manque de moyens. Les faiblesses identifiées en matière de convergence et d'efficacité des politiques publiques constituent également un défi. 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 (le Maroc est classé à la 91ème place sur 170 pays pour l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2013) démontrent que beaucoup d'efforts doivent être investis dans l'application effective du cadre juridique et institutionnel créé pour lutter contre la corruption.

Afin d'atténuer les risques identifiés, l'Union européenne se propose notamment d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de la justice par le biais d'un programme d'appui sectoriel. Elle suit, au titre de son dialogue sur les politiques ou par le biais de la coopération, la réflexion entamée sur la convergence des politiques publiques et vient de s'engager dans un nouveau programme d'appui de l'UE à la réforme budgétaire et fiscale. Elle appuie par ailleurs les principales institutions de 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 celle-ci.

## **3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DU CONTRAT D'APPUI BUDGÉTAIRE**

### **3.1. Objectifs**

L'objectif général du programme est le renforcement de l'Etat de droit par un système de justice accessible, indépendant et respectueux des standards internationaux.

Les objectifs spécifiques du programme d'appui de l'UE sont les suivants:

- O1: Indépendance de la justice
- O2: Amélioration de l'accès au droit et à la justice
- O3: Renforcement de la protection judiciaire des droits et des libertés
- O4: Augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la justice

### **3.2. Résultats escomptés**

Les résultats qui devraient être obtenus par la mise en œuvre de la politique sectorielle de la justice sont identifiés ci-dessous par objectif.

### O1 : Indépendance de la justice

R1 : le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ) est opérationnel;

R2: Un mécanisme de coordination entre le Ministère de la justice et le CSPJ sera mis en place pour l'administration de l'appareil judiciaire, dans le cadre de la séparation des pouvoirs.

Les actions à mener pour l'atteinte de ces résultats concernent, à titre indicatif, la mise en place par le CSPJ des systèmes de gestion administrative et financière, afin d'asseoir son indépendance institutionnelle. Le CSPJ sera tenu de créer des structures et outils de gestion et management. Dans les cadres des interventions envisagées, le rôle et le fonctionnement de l'inspection générale des juridictions et des magistrats seront également à définir, à institutionnaliser et à pourvoir de moyens adéquats. Par ailleurs, la mise en place de la structure de coordination entre le CSPJ et le Ministère de la justice prévue par la Charte pourra être appuyée.

### O 2 : Amélioration de l'accès au droit et à la justice

R1 : la rationalisation de la carte judiciaire est effectuée selon le principe de rapprochement du service public de la justice des citoyens ;

R2: l'accès à la justice civile et pénale dans ses deux phases, précontentieuse et contentieuse, est amélioré pour toute personne présente sur le territoire marocain, sans discrimination entre catégories de population.

Les actions à mener à titre indicatif concerneraient l'engagement d'un dispositif statistique et de suivi des juridictions qui soit exhaustif et dont les résultats constitueront un préalable au projet de recomposition de l'organisation judiciaire, en fonction des besoins et de la démographie de la population. Par ailleurs, la rationalisation de la carte judiciaire devrait prendre en compte les standards internationaux en la matière.

Pour ce qui est de l'accès à la justice, les actions pourraient résulter de l'adoption d'un dispositif sur l'aide juridictionnelle et sur la médiation, y compris de la création et opérationnalisation de bureaux d'information et d'orientation des justiciables auprès des juridictions. Des critères d'octroi de l'aide juridictionnelle devraient être définis avec précision. Des actions de vulgarisation et de diffusion du droit pourraient être menées qui ciblent les différentes catégories de population en retrait du service public de la justice.

### O 3 : Renforcement de la protection judiciaire des droits et des libertés

R1 : les justiciables bénéficient d'une protection judiciaire accrue et les conditions de jouissance de leurs droits sont modulées selon les besoins propres aux catégories vulnérables ;

R2: la politique pénale est définie et menée en harmonie avec la constitution marocaine et les conventions internationales ratifiées avec le Maroc.

Les actions indicatives pouvant être menées sont la mise en place d'un contrôle de la définition des infractions pénales par les juridictions, l'équipement de locaux utilisés pour les interrogatoires de police d'un système d'enregistrement audiovisuel et son utilisation selon des normes prédéterminées, la mise en place d'un contrôle judiciaire sur les décisions de détention préventive et de manière générale un contrôle des garanties procédurales, la diffusion par le Ministère de la justice des règles de traitement a minima des prisonniers des Nations Unies et la formation des personnels de la police judiciaire, des parquets et pénitentiaires à leur application.

Pour ce qui est de la politique pénale, il pourrait s'agir de la mise en place du système de probation ou « contrainte pénale », la création de postes de conseillers d'insertion et de probation, la création de postes de juges d'application des peines, l'application de l'aménagement des peines, la mise en place et l'usage effectif de la médiation pénale, à l'issue de l'exécution d'un programme de formation à cet effet.

O4 : Augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la justice

R1 : les professionnels des métiers du droit sont formés au nouveau corps de droit harmonisé et aux techniques et outils de gestion judiciaire; ceci pourra aussi inclure la formation dans le domaine de la justice commerciale.

R2 : les juridictions font l'objet d'une gestion selon les techniques modernes.

Les actions à mener à titre indicatif concerneront l'élaboration et l'adoption de nouveaux statuts pour l'ISM et pour l'Ecole des greffes qui s'en détachera, prévoyant l'existence d'un corps de formateurs référents professionnel. L'élaboration et/ou révision des curricula de formation à l'aune des standards internationaux et comprenant la formation aux techniques de gestion moderne. Par ailleurs, l'adoption de normes et la mise en place de mécanismes relatifs à la gestion du temps, la gestion des dossiers, la gestion des étapes de procédure, l'utilisation de formats standardisés pour les affaires simples, le filtrage des pourvois en appel et la gestion des juridictions y compris la gestion financière, ainsi que l'adoption des systèmes basés sur des plus récentes technologies informatiques et de communication visant à instaurer le « guichet unique » comme principal outil indispensable à une gestion moderne des juridictions.

### **3.3. Motivation des montants alloués à l'appui budgétaire**

Le montant total alloué à ce programme dans le cadre du Plan d'Action Annuel (PAA) de la première année du Cadre d'appui unique est de 70.000.000 EUR (soit 44% du PAA), dont 60 millions d'euros sont attribués sous forme d'appui budgétaire. Ce montant représente un peu plus de 15% du coût estimé de la réforme, qui s'étalera sur 6 ans, le programme couvrant 4 ans. Le montant est fondé sur l'évaluation des besoins et de la capacité d'absorption du 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. Il permet d'avoir un effet levier par rapport aux réformes structurantes, facilite un suivi incitatif des 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'appuis - dont le présent appui sectoriel - ne représentent qu'une faible part des dépenses publiques, et ont donc un impact limité sur le cadre budgétaire global. Un rôle non-négligeable est joué par l'appui complémentaire qui accompagne les appuis budgétaires dans un cadre cohérent et permet d'apporter l'expertise et le renforcement des capacités recherchées par les ministères, en particulier en termes de convergence avec les meilleures pratiques européennes.

La part du budget du secteur de la justice représente environ 1% des dépenses publiques annuelles totales. Avec une population d'environ 33 millions d'habitants, le Maroc dépense environ 11 euros par habitant. Selon le rapport de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) sur les « Systèmes judiciaires européens », édition 2010, cette valeur est comparable avec celle des Etats européens

disposant d'un PIB similaire, notamment des pays comme l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie ou l'Ukraine.

Concernant la planification financière de moyen terme, le Ministère de la justice a été intégré dans le groupe de secteurs "pilotes" qui mettra en œuvre à partir de 2015, une programmation budgétaire pluriannuelle basée sur les résultats selon l'approche de la nouvelle Loi organique des finances, actuellement en discussion au Parlement. La Direction générale du Budget et du Contrôle sera responsable de la préparation et de l'édition de cette programmation et de son actualisation annuelle. La programmation budgétaire devra intégrer tous les financements spécifiques au secteur de la justice. Toutefois, cet outil reste à implanter et les capacités pour sa gestion à créer. Cela demandera des appuis et investissements certains en ressources humaines.

### **3.4. Principales activités**

#### *3.4.1. Appui budgétaire*

Les principales activités prévues dans le cadre du volet d'appui budgétaire du programme sont :

- Le dialogue politique sectoriel, alimenté par les travaux des mécanismes participatifs de suivi-évaluation prévus par la Charte, sera principalement organisé dans le cadre du Comité de Pilotage (CP) et axé sur la mise en œuvre générale de la réforme de la justice (avancées des réformes; état de mise en œuvre, résultats et impacts de la mise en œuvre de la stratégie ; intégration des transversalités). Ce dialogue prendra notamment la forme de réunions bilatérales régulières avec les parties prenantes à différents niveaux au secteur, y compris avec les organisations de la société civile (en particulier avant, pendant et après les missions semestrielles de suivi du programme) ainsi que dans le cadre de réunions plus élargies (réunions annuelles et thématiques prévues dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds et dans le cadre des institutions créées par l'Accord d'Association).
- Le suivi des performances: cela inclut d'une part le suivi général du programme (missions externes, analyse des rapports annuels d'activités, participation aux événements organisés sur la réforme de la justice) et d'autre part la vérification des conditions de déboursement prévues pour chaque tranche dans la convention de financement (cf. 4.7). Du côté des instances de la réforme, le suivi sera organisé de manière régulière par le CSPJ et le Ministère de la justice.
- Le paiement de l'appui budgétaire, sous forme de tranches annuelles, en fonction des performances atteintes, sur base des indicateurs conjointement définis.

#### *3.4.2. Soutien complémentaire*

Des moyens relatifs à l'accompagnement technique et institutionnel (appui complémentaire) seront mobilisés pour appuyer la mise en œuvre du programme et de la stratégie générale du Gouvernement dans ce secteur. Ainsi, ce soutien complémentaire se matérialisera par des actions de renforcement des capacités institutionnelles (Ministère de la justice, CSPJ, Institut Supérieur de la Magistrature - ISM) de la formation, de l'assistance technique en matière de planification et gestion de finances, de mise en place d'outils performants en tant que de besoin, de conseil et

d'études. A ce stade, cette proposition d'appui complémentaire, pourrait s'articuler selon les axes thématiques indicatifs suivants, non-exhaustifs:

- la programmation budgétaire pluriannuelle;
- la mise en place du nouveau dispositif de l'exercice du pouvoir judiciaire y compris celui de l'Inspection des magistrats et des juridictions ;
- les divers aspects de la réforme institutionnelle et le renforcement des capacités, au niveau de l'élaboration ou de la refonte des modules de formation, de l'élaboration ou de la révision de statuts, de la production et de l'identification et acquisition d'outils didactiques et leur utilisation pour la formation, de la constitution de cadres de formateurs professionnels référents dotés d'un statut et de leur formation, etc. ;
- l'organisation et la conduite du suivi-évaluation : suivi et évaluation selon des critères clairement définis, collecte de données et appui à la conception de réponses aux problèmes rencontrés, dialogue et coordination entre les composantes des comités de suivi-évaluation ;
- l'élaboration et l'opérationnalisation des procédures dont la mise en place est prévue par la Charte de la réforme du système de justice et dont l'importance est majeure afin d'accélérer l'impact de la réforme sur les bénéficiaires de toutes catégories. Ceci concerne notamment l'octroi d'aide juridictionnelle, le dépôt de plaintes par les justiciables, le dépôt de pétitions par les juges, etc. ;
- l'élaboration de statuts et de profils professionnels selon des critères clairement définis et appliqués ;
- des actions techniques ponctuelles, d'études, d'enquêtes et de formation, d'approfondissement de certaines mesures selon des besoins identifiés par le Ministère de la justice, l'ISM, le CSPJ et d'autres partenaires au programme.

L'appui complémentaire comprendra aussi l'identification et la mise en œuvre d'un plan de communication et la visibilité, le suivi externe, les audits et l'évaluation finale du programme.

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

### **3.5. Coordination des bailleurs de fonds**

Le gouvernement assure son rôle actuel de coordination institutionnelle à travers les services du Ministère de la Justice. Le Ministère a récemment créé un comité interne de coordination de la coopération internationale présidé par le Secrétaire Général. Il a été accordé que ce comité organisera au moins deux réunions annuelles de coordination des bailleurs de fond présents dans le secteur une fois le programme initié, afin d'assurer une meilleure cohérence et complémentarité des bailleurs impliqués dans le secteur.

Avec la création prévue du CSPJ, une dichotomie opérationnelle entre le pouvoir judiciaire et l'Exécutif devrait s'installer progressivement. Le Ministère de la Justice retiendra des tâches principalement administratives, même si elles ont une nature substantielle, alors que le CSPJ exercera des prérogatives nouvelles inhérentes à l'indépendance de la justice.

Selon le Plan opérationnel global, la responsabilité du suivi de la mise en œuvre de la réforme sera assurée respectivement par le CSPJ et le Ministère de la justice selon une méthode participative prévue par la Charte.

En ce qui concerne le mécanisme de coordination qui sera exercé par le Ministère de la justice, celui-ci pourrait associer de façon participative des représentants des diverses instances concernées, et donc, outre le CSPJ et le Ministère de la Justice, le CNDH, l'Association Nationale des Barreaux du Maroc (ANB), les représentants des organismes de la société civile actifs dans le secteur, des professeurs de droit des universités, éventuellement des membres des commissions parlementaires concernées ainsi qu'un représentant du CSPJ, au titre d'observateurs. A noter que dans l'avenir, le CSPJ sera aussi appelé à établir un comité permanent de suivi de la mise en œuvre de la réforme de la Justice, selon la stratégie actuelle du Ministère de la justice.

D'autres acteurs nationaux, seront impliqués dans la coordination de la réforme à divers degrés, tels l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption et l'Autorité chargée de la parité et de lutte contre toutes formes de discrimination prévues par la constitution. Les organisations de la société civile actives dans l'un ou l'autre champ de la justice, en relation avec la protection des groupes vulnérables, femmes, mineurs, réfugiés et migrants notamment, sont des partenaires naturels et incontournables. Ainsi, la mise en œuvre de la réforme se fera nécessairement par la convergence des efforts de tous ces acteurs, en synergie avec les instances de l'Etat, tout au long de la durée d'exécution de la Charte.

Du côté des bailleurs, un groupe thématique Gouvernance, présidé conjointement par la France et la Délégation de l'Union européenne, a été établi en 2011. Ce groupe se réunit avec une périodicité trimestrielle et a servi d'enceinte de coordination initiale autour de la préparation de ce programme.

### **3.6. Parties prenantes**

En faisant de la réforme de la justice une priorité et en encourageant le dialogue et la participation entre les parties prenantes, le gouvernement du Maroc reconnaît l'importance de ce secteur pour le pays et sa population. Cette réforme constitue ainsi un pilier de l'édification de l'Etat de droit au Maroc. La responsabilité première dans la mise en œuvre du présent programme revient au Ministère de la justice. Les autres parties prenantes peuvent être groupées dans les catégories suivantes:

- Le gouvernement: le Secrétaire Général de la Primature et les départements ministériels concernés notamment le MEF, les ministères de la Solidarité et la Famille, l'Enseignement Supérieur et les Affaires Générales et de la Gouvernance ;
- Au niveau régional et local, les structures déconcentrées du Ministère de la Justice ;
- Les institutions nationales indépendantes ;
- Les principaux Acteurs Non-Etatiques (ANE) en tête desquels les barreaux regroupés sous l'Association Nationale des Barreaux du Maroc, mais aussi les associations de jeunes avocats et les associations de magistrats.

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

Le présent appui de l'UE permettra, d'une part, de consolider les acquis des programmes régionaux et des interventions précédentes, notamment pour soutenir les autorités marocaines afin de faire des pas décisifs dans la mise en œuvre de la réforme du secteur.

En outre, la valeur ajoutée reconnue de l'appui budgétaire mobilisé par l'UE réside essentiellement dans le développement d'un dialogue politique transparent et constructif qui permet d'échanger avec les autorités marocaines sur l'avancement des réformes entamées et de prendre en compte les difficultés rencontrées dans leur mise en place.

Un autre élément qualifiant de l'appui de l'UE est l'accompagnement technique qui est de nature à aider les acteurs principaux de la réforme à maintenir le cap en dépit des obstacles qui ne manqueront pas de surgir lors du déroulement des actions programmées. Cette aide sera déployée notamment pour le renforcement des capacités institutionnelles, la mise en place des outils et mécanismes pour la gestion des institutions de la justice et pour améliorer la gestion et l'analyse financière et les systèmes de collecte de données et d'information tant des acteurs du secteur que des justiciables et contribuent à la transparence du système de la justice.

La réforme juridique et judiciaire, celle de la Justice, est un mécanisme de l'édification de l'Etat de droit au Maroc.

## **4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **4.1. Convention de financement**

Afin de mettre en œuvre ce programme, il est prévu de signer une convention de financement avec le pays partenaire, telle que prévue à l'Article 184, paragraphe 2, point b du règlement (UE; Euratom) n° 966/2012.

### **4.2. Période de mise en œuvre opérationnelle indicative**

La période de mise en œuvre opérationnelle indicative du programme, au cours de laquelle les activités décrites dans les sections 3.4 et 4.4 seront réalisées, est de 48 mois, 48 mois, à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement, sous réserve des modifications à convenir par l'ordonnateur responsable dans les accords concernés.

### **4.3. Critères et calendrier indicatif du décaissement du soutien 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 :

1. Progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité. Le contexte macroéconomique doit permettre aux autorités impliquées dans la réforme de poursuivre le programme dans de bonnes conditions.
2. Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques, sur base de la situation de référence établie à l'année N-1.

3. Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la politique et de la stratégie sectorielle.
4. Progrès satisfaisants en matière de transparence et de contrôle 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 fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un rapport qui leur sera consacré.

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 et de résultats permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau de chacun des résultats attendus du programme.

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

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

Année fiscale (Année N= signature)	Année N	Année N+1				Année N+ 2				Année N+ 3				Total
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
Type de tranche														
Tranche fixe	10													10
Tranche variable			16				16				18			50
<b>Total</b>	<b>10</b>		<b>16</b>				<b>16</b>				<b>18</b>			<b>60</b>

#### 4.4. Détails concernant le soutien complémentaire

##### 4.4.1. Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc

Une partie du présent programme ayant pour objectif de fournir des appuis dans des domaines techniques spécifiques (e. g. renforcement des capacités institutionnelles de l'ISM, formation et renforcement des capacités des différents acteurs) et concernant des éléments clés de la réforme (e. g. modernisation et chaîne pénale) sera mise en œuvre en gestion indirecte avec le Gouvernement du Maroc conformément à l'Article 58 (1)(c)(i) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

Un des instruments appropriés est celui du jumelage institutionnel qui se fera avec une institution similaire d'un pays européen. La sélection et le déroulement des projets de jumelage se réaliseront en accord avec les procédures et documents standards du Manuel de Jumelage.

Une assistance technique à moyen terme et de l'assistance technique à court terme (études, formation, etc.) sont aussi prévues.

Le Royaume du Maroc agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante pour toutes les procédures de marchés publics et pour toutes les procédures d'attribution de subvention. Les paiements sont exécutés par la Commission.

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

#### 4.4.2. *Gestion indirecte avec l'UNICEF et le Conseil de l'Europe (CdE)*

Une partie de la présente action sera conduite selon la modalité de gestion indirecte, respectivement dans les domaines de la justice des mineurs et de l'efficacité et l'efficience de la justice conformément à l'Article 58 (1)(c) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Une identification préliminaire d'organismes pouvant apporter une valeur ajoutée sur ces aspects de la réforme met en avant les atouts que présentent l'UNICEF et le Conseil de l'Europe dans ces domaines respectifs. Ce mode de mise en œuvre se justifie par la valeur ajoutée et les compétences avérées des deux instances ci-dessous pour les interventions pour lesquelles elles seraient sollicitées.

L'UNICEF joue un rôle stratégique en tant qu'agence de l'ONU ayant développé des indicateurs spécifiques exhaustifs pour la justice des mineurs mis en application dans des pays de la région avec le soutien de l'UE (notamment la Tunisie). Le travail considérable réalisé par cette agence dans ce domaine constitue une valeur ajoutée à l'équilibre entre les diverses composantes de la réforme de la justice vers une attention particulière aux groupes vulnérables et un gage de pérennité pour la réforme de la justice des mineurs au Maroc selon les recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Le Maroc irait alors au-devant des attentes de la communauté internationale dans ce domaine.

L'UNICEF sera responsable de mener une action pour rendre la justice plus accessible et plus adaptée aux enfants. Des programmes de renforcement de capacité et de formation des principaux acteurs sur le système de justice pour enfants seront réalisés. Des guides pratiques et des protocoles de prise en charge des enfants seront élaborés. L'action soutiendra la société civile travaillant au profit des enfants en contact avec la justice y inclus dans les centres de détention. Les structures judiciaires, notamment les espaces adaptés aux enfants dans les commissariats et les tribunaux seront équipés et réhabilités. Une base de données sera développée pour systématiser et informatiser l'enregistrement des données concernant les enfants en contact avec la loi. L'UNICEF se verra déléguée l'exécution de tâches relatives à la gestion d'appels d'offre, de passation et de gestion de contrats pour la mobilisation d'expertise, de subventions en faveur de la société civile, et l'achat d'équipements et les travaux nécessaires à l'action.

Le Conseil de l'Europe (via le CEPEJ) est déjà engagé auprès du Ministère de la justice dans des activités de conseil sur l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la justice. Son expérience répond plus particulièrement aux systèmes de gestion des

procédures, des juridictions, des dossiers, des délais, systèmes au cœur de l'amélioration de l'accès à la justice et du potentiel d'impact plus rapide sur les bénéficiaires notamment les justiciables. Le recours à cet organisme s'inscrit donc dans la continuité et l'approfondissement de la coopération déjà en place pour une réforme en profondeur de la justice.

Le Conseil de l'Europe sera responsable de mener une action pour améliorer le fonctionnement quotidien du service public de la justice rendu par les tribunaux en introduisant de nouvelles procédures visant à améliorer la qualité du processus judiciaire et en formant les personnels judiciaires dans la médiation, l'organisation de l'accès au tribunal, la gestion des expertises judiciaires, mesures effectives de notification des jugements et d'exécution des décisions, etc. L'action mènera une évaluation continue de l'évolution de l'efficacité et de la qualité du système judiciaire en utilisant la méthodologie et outils CEPEJ et réalisera des enquêtes pour mesurer la perception du service des tribunaux par les utilisateurs. Par ailleurs, l'action accompagnera le suivi des réformes législatives à travers l'expertise de projets de loi, à réaliser conjointement par les organes spécialisés du Conseil de l'Europe en fonction des sujets. Le Conseil de l'Europe se verra déléguée l'exécution de tâches relatives à la gestion d'appels d'offre, de passation et de gestion de contrats essentiellement pour la mobilisation de son réseau d'experts internationaux et nationaux (marocains) nécessaire à la couverture des thématiques qui seront couvertes par cette action.

L'UNICEF et le Conseil de l'Europe réalisent actuellement l'évaluation ex-ante conformément à l'Article 61(1) du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Dans l'anticipation des résultats de cette évaluation, l'ordonnateur juge, sur la base d'une évaluation préliminaire et de la bonne coopération de longue date avec ces organisations, que celles-ci peuvent être investies des tâches d'exécution du budget dans le cadre de la gestion indirecte.

#### 4.4.3. *Passation de marchés publics (Gestion 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 contrats	Trimestre indicatif de lancement de la procédure
Missions de suivi	Services	1	II/2015

#### 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, est applicable.

L'ordonnateur compétent peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'Article 9, paragraphe 2(b) du Règlement (UE) 236/2014 en cas d'urgence ou si les produits et services ne sont pas disponibles sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si les règles d'éligibilité risquent de rendre extrêmement difficile, voire impossible, la réalisation de la présente action.

#### 4.6. Budget Indicatif

Le montant du programme s'élève à soixante-dix millions d'euros, dont la répartition indicative se présente comme suit :

Composante	Montant (en euro)	Autre contribution (indicative)
3.3 Appui budgétaire – Contrat de réforme sectorielle	60.000.000	n/a
4.4.1 Gestion indirecte avec le Royaume du Maroc (Assistance technique, jumelages institutionnels, études, formation)	5.000.000	n/a
4.4.2 Gestion indirecte avec:		
- l'UNICEF	2.800.000	n/a
- le Conseil de l'Europe	1.600.000	
4.4.3 Passation de marchés publics (Gestion directe)	300.000	n/a
4.8 Evaluation et audit	150.000	n/a
4.9 Communication et visibilité	150.000	n/a
<b>Total</b>	<b>70.000.000</b>	<b>n/a</b>

#### 4.7. Suivi de l'exécution

Le programme prévoit plusieurs instances de suivi, de revue et d'évaluation des progrès relatifs aux performances du secteur, notamment:

- **Le suivi-évaluation de la politique sectorielle**

Il se basera sur le dispositif institutionnel qui sera mis en place respectivement au niveau du Ministère de la justice ainsi qu'au sein du CSPJ, soit une structure permanente de suivi-évaluation ayant pour tâche de vérifier si la programmation des activités de la réforme est rationnelle pour donner les résultats escomptés, et si en conséquence elle est respectée: si les résultats sont obtenus en temps opportun et de façon efficace et efficiente, l'identification des obstacles qui se posent et l'identification et la mise en œuvre de solutions. Dans le cadre de l'évaluation, chacune de ces structures portera une appréciation sur le programme dans sa phase de déroulement et mesurera selon des critères objectivement vérifiables le degré d'efficacité du processus et des méthodes utilisées, la qualité des produits et services prestés et l'impact des actions sur les bénéficiaires.

Des rapports sur les réalisations saillantes doivent être élaborés par le Ministère de la justice et le CSPJ chaque année, pour fournir des données relatives aux résultats quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle.

Le caractère multi-acteurs de chacun de ces comités de suivi-évaluation est traité dans la présente fiche d'action.

- **Comité de Pilotage (CP)**

Le Comité de Pilotage (CP) du programme d'appui sera composé de représentants du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Economie et des Finances. Un représentant du CSPJ y siègera éventuellement à titre d'observateur. La Délégation de l'UE siègera en tant qu'observateur.

D'autres institutions, partenaires de la mise en œuvre de ce programme, pourront être invitées à participer aux réunions du comité de pilotage, à l'initiative de l'une des administrations susmentionnées.

Le CP, instance stratégique de pilotage du programme, tiendra des réunions semestrielles pour faire le point sur le déroulement du programme sur les avancées et/ou difficultés rencontrées.

Le CP émettra des recommandations dont la mise en œuvre sera présentée à la réunion suivante par les intervenants concernés. Le comité donnera par ailleurs des recommandations sur l'utilisation de l'appui complémentaire. Le comité devra enfin assurer une coordination interministérielle en donnant des orientations aux différents départements concernés pour la poursuite des actions.

- **Missions de suivi**

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).

A titre indicatif, une mission de suivi minimum sera prévue chaque année. Elle permettra:

- i) d'apprécier l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures identifiées ;
- ii) de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies ;
- iii) de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sectoriel sur la réforme appuyée par le programme.

#### **4.8. Évaluation et audit**

Le déroulement fréquent de missions de suivi, permettant d'évaluer à intervalles réguliers la performance de la mise en œuvre du programme, rendent redondante une évaluation à mi-parcours. Le programme fera l'objet d'une évaluation externe finale par la Commission à la fin de son exécution et portera sur l'ensemble du programme. 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 appui complémentaire, un audit des contrats d'assistance technique, études, formation, suivi et communication et visibilité, pourrait être effectué par des auditeurs indépendants contractés par la Commission, soit via le contrat- cadre Audit, soit par des procédures négociées.

Cet audit sera de préférence effectué à la fin des contrats objet de l'audit, durant la dernière année de la mise en œuvre opérationnelle de la présente action.

<b>Objet, en termes génériques, si possible</b>	<b>Type</b>	<b>Nombre indicatif de contrats</b>	<b>Trimestre indicatif de lancement de la procédure</b>
Evaluation finale du programme	Services	1	IV/2019
Audit éventuel de la composante d'appui complémentaire	Services	1	I/2019

#### **4.9. Communication et visibilité**

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

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, avant le début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué dans la section 4.6 ci-dessus.

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

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

Ce plan inclura des actions à titre indicatif des conférences de presse, la diffusion de résultats d'études, des événements à dates emblématiques, un 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.).

Le budget alloué à ce volet du programme est de 150000 d'euros, intégré sous l'Assistance Technique (AT) moyen-terme de l'appui complémentaire. Le plan de communication et de visibilité sera réalisé dans le cadre du contrat d'AT, qui sera conclu suite à un appel d'offres international restreint.