

▷ Évaluation conjointe

Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid (Commission européenne)
Ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC-SGCID)
Agence Française de Développement (AFD)
Ministère marocain de l'Économie et des Finances (MEF)



Évaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc

Rapport final

ADE – Aide à la Décision Économique

ADE, sous la conduite de Karolyn THUNNISSEN (chef d'équipe),
avec l'appui de Virginie MORILLON (chef d'équipe adjointe).

Cette série « Évaluations conjointes » présente les résultats d'évaluations conjointes de projets, de programmes et de politiques publiques auxquelles l'AFD a participé avec certains de ses partenaires.

Avertissement

Ce rapport a été commandité par l'unité d'évaluation de la direction générale Développement et Coopération - EuropeAid (Contrat No EVA 2011/Lot 4). Son contenu reste toutefois de la seule responsabilité des consultants indépendants qui en ont été chargés et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou des institutions partenaires.

Direction de la publication : Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction : Alain HENRY

Dépôt légal : 3^e trimestre 2014

ISSN: 2104-8207

Graphisme : Solange MÜNZER

Crédit photo : © Virginie MORILLON

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tel.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

Evaluation conjointe

Évaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc

RAPPORT FINAL

ADE – Aide à la Décision Économique

Comité de gestion :

Présidence : Catherine PRAVIN, *chef adjoint de l'unité Évaluation d'EuropeAid*

MEF : Ikhlaz AMGHAR, *chef de la division des Relations avec l'Europe,*
direction du Trésor et des Finances extérieures /

Hassan BOUSSIF, *chef de la division de l'Europe, direction du Budget*

MAEC-SGCID : José Manuel ARGILES MARIN,
directeur de la division de l'Évaluation et de la Gestion des connaissances

AFD : Corinne de PERETTI, *division Evaluation et capitalisation*

EuropeAid : Charles RAUDOT GENÉT de CHATENAY, *unité Évaluation*

Rédacteurs :

ADE, sous la conduite de Karolyn THUNNISSEN (*chef d'équipe*),
avec l'appui de Virginie MORILLON (*chef d'équipe adjointe*)

Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid (Commission européenne)

Ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC-SGCID)

Agence Française de Développement (AFD)

Ministère marocain de l'Économie et des Finances (MEF)

Sommaire

Résumé	5
Introduction	15
1. Contribution des appuis budgétaires à la gestion publique	31
1.1. La pertinence de l'appui budgétaire	32
1.2. Les conditions de l'appui budgétaire, l'alignement sur les politiques et le dialogue de politiques	40
1.3. Coordination, harmonisation et coûts de transaction	42
1.4. Les effets des appuis budgétaires sur les politiques publiques et leur mise en œuvre	44
2. Les appuis budgétaires dans le domaine de la gouvernance publique	61
2.1. Cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques des réformes	61
2.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires	65
2.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires et leur durabilité	69
3. Les appuis budgétaires dans le secteur de l'éducation	77
3.1. Contexte : cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques du secteur	77
3.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires	81
3.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires	89
3.4. Étape 2 : évolution des indicateurs de résultat et d'impact et de leurs déterminants	100
3.5. Étape 3 : contribution des appuis budgétaires aux résultats sectoriels	110

4. Les appuis budgétaires dans le secteur de la santé	115
4.1. Contexte : cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques du secteur	115
4.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires	117
4.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires	121
4.4. Étape 2 : évolution des indicateurs de résultat et d'impact, et de leurs déterminants	129
4.5. Étape 3 : contribution des appuis budgétaires aux résultats sectoriels	133
5. Les appuis budgétaires dans le secteur financier	137
5.1. Contexte : cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques du secteur	137
5.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires	138
5.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires	141
5.4. Étape 2 : les résultats et impacts et les facteurs déterminants	147
5.5. Étape 3 : contribution des appuis budgétaires aux résultats et impacts	153
6. Appréciation d'ensemble et conclusions	157
6.1. Appréciation d'ensemble	157
6.2. Conclusions	162
6.3. Schéma récapitulatif des trois étapes	173
7. Recommandations	177
7.1. Amélioration des inputs	178
7.2. Conditions nécessaires pour l'obtention des produits directs prévus	180
7.3. Mesures pour améliorer l'atteinte des produits indirects ciblés	181
7.4. Facteurs améliorant la contribution des appuis budgétaires à l'atteinte des résultats et impacts visés	182
7.5. Priorisation des recommandations	186
Liste des sigles, acronymes et abréviations	189
Liste des annexes	199

Résumé

Cette évaluation concerne l'ensemble des appuis budgétaires (AB) mis en œuvre au Maroc entre 2005 et 2012. Ces appuis ont été accordés par sept partenaires techniques et financiers (PTF) : l'Union européenne (UE), la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAD), l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID), l'Agence Française de Développement (AFD), la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI)¹, qui a été associée à l'étude pour sa participation au programme d'appui au secteur de l'éducation. L'évaluation a été pilotée par l'UE, l'Espagne (le Secrétariat général de la coopération internationale pour le développement – SGCID), la France (AFD) et le ministère de l'Économie et des Finances du Maroc.

Profil des appuis budgétaires mis en œuvre au Maroc de 2005 à 2012

Un total de 3,58 milliards d'euros a été décaissé au Maroc sous forme d'appui budgétaire sectoriel entre 2005 et 2012, représentant 43 % de l'aide publique au développement (APD) sur la période. La BM a fourni 38 % du total de l'AB, la BAD 33 %, l'UE 21 %, la BEI 5 % et les agences bilatérales 2,3 %. Au total, 54 programmes ont été financés, soit 40 programmes d'appui budgétaire sectoriel octroyés à huit secteurs, un programme d'appui multisectoriel et treize programmes d'appui au domaine transversal de la gouvernance publique. Les appuis au domaine de la gouvernance publique et au secteur financier ont été les plus importants en termes financiers (représentant respectivement 26 % et 20,7 % du total des montants d'AB décaissés sur 2005-2012) ; la part relative des AB aux autres secteurs dans le total décaissé au cours de la période a été plus faible : éducation 14,9 % ; santé et eau et assainissement, 8,4 % chacun ; habitat et développement humain 7,5 % ; agriculture 7,1 % ; transport et énergie, 3,3 % chacun, et multi-secteur, 0,3 %. L'agriculture et le transport ont bénéficié d'AB depuis 2010.

Approche méthodologique utilisée pour l'évaluation

L'évaluation a utilisé l'approche méthodologique pour les évaluations de l'appui budgétaire du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE). Articulée autour de trois étapes, elle a tout d'abord

¹ Tel qu'agréé lors de la phase de structuration de l'évaluation, les financements de l'AFD et exceptionnellement de la BEI dans le secteur de l'éducation, ont été inclus dans l'AB dans la mesure où ils s'apparentent à celui-ci.

cherché à identifier les effets des inputs des AB à l'ensemble des secteurs : (i) sur l'évolution de l'assistance extérieure et les processus budgétaires et de politiques nationales (étape 1, niveaux 1 et 2) ; (ii) sur les politiques, institutions et dépenses publiques (étape 1, niveau 3).

Au regard du grand nombre de secteurs appuyés, l'identification de la contribution des AB à l'offre de services a été limitée aux secteurs de la santé et de l'éducation, au secteur financier et au domaine de la gouvernance publique dans ces secteurs (étape 1, niveau 3). Enfin, une analyse d'attribution des résultats et impacts aux politiques publiques et aux facteurs externes a été réalisée pour ces mêmes secteurs (étape 2, niveaux 4 et 5). L'étape 3 a finalement confronté les analyses des étapes 1 et 2 afin d'identifier la contribution des AB aux politiques publiques et aux résultats et impacts.

Contexte de la mise en œuvre des appuis budgétaires et caractéristiques principales

Un contexte favorable aux appuis budgétaires : 2005-2012, une période de réformes

Sur la période 2005-2012, un nombre croissant de PTF a octroyé une proportion croissante de son APD sous forme d'AB. Cette évolution a été favorisée par le lancement par le Maroc de grands chantiers de réformes économiques, liés au mouvement de libéralisation économique et d'ouverture sur l'extérieur entamé dès la fin des années 1990 (notamment avec la signature d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne en 1996 et d'accords commerciaux avec la Turquie, les États-Unis, l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie). La convergence des objectifs des autorités marocaines et des PTF ainsi que l'adoption par le Maroc de réformes visant la restructuration profonde de l'économie marocaine et concernant aussi bien les réformes structurelles (gouvernance publique, modernisation du tissu économique, restructuration du secteur financier, etc.) que les politiques sectorielles (agriculture, industrie, transports, éducation, santé, etc.) ont ainsi favorisé l'appui des PTF sous forme d'AB.

Ces années ont aussi été marquées par une réduction importante de l'incidence de la pauvreté, mais les disparités régionales ont persisté et le taux de chômage est resté élevé, surtout pour les jeunes diplômés. Des avancées importantes ont été enregistrées concernant l'accès à l'éducation et aux services de santé, qui ont permis des améliorations considérables des taux d'achèvement dans les trois cycles d'éducation (primaire, collège, lycée) et de l'état de santé de la population.

Une diversité d'appuis budgétaires soutenant les ambitieuses réformes du Gouvernement

Les PTF ont accompagné le Gouvernement dans ses efforts de réforme en octroyant une série d'appuis budgétaires qui ont présenté une grande diversité en termes d'approche, de montage et de fonctionnement, si bien qu'il est difficile de parler, au Maroc, de l'appui budgétaire comme d'un instrument de financement à caractéristiques uniques et partagées par l'ensemble des 54 programmes.

Rappelons à cet égard que les avantages attendus de l'AB en tant qu'instrument de financement de la coopération, sur lesquels l'approche méthodologique d'évaluation utilisée est axée, doivent permettre à l'AB d'améliorer :

- les relations entre l'aide extérieure et le budget national et les processus de politiques (évaluation étape 1, niveau 2) ;
- la qualité des politiques publiques, la solidité des institutions du secteur public, la qualité des dépenses publiques (efficacité des affectations et des opérations), et la fourniture des services publics (évaluation étape 1, niveau 3).

L'éducation et la santé : deux secteurs où les AB ont le mieux incarné les principes de l'instrument

Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, les AB des différents PTF ont été relativement bien harmonisés et coordonnés, bénéficiant d'une longue expérience d'appui des PTF à ces secteurs et de cadres de concertation conjoints, de missions conjointes et de matrices intégrées et principalement centrées sur les résultats des stratégies appuyées. Cependant, la nature fragmentée des politiques sectorielles dans ces secteurs a été reflétée au niveau des AB qui ont ciblé, dans leurs matrices, leurs appuis et leurs dialogues, la mise en œuvre de stratégies sous-sectorielles et/ou d'activités liées à certains investissements ou certaines régions. Les PTF n'ont pas promu de véritable approche sectorielle *via* leurs AB, et le dialogue sectoriel mené avec les ministères est resté plus technique que stratégique.

Diversité des AB dans les autres secteurs

Dans le secteur financier et le domaine de la gouvernance publique, les AB ont été globalement bien harmonisés ; cela a été facilité par le nombre restreint de PTF (deux, voire trois). Ils ont été totalement alignés sur les réformes conduites par le Gouvernement et les ont utilement accompagnées avec de l'expertise technique et un partage de connaissance des

meilleures pratiques internationales. Le focus de ces AB, tout comme celui de ceux fournis à l'ensemble des autres secteurs, excepté l'éducation et la santé (mais y compris la couverture médicale de base), a été entièrement mis sur l'amélioration du cadre législatif et réglementaire et/ou de l'organisation institutionnelle. Ainsi, les PTF ont tous utilisé principalement (voire exclusivement) des indicateurs de processus pour le décaissement de leurs AB.

Dans l'ensemble des autres secteurs (transports, eau/assainissement, énergie, agriculture, développement humain, etc.), les AB ont revêtu des caractéristiques plus disparates, ont été moins harmonisés et ont souvent été ciblés sur des domaines d'activité précis ; le Gouvernement a également été moins actif dans la coordination des PTF dans ces secteurs.

Conclusions et recommandations principales

Des effets directs positifs des AB : alignement et harmonisation de l'aide, coordination accrue des PTF, changement de nature des coûts de transaction

Malgré leurs différences individuelles, les programmes d'AB, en entraînant d'autres PTF dans les appuis aux secteurs et dans l'AB, ont stimulé l'alignement des assistances extérieures sur les politiques et les procédures nationales marocaines et l'harmonisation entre PTF. Les AB ont aussi contribué à une coordination accrue entre PTF et à un changement de nature des coûts de transaction pour les autorités et les PTF (réduction des coûts de transaction traditionnels de gestion de l'aide, accroissement des coûts de dialogue accompagné de bénéfices liés à une meilleure collaboration avec les PTF). Toutefois, cette coordination est souvent restée limitée aux seuls PTF octroyant de l'AB et, même dans ce cas, n'a pas conduit à l'adoption de modes opératoires totalement conjoints.

Les ministères devraient activement coordonner les appuis (AB et autres), qu'ils soient sectoriels ou transversaux, et les PTF devraient systématiquement mettre en place des dispositifs communs d'identification et de suivi de programmes d'AB tout au long de leur cycle de vie.

L'expertise technique et le dialogue accompagnant les réformes ont été fortement appréciés ; les financements alloués ont joué un rôle plus limité

Si l'importance macroéconomique et financière des apports financiers des AB a été limitée (0,7 % du PIB, 2 % des ressources de l'État en moyenne sur la période 2005-2012), les AB ont tout de même permis d'augmenter la marge de manœuvre budgétaire du Gouvernement, notamment en période de tensions budgétaires (les AB ont été équivalents à 5 % des dépenses discrétionnaires estimées en moyenne sur 2005-2012). L'accompagnement technique fourni au sein ou en complément des AB a été l'un des points forts de l'instrument. Il a apporté un savoir-faire à la conception et à l'accompagnement de la mise en œuvre des réformes dans les différents secteurs et a joué un rôle déterminant dans le renforcement du cadre législatif et réglementaire des secteurs et du cadre organisationnel et institutionnel des ministères bénéficiaires.

Les PTF devraient maintenir les appuis techniques de haut niveau au Gouvernement du Maroc (GdM) en appui à la préparation des réformes et les renforcer pour accompagner leur mise en œuvre.

Les AB ont aussi significativement contribué à l'amélioration de certains cadres de concertation sectorielle. Ils ont même parfois initié leur mise en place et ont permis, dans certains secteurs, de renforcer les concertations intra-sectorielles. Le dialogue impulsé par les AB a aidé les autorités à maintenir le cap des réformes et a été un accélérateur pour la mise en œuvre de certaines d'entre elles. Cependant, ce dialogue est resté fortement attaché aux thèmes directement liés aux indicateurs des matrices, au détriment d'un dialogue plus stratégique portant sur les résultats de développement atteints grâce à la mise en œuvre des politiques publiques. Ce dernier s'est plutôt déroulé dans d'autres cadres (AA/SA, consultations de l'Article IV du Fonds monétaire international – FMI) sans liens avec les AB et n'impliquant pas l'ensemble des PTF octroyant des AB.

Les PTF et le GdM devraient orienter le dialogue et les matrices des AB à un niveau plus stratégique. Les AB ne devraient plus cibler une stratégie sous-sectorielle, un programme, un groupe d'activités ou une zone géographique, mais être fermement ancrés au niveau sectoriel. Les matrices devraient inclure des indicateurs de résultat sectoriels de développement afin d'attester du succès (ou non) des politiques publiques mises en œuvre, et nourrir la discussion relative à leur orientation et mise en œuvre (promotion de l'*evidence-based policy making*).

Les AB ont accompagné efficacement des progrès importants dans le renouvellement et la modernisation des cadres législatifs et réglementaires sectoriels

Avec des conditions/déclencheurs de décaissement axés sur des mesures de réforme législative, réglementaire et d'organisation institutionnelle, les AB ont favorisé un dialogue et des échanges techniques facilitant la mise en œuvre et dynamisant les processus de réformes dans les différents secteurs. Ils ont ainsi joué un rôle décisif dans les importants changements des cadres réglementaires et législatifs des secteurs : restructuration du secteur financier, amélioration des finances publiques et de la fiscalité, mise en place de la couverture médicale de base en santé, des projets d'établissement et de restructuration de la formation initiale des enseignants en éducation, du code de l'urbanisme dans le secteur de l'habitat, etc. Certains aspects des réformes, et en particulier les mesures politiquement plus sensibles ou difficiles, n'ont toutefois pas encore abouti au cours de la période, et lorsque des progrès ont été enregistrés, ils n'ont pas permis une pleine mise en place des réformes (p. ex. les textes législatifs préparés mais non votés ou, si votés, non encore appliqués en 2012). Dans ces cas, ou lorsque des réformes ont été complexes et ont requis l'interaction de plusieurs ministères, les autorités et les PTF n'ont pas suffisamment tenu compte, dans leur choix d'indicateurs, des limites du champ d'action des ministères. En effet, les PTF ont accordé beaucoup d'attention aux aspects socioéconomiques, institutionnels et, dans une moindre mesure, environnementaux des programmes d'AB lors de la formulation (p. ex. les études de diagnostic préalables), mais n'ont pas analysé les facteurs politico-administratifs et les processus d'arbitrage budgétaire.

Les PTF devraient veiller à une meilleure prise en compte des contraintes des secteurs et du contexte politico-institutionnel de l'administration pour le choix des déclencheurs lors de la conception des programmes d'AB.

La façon dont les AB ont été conçus et utilisés n'a pas permis au GdM et aux PTF de se concentrer sur la finalité de l'action publique, à savoir la satisfaction des besoins de la population

La plupart des AB ont été axés sur des mesures de processus, ce qui s'est avéré utile pour accompagner pas à pas des processus de réformes qui demandent un fort engagement politique et des efforts soutenus sur le moyen terme. Cette approche n'a toutefois pas permis, ni au GdM ni aux PTF, de considérer le cadre plus large de la fourniture des services publics et de leur utilisation par les populations (même si ces aspects ont parfois été couverts lors du suivi de certains programmes), ni d'apprécier si les orientations données par les réformes étaient les bonnes pour atteindre les objectifs poursuivis par l'action publique.

- Le suivi et le dialogue sectoriel devraient être orientés vers les résultats des politiques soutenues. Les PTF devraient appuyer les autorités pour mettre en place ou renforcer les dispositifs de suivi des résultats auprès des populations concernées.
- Les décaissements des programmes d'AB devraient reposer sur une appréciation des résultats de développement atteints grâce à la mise en œuvre des politiques publiques.

Les AB ont soutenu des politiques sociales qui ont permis des avancées, mais dont l'impact sur les disparités régionales, de genre et de milieux urbain et rural est resté limité

Dans les secteurs sociaux, les évolutions des indicateurs de résultat et d'impact ont été mitigées. En santé, la population a utilisé de manière accrue les services de santé (en particulier ceux liés à la santé reproductive) notamment grâce à l'extension de la couverture médicale. L'évolution des principaux indicateurs de résultats sanitaires a généralement été bonne et liée non seulement à la mise en œuvre de la politique sectorielle de santé mais surtout au développement économique et à l'accès amélioré à une source d'eau saine. En éducation, l'évolution des indicateurs de résultats et d'impacts a été plus contrastée (p. ex. progression des taux de scolarisation mais faiblesse de la qualité des apprentissages). Dans ce secteur, les politiques publiques ont joué un rôle significatif à travers le développement de l'offre scolaire (lié au programme de construction scolaire) et les mesures sociales mises en place sous le Programme d'urgence. Dans les deux secteurs, des disparités importantes ont subsisté entre régions, entre genres, et entre milieux urbain et rural.

Concernant le secteur financier et la gouvernance publique, les AB ont efficacement accompagné la mise en œuvre de mesures de réformes, mais l'impact des politiques publiques sur la population n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part du GdM ou des PTF

Dans le secteur financier, les travaux analytiques menés en amont de la formulation des programmes d'AB et le dialogue de politiques intense mené lors des phases de préparation des programmes ont efficacement accompagné la restructuration du secteur financier, engagée dès les années 1990, qui a créé des conditions favorables au développement du secteur privé.

En matière de gouvernance publique (gestion des finances publiques, de l'administration publique et du système fiscal), les AB ont permis l'introduction de principes de performance et de transparence, ainsi qu'une dynamique positive de changement et une nouvelle culture au sein de l'administration publique. Certains dossiers politiquement sensibles n'ont pas encore été concrétisés pendant la période d'évaluation.

Au total, la contribution des AB aux impacts sur la population ne pourra être appréciée que dans le moyen-long terme, les effets étant surtout identifiables au niveau des politiques publiques et des institutions publiques.

Il est primordial d'évoluer d'une coopération d'appui aux réformes vers une coopération d'appui à la mise en œuvre des politiques, orientée sur les résultats et qui s'inscrive dans une programmation de moyen terme. Seule cette approche, basée sur le suivi des impacts de la mise en œuvre des politiques, permettra aux AB d'avoir un effet durable sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et sur un développement pérenne.

Les AB n'ont pas contribué à améliorer l'alignement des allocations budgétaires sur les priorités des politiques publiques

Les programmes d'AB ont contribué à diffuser les principes et les pratiques d'une gestion budgétaire davantage axée sur la performance et plus transparente. Mais ils n'ont pas permis de susciter de dialogue GdM-PTF sur la teneur de la politique budgétaire, notamment sur le rôle du budget. L'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global pour le budget général de l'État, la difficulté de lecture du budget, les rôles encore mal définis des budgets des régions et des collectivités locales dans le financement des actions sectorielles et l'importance des ressources et dépenses affectées dans le budget, et donc non soumises à l'arbitrage budgétaire, ont par ailleurs constitué autant d'éléments qui n'ont pas favorisé l'utilisation du budget en tant qu'outil de mise en œuvre des politiques.

Les PTF devraient appuyer la réforme des finances publiques visant à faire du budget un outil de mise en œuvre de la politique du Gouvernement.

La fragmentation des politiques sectorielles, en limitant la réalisation de complémentarités et de synergies entre les actions publiques dans les différents secteurs et au sein de chaque secteur, et le ciblage des AB sur des sous-secteurs ou des programmes ont limité l'efficacité des AB.

Les PTF devraient placer leurs AB à un niveau réellement sectoriel et appuyer les autorités pour la réalisation de leurs objectifs d'amélioration de la cohérence interne et de priorisation des politiques publiques.

Les AB n'ont pas favorisé la transparence et la redevabilité mutuelle

Les AB n'ont pas facilité l'interaction des PTF avec les autorités sur la teneur des politiques macroéconomique, fiscale ou budgétaire, ou sur les progrès enregistrés en matière d'efficacité de la dépense publique. Par ailleurs, les résultats de l'utilisation des ressources publiques, en termes de qualité des services publics, et les impacts des politiques sur les populations n'ont pas été au cœur du dialogue sur les politiques entre les PTF et les autorités. Les AB n'ont pas contribué à la mise en place et au fonctionnement d'un système d'évaluation des politiques publiques et/ou de mécanismes de redevabilité permettant d'attester de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacité des politiques publiques soutenues, qui permettrait de rendre compte, à la fois aux parties prenantes marocaines et aux citoyens et parlements des PTF, de l'utilisation des deniers publics.

Le GdM et les PTF devraient accroître leur transparence et leur responsabilité mutuelle : celles-ci concernent à la fois les apports financiers, la gestion macroéconomique et budgétaire et la participation des citoyens et des parties prenantes aux processus de politique publique.

Introduction

Cette évaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc a été commanditée par la Commission européenne (la direction générale Développement et Coopération – EuropAid – DG DEVCO) dans le cadre du contrat cadre EVA 2011 Lot 4 en réponse à la demande de prestation de services n° 2012/305374. Sa gestion a été confiée aux services Évaluation de la Commission européenne (UE), de l'Espagne (SGCID), de la France (AFD) et au ministère de l'Économie et des Finances du Maroc, tandis que les autres PTF ont été parties prenantes. La Commission européenne (CE) est chef de file de l'évaluation.

Ce rapport final présente les résultats de l'évaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc sur la période 2005-2012.

Objectifs et champ de l'évaluation

Cette évaluation couvre l'ensemble des AB accordés et mis en œuvre au Royaume du Maroc de 2005 à 2012. Elle se base sur une analyse rétrospective pour en tirer des enseignements pour la conception et la mise en œuvre des AB futurs et pour les politiques du GdM (approche prospective).

Au Maroc, les AB ont été octroyés sous forme d'appui sectoriel uniquement. Sur la période 2005-2012, un ensemble de 54 AB sectoriels ont ainsi été octroyés et mis en œuvre au Maroc. La majorité (40) ont concerné huit secteurs (éducation, santé, eau et assainissement, secteur financier, transport, énergie, habitat social et développement humain, agriculture). L'un des 54 programmes a été multisectoriel et 13 programmes ont concerné le domaine transversal de la gouvernance publique (voir Annexe 5). Ces AB ont été octroyés par quatre agences multilatérales : l'UE, la BM, la BAD et la BEI, ainsi que trois agences bilatérales : l'AFD, l'AECID et la KfW.

L'objectif principal de l'évaluation est de fournir une appréciation indépendante sur les effets de l'ensemble de ces AB sectoriels qui utilisent la méthodologie CAD-OCDE d'évaluation. Ceci permet d'apprécier dans quelle mesure les AB accordés et exécutés au Maroc ont participé à l'amélioration des politiques, des stratégies et des dépenses publiques du GdM dans les secteurs appuyés pour obtenir des résultats de développement durables

au niveau macroéconomique et sectoriel et un impact positif sur la réalisation des objectifs de développement du Maroc. Par ailleurs, l'évaluation vise à fournir des recommandations aux PTF et au GdM pour améliorer l'efficacité et l'efficience des AB.

Structure du rapport

Ce rapport présente l'ensemble des analyses effectuées et répond aux questions d'évaluation posées au début du processus d'évaluation (voir Annexe 3). Il est organisé de la manière suivante :

- le chapitre introductif rappelle brièvement la méthodologie d'évaluation et décrit sommairement le contexte général du Maroc ;
- le deuxième chapitre présente les résultats de l'analyse transversale de l'étape 1, soit les effets directs et indirects de l'ensemble des AB. Cette analyse permet de voir dans quelle mesure et par quels moyens les AB ont influencé les flux de financement extérieurs, les processus budgétaires et politiques nationaux ainsi que la gestion des politiques publiques ;
- les quatre chapitres suivants sont focalisés sur les quatre secteurs/domaines retenus pour une analyse plus approfondie : l'éducation, la santé, le secteur financier et le domaine de la gouvernance publique. Pour chacun d'entre eux ont été analysés les effets directs et indirects des AB (étape 1), ainsi que l'évolution des résultats et impacts dans ces secteurs afin d'identifier les facteurs déterminants de ces évolutions (étape 2). Enfin, les résultats des étapes 1 et 2 ont été confrontés afin d'apprécier le rôle joué par les AB dans la chaîne d'influence, des inputs jusqu'aux impacts ;
- le chapitre conclusif propose une appréciation d'ensemble des opérations d'AB ainsi que des conclusions générales. Un tableau récapitulatif montre, pour tous les AB et dans tous les secteurs, les principaux effets directs et indirects, résultats et impacts, ainsi que la force des liens à chaque stade ;
- le rapport propose enfin une série de recommandations au GdM et aux PTF pour améliorer l'efficacité et l'efficience des AB.

Le rapport comporte par ailleurs 12 annexes. Elles sont accessibles sur le site Internet des évaluations de l'AFD (collections Évaluations conjointes), ainsi que sur le site de l'UE et celui de la coopération espagnole :

<http://www.afd.fr//evaluations-conjointes>

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/index_en.htm
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-de-evaluacion>

Annexe 1 : Termes de référence

Annexe 2 : Synthèse des réponses aux questions d'évaluation par critère de jugement (CJ)

Annexe 3 : Méthodologie

Annexe 4 : Contexte macroéconomique et analyses sectorielles

Annexe 5 : Inventaire des programmes d'appui budgétaire

Annexe 6 : Fiches d'identification des programmes d'appui budgétaire

Annexe 7 : Liste des projets et des programmes de renforcement des capacités

Annexe 8 : Informations collectées par question d'évaluation par critère de jugement

Annexe 9 : Résultats des analyses économétriques

Annexe 10 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 11 : Bibliographie

Annexe 12 : Séminaire de discussion à Rabat : présentation PPT et compte-rendu

Le rapport inclut des références systématiques aux différentes annexes qui sous-tendent l'analyse présentée. Celle-ci est notamment fondée sur les réponses aux questions d'évaluation (QE) présentées en Annexe 2, qui reposent à leur tour sur l'analyse des données collectées (Annexe 8) et sur les analyses économétriques en ce qui concerne la santé et l'éducation (Annexe 9). Les analyses présentées en Annexe 2 sont référencées tel que suit dans le rapport : QE x.x et/ou CJ x.x.x. De plus, l'analyse a été nourrie des éléments du contexte macroéconomique et des analyses sectorielles présentés en Annexe 4. Les analyses sectorielles sont plus approfondies pour les secteurs de l'éducation et de la santé, le secteur financier et la gouvernance publique que pour les autres secteurs appuyés, tel que demandé dans les termes de référence.

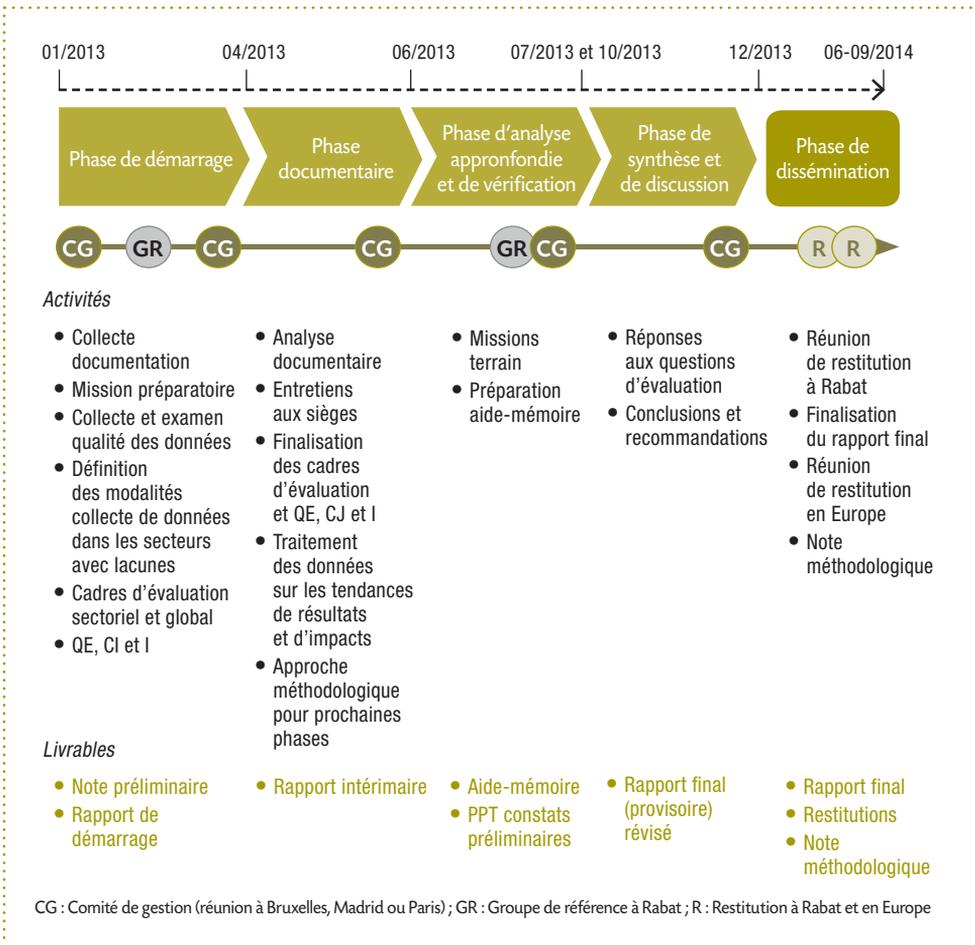
Méthodologie et processus de l'évaluation

L'approche méthodologique est détaillée en Annexe 3. Nous reprenons ici de façon succincte les éléments clés du processus d'évaluation et de l'approche méthodologique en trois étapes du CAD/OCDE suivant laquelle l'évaluation a été menée.

Processus d'évaluation

L'approche méthodologique a été structurée en quatre phases d'évaluation : la phase de démarrage (préparation et structuration), la phase documentaire, la phase d'analyse approfondie et de vérification, et la phase de synthèse et de discussion. Le schéma 1 présente les activités clés réalisées durant les différentes phases, les réunions avec le Comité de gestion (CG) en Europe et avec le Groupe de référence (GR) à Rabat, ainsi que les différents livrables produits. Chaque phase a démarré après approbation du livrable de la phase précédente.

Schéma 1. Processus d'évaluation



Note : QE : Questions d'évaluation ; CJ : Critère de jugement ; I : Indicateur.

Source : ADE.

Approche d'évaluation en trois étapes

L'approche de l'évaluation est basée sur la méthodologie d'évaluation de l'aide budgétaire (OCDE/CAD, septembre 2012²). Le cheminement en trois étapes repose sur la logique d'intervention des AB et décrit la séquence des effets attendus (voir Annexe 3 pour une présentation détaillée de la méthodologie) :

- les effets attendus des AB sur les relations entre l'aide extérieure et le budget, et les processus de politiques (produits directs), ainsi que sur les politiques et les dépenses du Gouvernement (produits indirects) : cette analyse est l'objet de l'étape 1 ;
- l'identification des facteurs explicatifs des changements constatés (analyse d'attribution) au niveau des résultats et impacts ciblés par les politiques et les dépenses du Gouvernement : cette analyse est l'objet de l'étape 2 ;
- l'identification de la cohérence entre les résultats des étapes précédentes pour analyser la contribution des AB aux succès et/ou aux échecs des politiques et stratégies gouvernementales par rapport aux résultats et impacts que les AB cherchaient à encourager : cette estimation est l'objet de l'étape 3.

Le cadre d'évaluation global reprend ces différents niveaux (cf. tableau 1).

Tableau 1. Cadre d'évaluation global

Étape	Niveau	Intitulé	Description
Étape 1	Niveau 1	Intrants des AB	Transfert de fonds vers le budget de l'État ; dialogue sur les politiques (y compris le choix des critères de décaissement) ; renforcement des capacités
	Niveau 2	Produits directs des AB	Améliorations de la relation entre l'aide extérieure et le budget du Gouvernement et les processus de politiques
	Niveau 3	Produits indirects des AB	Changements positifs escomptés au niveau de la qualité des politiques et des dépenses publiques
Étape 2	Niveau 4	Résultats	Effets positifs prévus au niveau des bénéficiaires
	Niveau 5	Impacts	Effets positifs prévus sur la croissance économique durable et la réduction de la pauvreté
Étape 3		Confrontation des résultats analytiques des étapes 1 et 2	Analyse de la contribution des AB aux succès et/ou aux échecs des politiques et stratégies gouvernementales par rapport aux résultats et impacts que ces appuis cherchaient à encourager

2 CAD-OCDE (2012), *Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire*.

Source : ADE.

Dans le cas du Maroc, l'aspect « identification des changements dans l'offre de biens et services publics » traité sous le niveau 3 de l'étape 1, ainsi que les étapes 2 et 3 de la méthodologie ne sont appliqués que sur trois secteurs, à savoir : les secteurs de la santé, de l'éducation et le secteur financier. Les aspects transversaux de gouvernance publique (gestion des finances publiques, réforme de l'administration et fiscalité) sont également traités dans ces trois secteurs. L'analyse de l'étape 1 de la méthodologie (hormis l'aspect offre quantitative et qualitative des biens et services publics) a, par contre, concerné l'ensemble des secteurs ayant bénéficié d'AB pendant la période sous revue.

Le tableau 2 présente une vue synthétique de la couverture du champ thématique et sectoriel en fonction des étapes de l'approche méthodologique pour l'évaluation de l'AB.

Tableau 2. Champ thématique et sectoriel de l'évaluation par étape

	Étape 1	Étape 2	Étape 3
Éducation	✓	✓	✓
Santé	✓	✓	✓
Secteur financier/privé	✓	✓	✓
Gouvernance publique	✓	✓	✓
Agriculture	✓ hors analyse des produits indirects en termes de fourniture de biens et services		
Eau/assainissement			
Énergie			
Habitat social/Développement humain			
Transport			
Multi secteur			

Source : ADE.

Outils d'évaluation

L'évaluation a utilisé une palette d'outils qualitatifs et quantitatifs pour la collecte et l'analyse des données (voir détails, Annexe 3).

- Analyse documentaire exploitant les documents généraux de coopération PTF-Maroc, les documents de politiques et revues macroéconomiques et sectorielles et l'ensemble de la documentation liée aux programmes d'AB.
- Analyse d'inventaire des projets/programmes de renforcement de capacités.
- Entretiens individuels et de groupe, conduits aux sièges et au Maroc lors de trois missions sur le terrain (février, juin et octobre 2013).
- Trois missions au Maroc, permettant à l'équipe de rencontrer l'ensemble des parties prenantes (Annexe 10) : les ministères et structures concernés par les AB, les représentants des PTF ainsi que des représentants de la société civile. En dehors des visites organisées à Rabat, des visites de terrain ont été entreprises : à Casablanca pour rencontrer les acteurs du secteur financier et privé ; à Marrakech pour les interlocuteurs clés du secteur de la santé dans le cadre des assises nationales de la santé ; à Meknès pour les acteurs du secteur de l'éducation ; à Fès pour les acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement ; et à Casablanca et Meknès pour la gouvernance publique. Le choix des visites de terrain s'est fait en accord avec le CG sur la base de critères précis (tels que le degré d'avancement de la décentralisation, le niveau de pauvreté, etc.).

Approche quantitative

- Analyse d'inventaire des programmes d'AB.
- Analyse des données budgétaires par secteur (allocations aux ministères, part des charges communes, SEGMA et BA) et intra-sectorielles.
- Analyse des données statistiques d'éducation, de santé et du secteur financier.
- Traitement économétrique des données d'éducation et de santé par utilisation d'une analyse en composantes principales puis de modèles de régression multiple en données de panel (sur les données régionales) et de time-séries (pour les données nationales) sur les périodes 1989 à 2012 pour la santé et 1992 à 2012 pour l'éducation (voir Annexe 9).

Limites de l'évaluation

L'exercice d'évaluation a comporté des limites principalement liées à :

- l'étendue du champ de l'évaluation, couvrant 54 programmes d'AB et les appuis de renforcement institutionnel complémentaires aux AB dans huit secteurs et un domaine transversal, et émanant de sept PTF. Au Maroc, on ne peut dès lors parler de l'AB mais d'un ensemble de programmes d'AB, couvrant des secteurs variés et avec des programmes présentant des montages techniques et financiers différenciés selon les PTF et les secteurs. Les secteurs appuyés ont présenté des caractéristiques différentes, en termes d'objectifs visés, de maturité d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, de cadre de concertation et de nature des relations avec les PTF. L'évaluation a veillé à refléter des constats et analyses pour l'ensemble des secteurs et des programmes d'AB sans donner plus de poids à un secteur ou à un programme en particulier. Les annexes (2, 4 et 8 en particulier) permettent de facilement identifier les spécificités par secteur en donnant des détails par programme et par secteur ;

- la disponibilité de l'information a été tardive et parfois limitée, que ce soit en termes de documents, d'accès à certains interlocuteurs ou de données statistiques. Les données statistiques en série longue n'ont été obtenues que pour les secteurs de l'éducation et de la santé (2000-2012 pour les données nationales et régionales). Le secteur financier n'a donc pas fait l'objet d'analyse quantitative. L'accès aux résultats des enquêtes des ménages de 2001 et 2007 n'a par ailleurs pas été obtenu ;

- le traitement des données budgétaires : les données disponibles n'ont pas permis une saisie par classification fonctionnelle comme il eut été souhaitable pour une analyse sectorielle des allocations et dépenses budgétaires. Par ailleurs, la classification économique du budget et la présentation séparée des transferts aux services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA) et aux budgets annexes (BA) n'ont pas permis d'obtenir une vision complète des budgets alloués et exécutés par secteur ;

- la mémoire institutionnelle de la période 2005-2012 : les limites de l'analyse rétrospective imposées par l'indisponibilité de certaines informations ou d'interlocuteurs clés due à la rotation du personnel au sein des départements ministériels, des PTF et autres institutions concernées, a été amoindrie en réalisant des recoupements systématiques des éléments collectés auprès de sources diversifiées ;

- les limites de la démarche de jugement : les informations collectées, sur base documentaire et des entretiens, ont présenté des divergences importantes d'un secteur à un autre, du fait du nombre important de secteurs et de programmes à couvrir, et de PTF

concernés, ainsi que de l'étendue des thèmes à traiter. Les limites liées aux données collectées ont renforcé la difficulté de tirer des constats transversaux pour tous les secteurs. Les recouplements systématiques des éléments collectés auprès de sources diversifiées ont permis de dégager des jugements représentatifs pour l'ensemble des programmes et secteurs considérés. Il est à noter que les jugements effectués de manière transversale pour l'étape 1 de la démarche sont le fruit de la prise en compte de l'ensemble des secteurs sans différenciation de poids ;

- les limites des résultats des études quantitatives : la robustesse des liens entre variables a été testée mais l'interprétation des corrélations reste sujette à caution. En effet, en ce qui concerne les politiques publiques, l'analyse d'attribution reste problématique dans la mesure où une multitude de facteurs affectent les résultats observés. Dans le cas du Maroc, la prise en compte de facteurs exogènes comme facteurs explicatifs a été limitée par la disponibilité des données ; les études entreprises dans le cadre de cette évaluation ont un champ et une ambition limités qui n'ont pu qu'éclairer certains aspects de l'évolution de l'état de santé et des résultats éducatifs au Maroc ;

- la coordination et l'implication des PTF, en particulier pour la collecte d'informations et la disponibilité du personnel lors des missions sur le terrain, a été inégale. Leur coordination dans le cadre du suivi du processus d'évaluation a été assurée via le CG ;

- le calendrier de l'évaluation : le calendrier pour cette évaluation a été extrêmement serré, notamment lors de la phase documentaire, mais a souffert d'une phase d'arrêt prolongé (entre les deux missions de terrain) qui a affecté la dynamique du processus d'évaluation. Le champ de l'évaluation n'a pas été modifié (prise en compte des développements antérieurs à mi-2013).

Éléments clés de contexte pour l'évaluation

Contexte politique et de politiques

La période 1995-2013 a été marquée par la libéralisation politique et économique du Maroc³. Avec une population de plus de 32 millions d'habitants, c'est un pays à revenu moyen inférieur (revenu national brut par habitant de 2 970 USD en 2011). Le Maroc est une monarchie constitutionnelle « où le roi règne et gouverne »⁴ qui connaît une démocratisation progressive de la vie politique, d'abord en 1996 avec la mise en place d'un parlement bicaméral

3 Pour plus de détails voir l'Annexe 4 ainsi que les Annexes 2 et 8, CJ 1.1.1.

4 BAfD et OCDE (2008), *Perspectives économiques, Maroc*.

suite à l'amendement de la Constitution de 1992, puis avec l'approbation par référendum d'une nouvelle Constitution et l'organisation de nouvelles élections législatives en 2011, suite aux événements du Printemps arabe qui ont secoué la région. La nouvelle Constitution a renforcé les pouvoirs du Parlement, a constitutionnalisé le Conseil supérieur de la magistrature et l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption, et a marqué une avancée substantielle de la décentralisation (élection au suffrage universel direct des conseils de toutes les collectivités territoriales et responsabilité exécutive exercée par les présidents des conseils).

La libéralisation politique au Maroc entre les années 1990 et 2010 a été accompagnée d'une libéralisation économique traduite par trois programmes gouvernementaux (de 2002, 2007 et 2011) poursuivant l'objectif de modernisation du pays. Ces programmes ont été axés sur la modernisation de l'administration et de la gouvernance publique, de l'infrastructure, le renforcement du tissu économique, et plus généralement de la compétitivité, afin de mieux positionner le Maroc sur les scènes régionale et mondiale, ainsi que sur le développement humain et des secteurs sociaux en vue de résorber les déficits sociaux et d'améliorer les conditions de vie des populations (voir Annexe 4). La volonté de libéralisation économique a notamment été concrétisée par une politique d'ouverture en matière de commerce extérieur avec la signature d'un accord de libre-échange avec l'UE en 1996 (Accord d'association [AA] entré en vigueur en 2000 et visant l'établissement d'une zone de libre-échange à l'horizon 2012), puis d'accords commerciaux avec la Turquie, les États-Unis et aussi avec l'Égypte, la Jordanie, la Tunisie (accord d'Agadir en 2004). Le cadre de coopération avec l'UE a été approfondi avec la nouvelle Politique de voisinage mise en place à partir de 2007, puis lors de l'obtention du Statut avancé (SA) en octobre 2008 avec élaboration de Plans d'action (2005 et 2013) pour la mise en œuvre accélérée de l'AA et du SA. Ce cadre a permis un renforcement du dialogue politique et du dialogue technique relatif aux réformes économiques et sociales⁵.

Parallèlement à l'ouverture économique, d'importants chantiers de réformes structurelles visant à instaurer les bases d'une croissance économique forte et durable ont été lancés depuis la fin des années 1990. Ces réformes ont notamment concerné⁶ :

- la gouvernance publique, avec la réforme de l'administration publique entamée à la fin des années 1990 et mettant en œuvre le Pacte de bonne gestion articulé autour de la

5 Les discussions politiques et techniques entre les autorités marocaines et l'UE ont été encadrées par un Conseil d'association, un Comité d'association et des sous-comités, se réunissant une fois par an.

6 Voir MEF-DEFP (2009), *La décennie de réformes et du progrès pour un Maroc solidaire 1999-2009*, et l'Annexe 4.

moralisation de la vie publique, la rationalisation de la gestion publique et le renforcement de la communication, de la concertation et de l'ouverture de l'administration sur son environnement. Elle a été suivie par l'organisation d'assises nationales sur la réforme administrative en 2002 puis par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'action. La réforme de la gouvernance publique s'est poursuivie, à partir de 2005, par l'amélioration de la gestion des ressources humaines (mise en place d'outils de gestion prévisionnelle, instauration d'une nouvelle culture de gestion basée sur la compétence et le mérite et institutionnalisation de la formation continue au sein des administrations) ;

- l'assainissement des finances publiques ainsi que l'amélioration de leur transparence (nouvelles lois organiques des finances en 1998, 2000, et en attente pour 2014), la réforme fiscale ciblant l'élargissement de l'assiette et la baisse de la charge fiscale ainsi que la simplification, l'harmonisation et la rationalisation des textes fiscaux et une réforme de la gestion des finances publiques avec une modernisation du processus budgétaire et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ;

- l'amélioration du climat d'investissement, notamment par la modernisation de l'environnement juridique des affaires, l'adoption du programme de mise à niveau des entreprises industrielles (1997) puis de la stratégie nationale d'appui à la création d'entreprises (2005). La dynamisation du secteur financier (en cours sur différents aspects depuis la fin des années 1990) avec, entre autres, la modernisation du dispositif juridique des établissements de crédit, la restructuration des institutions financières publiques et la mise en place et le renforcement de financements spécifiques, notamment pour les entreprises. La réforme des entreprises publiques, ainsi que le désengagement de l'État de certaines activités ont également participé à ce remodelage de l'environnement des affaires.

Hormis ces réformes structurelles, la période des années 2000-2010 a aussi été marquée par l'élaboration de politiques sectorielles ambitieuses telles que le Plan Émergence (2006) pour moderniser le tissu industriel, la définition d'une stratégie de développement du secteur touristique (2001-2010), le Plan Azur libéralisant le transport aérien, le Plan national d'actions prioritaires pour l'énergie (2008) ou le Plan Maroc Vert pour le développement de l'agriculture (2008). Nombre de chantiers de développement d'infrastructures ont également été lancés sur la période (ports, routes, télécommunications).

Enfin, d'importantes politiques sociales ont été mises en œuvre, telles que la Charte nationale de l'éducation et de la formation (2000-2010), puis le Plan d'urgence pour l'éducation (2009-2012), la couverture médicale de base avec tout d'abord l'assurance maladie obligatoire

(2005) puis la couverture des plus pauvres (régime d'assistance médicale piloté en 2009 et étendu en 2012), le lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH, en 2005) et la politique territorialisée de développement.

Le contexte d'ouverture du Maroc sur le commerce extérieur a constitué l'une des bases importantes du dialogue entre les autorités marocaines et les PTF pour la mise en œuvre des programmes de coopération, et en particulier les AB qui ont cherché à accompagner les réformes visant la restructuration profonde de l'économie marocaine nécessitée par la mise en œuvre du libre-échange.

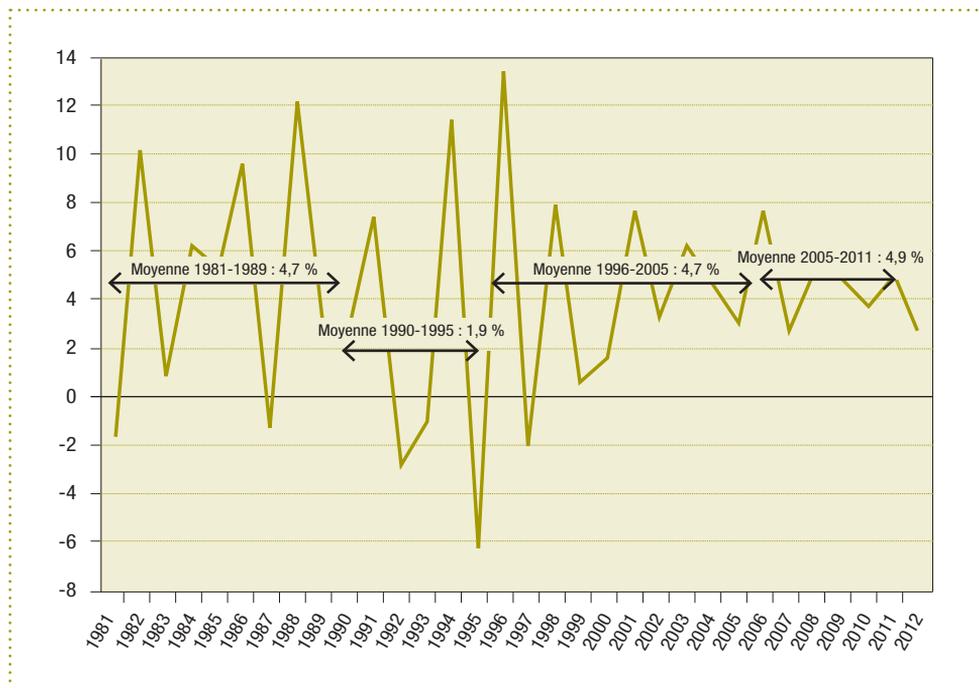
Bien que l'AB ait représenté une source de financement relativement faible pour le Maroc (équivalent à 1,8 % du total des charges de l'État en moyenne sur la période 2005-2012), cette modalité de financement a représenté une part importante de la coopération financière de certains PTF tels que l'UE (un peu plus de 50 % de ses engagements sur la période 2000-2006, et 95 % des nouveaux engagements en 2009 et 2010).

Contexte économique et social

La mise en œuvre de l'ensemble de ces réformes et de la politique de stabilisation macroéconomique a permis d'enregistrer de nombreux progrès, notamment en termes de stabilisation et de consolidation de la croissance économique⁷. Le Maroc a connu une croissance forte mais tributaire des aléas de la production agricole durant les années 1980, puis une période de très net ralentissement de 1990 à 1995 avant de reprendre une croissance forte et plus stable à partir de 1996 grâce à la mise en œuvre de politiques de stabilisation (notamment budgétaire) et de croissance fondée sur les échanges extérieurs.

Depuis 1996, on peut distinguer deux périodes (Graphique 1) : la première de 1996 à 2004 avec une croissance dont la volatilité s'estompe graduellement et qui atteint en moyenne annuelle 4,7 %, et la seconde de 2005 à 2011 avec une croissance beaucoup plus stable et légèrement supérieure à 4,9 % par an en moyenne, égale à celle des pays de la région du voisinage sud mais inférieure à celle du groupe des pays à revenu moyen inférieur auquel appartient le Maroc. Touché par la crise internationale dès 2009 *via* son commerce extérieur (notamment par la chute des exportations vers l'Europe), le Maroc a réussi à maintenir sa croissance jusqu'en 2012, lorsque le taux de croissance annuel du PIB est tombé à 2,7 %.

⁷ Voir les Annexes 2 et 8, QE 4.1, CJ 4.1.1, 4.1.3 et 4.1.4 ainsi que l'Annexe 4. Voir aussi par exemple MEF/DEPF (2009), *La décennie de réformes et du progrès pour un Maroc solidaire 1999-2009* ou FMI (2008), *Country Report No. 304*.

Graphique 1. Taux de croissance réels du PIB, 1981-2012

Source : Haut-commissariat au Plan (HCP).

La croissance de l'économie marocaine a été particulièrement le fait de l'agriculture et des services. L'agriculture (15 % du PIB en 2011), bien qu'affectée par d'amples fluctuations liées à l'impact des conditions climatiques, a enregistré sur la période 2002-2011 une croissance moyenne de 5,8 % l'an, et les services (55 % du PIB en 2011) ont progressé sur un rythme moyen de 5,0 % l'an. L'industrie (30 % du PIB), et notamment sa composante manufacturière (15,5 % du PIB), avec des taux de croissance moyens annuels de respectivement 3,6 % et 2,8 %, se sont montrées moins dynamiques que l'agriculture et les services. Par ailleurs, l'augmentation continue du taux d'investissement (formation brute de capital fixe/produit intérieur brut – FBCF/PIB) du secteur privé a contribué à la dynamique de croissance. Celui-ci est passé de 18,0 % sur la période 1990-1995 à 26,9 % sur la période 2000-2004, et à 33,9 % sur la période 2005-2011.

En termes d'équilibre budgétaire, après un redressement notable des finances publiques entamé dès 2001, les soldes budgétaires ont évolué graduellement (hormis un dérapage en 2005) d'un déficit de 5,2 % du PIB en 2001 à un excédent budgétaire atteint dès 2007 et maintenu en 2008. L'équilibre budgétaire s'est rapidement détérioré à partir de 2009 pour atteindre un déficit de 7,3 % du PIB en 2012. La dette publique, à 23,6 % du PIB en 2011, est restée modérée. Enfin, l'inflation, mesurée par la variation des prix à la consommation, est demeurée sous contrôle (moins de 2 % en moyenne annuelle depuis 2005).

Le degré d'ouverture de l'économie marocaine aux échanges extérieurs a augmenté continûment, passant de 29,2 % en 1990 à 30,7 % en 2000 et 41,3 % en 2011, mais la balance des échanges de biens et services du Maroc a été structurellement déficitaire. En effet, l'excédent des échanges de services, principalement du fait du tourisme, n'a compensé que partiellement un lourd déficit des échanges de marchandises. Bien que le déficit du commerce extérieur tendait à diminuer en pourcentage du PIB entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000, il s'est de nouveau creusé à partir de 2008 du fait de la contraction des exportations de marchandises vers l'UE. La part de cette dernière dans les exportations marocaines a en effet régressé de 57,9 % en 2000 à 45,6 % en 2012. Cela tient davantage à un recul des importations de l'UE plutôt qu'à une diversification géographique des exportations marocaines. Les effets des accords de libéralisation des échanges conclus par le Maroc avec les pays du Maghreb, l'Union du Maghreb arabe (UMA), les États membres de la Ligue arabe, l'Association européenne de libre-échange (AELE), les États-Unis, la Turquie, l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie sont jusqu'à présent restés modestes.

La balance des paiements courants, qui dégagait des excédents en début de période grâce à une contribution très positive des échanges de services, s'affiche en déficit depuis 2008 pour atteindre -9,8 % du PIB en 2012. Face à cette situation, et aux risques que fait dès lors courir au pays un possible choc extérieur, le Maroc a demandé au FMI, et obtenu en août 2012, l'ouverture pour 24 mois d'une ligne de crédit dite de précaution et de liquidité d'un montant de 6,2 milliards USD. Cette détérioration du solde extérieur tient au creusement du déficit commercial alors que le flux des revenus transférés par les Marocains résidant à l'étranger a également baissé (7,3 % du PIB en 2011 contre 9,8 % en 2007) et que les bénéfices rapatriés par les entreprises à capitaux étrangers, bien qu'en rapide augmentation, ne représentaient que moins de 2 % du PIB en 2011.

Malgré les progrès de stabilisation macroéconomique et financière, la mise en œuvre de réformes importantes, et la croissance économique de la dernière décennie, le Maroc a continué de souffrir de l'insuffisante création d'emplois et d'une distribution inégale des fruits

de la croissance. En effet, le chômage est demeuré élevé, particulièrement parmi les catégories les plus éduquées de la population active, qui en 2011 affichent des taux de chômage proches ou supérieurs à 20 %. Le taux de chômage global, égal à 8,9 % en 2011, dissimule un sous-emploi massif dans l'agriculture, qui concentre près de 40 % de la population active totale, alors que sa contribution au PIB n'est que de 15 %. Par ailleurs, d'amples disparités de PIB par tête entre les régions ont persisté, de 38 016 dirhams (DHM) dans le Grand Casablanca à 12 414 DHM dans la région de Taza-Al Hoceïma-Taounate en 2010. Malgré des avancées certaines en matière de lutte contre la pauvreté, le Maroc est confronté à d'importantes lacunes en matière de développement humain et reste classé comme « pays à développement humain moyen » par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le taux de pauvreté a été réduit de 15 % en 2001 à 9 % en 2009, mais de grandes disparités demeurent, tel qu'en témoigne un coefficient de Gini encore élevé en comparaison régionale (0,41) et stable depuis plusieurs années, ainsi qu'un écart persistant entre milieux rural et urbain. La pauvreté reste en effet plus répandue en milieu rural avec un taux de prévalence important, où 17,5 % des Marocains continuent de vivre avec des revenus à peine supérieurs au seuil de pauvreté, et 70 % de la pauvreté du pays concentrée en milieu rural avec des taux de pauvreté absolue (14,5 %) et relative (23,6 %) qui restent relativement élevés.

En matière d'éducation, la mise en œuvre de la Charte au cours des années 2000 puis du Plan d'urgence ont permis des avancées significatives dans l'accès à l'éducation (voir également la section 2.3 et l'Annexe 4) avec, en 2011/2012, des taux de scolarisation atteignant 97,9 % en primaire, 83,7 % au niveau collège et 55,4 % dans le qualifiant, et des taux de redoublement et d'abandon fortement réduits dans tous les cycles.

En santé, l'offre de soins a fortement augmenté. La desserte de la population par les établissements de soins de santé de base (ESSB) est passée de 29 500 habitants par ESSB en 1960 à 11 970 en 2011. L'effectif des médecins a également augmenté, passant de 979 en 1960 à 19 745 en 2010, entraînant une forte diminution du nombre d'habitants par médecin de 1 924 en 2005 à 1 630 en 2011. La couverture vaccinale a été généralisée et l'accès gratuit à la trithérapie pour les malades atteints du sida a été généralisé. Enfin, des avancées importantes ont été accomplies dans le domaine pharmaceutique puisque le Maroc assure la couverture de 70 % de sa consommation en médicaments par la fabrication locale.

L'état de santé de la population marocaine s'est considérablement amélioré, avec notamment l'espérance de vie à la naissance passée de 47 ans en 1962 à près de 75 ans en 2009-2010, une réduction importante des taux de mortalité infantile (28,8 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2011 contre 118 en 1962) et maternelle (112 décès pour 100 000 naissances

en 2009-2010 contre 631 en 1972). La démographie de la population marocaine a enregistré un changement notable avec une diminution du taux d'accroissement annuel de 2,7 % en 1964 à 1,4 % en 2004 mais une augmentation depuis lors : l'indice synthétique de fécondité qui avait baissé de 7 enfants par femme en 1962 à 2,5 en 2004 est remonté à 2,59 en 2011. Enfin, un certain nombre de maladies (poliomyélite, diphtérie, tétanos néonatal, rougeole, trachome, paludisme, bilharziose) ont été éradiquées ou éliminées.

En conclusion, depuis la fin des années 1990, le Maroc a connu une période de stabilisation, de consolidation et de légère accélération de sa croissance économique, une mutation structurelle graduelle de son économie, une réduction (bien qu'inégale) de sa pauvreté et des progrès importants en matière d'éducation et de santé. Ces résultats ont été favorisés et impulsés par :

- les avancées en termes de démocratie participative et d'organisation régionale et territoriale ;
- le cercle vertueux créé par la poursuite de politiques de stabilité et de croissance, qui ont permis le maintien de la croissance dans une période de forte turbulence sociale et économique régionale ;
- une politique volontariste d'ouverture sur les marchés extérieurs, concrétisée par la signature d'accords de libéralisation des échanges avec de nombreux pays et ensembles régionaux ;
- une série de réformes touchant aussi bien la gouvernance publique que le secteur financier, les politiques fiscale et budgétaire ou les secteurs sociaux.

1. Contribution des appuis budgétaires à la gestion publique

Ce chapitre présente les produits directs et indirects transversaux des appuis budgétaires résultant de l'analyse globale de l'ensemble des programmes d'AB dans tous les secteurs. Il couvre les niveaux 1, 2 et 3 du cadre d'évaluation (correspondant à l'étape 1 de l'approche méthodologique suivie, voir tableau 1), en excluant toutefois la fourniture des services publics puisque celle-ci, de caractère sectoriel, est analysée dans les chapitres suivants. Le détail de l'analyse effectuée pour l'étape 1 est présenté par Question d'évaluation et Critère de jugement dans l'Annexe 2. Rappelons que les effets directs attendus de l'AB concernent l'amélioration de la relation entre l'assistance extérieure et les processus budgétaires et de politiques nationaux, alors que les effets indirects attendus concernent l'amélioration des politiques publiques, des institutions publiques, des dépenses publiques et de la fourniture des services publics.

Encadré 1. Effets directs et indirects attendus de l'AB selon le CAD de l'OCDE

Produits directs attendus de l'appui budgétaire : amélioration de la relation entre l'aide extérieure et les processus budgétaires et politiques nationaux

- Accroissement du volume et de la part de l'aide extérieure disponible dans le budget national
- Accroissement du volume et de la part du budget disponible pour les dépenses discrétionnaires
- Renforcement de la prévisibilité du décaissement des fonds extérieurs
- Dialogue sur les politiques, conditionnalités et activités d'assistance technique (AT)/renforcement des capacités mieux coordonnés et plus propices à la mise en œuvre des stratégies gouvernementales
- Aide extérieure dans son ensemble (y compris AB) mieux harmonisée et alignée sur les politiques et les systèmes du Gouvernement
- Coûts de transaction réduits pour l'apport d'aide

Produits indirects attendus : amélioration des politiques publiques, des institutions du secteur public, des dépenses publiques et de la fourniture des services publics

- Amélioration de la gestion macroéconomique et budgétaire (telles que les politiques budgétaire, monétaire, commerciale et de croissance économique)
- Quantité et qualité accrues des biens et services fournis par le secteur public

...

...

- Systèmes renforcés de gestion des finances publiques (GFP) et de passation des marchés (transparence, discipline fiscale, supervision, efficacité des allocations budgétaires et de leur opérationnalité)
- Processus améliorés de formulation et d'exécution des politiques
- Institutions du secteur public renforcées
- Liens renforcés entre le Gouvernement et les organismes de contrôle en termes de formulation et d'approbation des politiques, de redevabilité financière et non financière et de contrôle budgétaire
- Autres améliorations des questions de gouvernance (p. ex. décentralisation améliorée, application de l'État de droit, droits humains)

Source : approche méthodologique pour l'évaluation des appuis budgétaires, OCDE/CAD, Cadre global d'évaluation pour les évaluations de l'aide budgétaire, page 10.

1.1. La pertinence de l'appui budgétaire

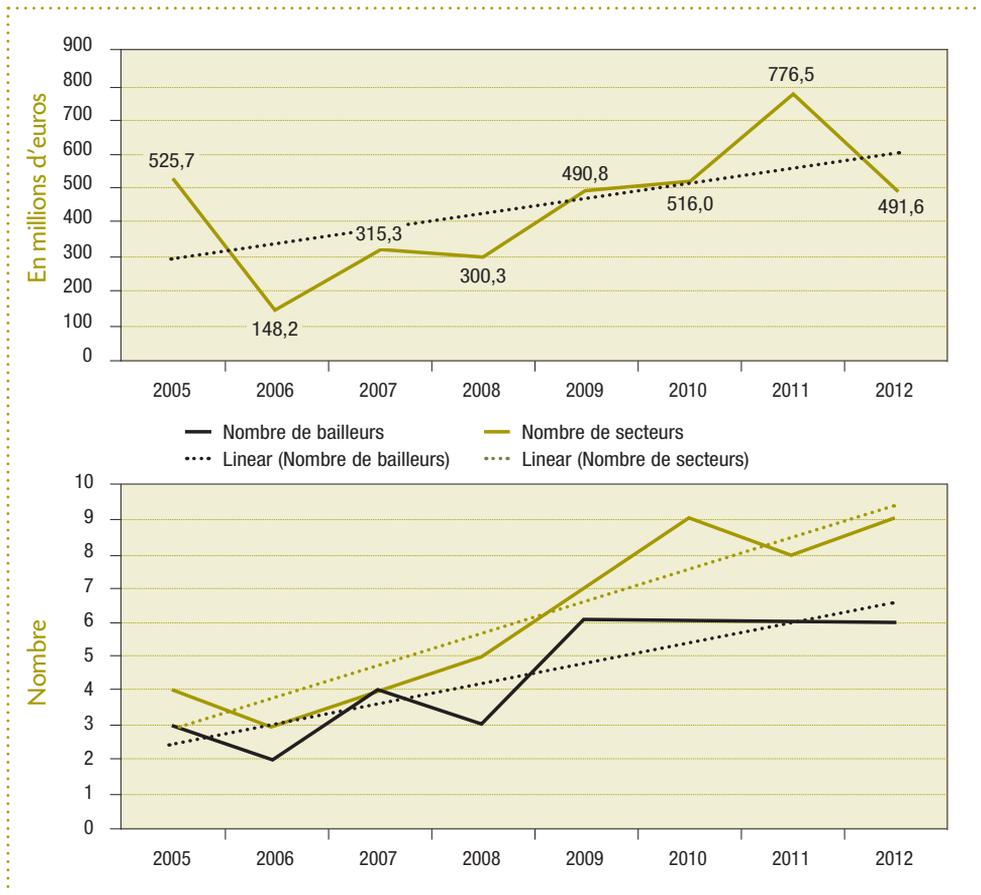
1.1.1. Évolution de l'assistance extérieure et rôle de l'appui budgétaire

Pendant la période 2005-2012, les appuis extérieurs ont suivi la tendance de croissance de l'économie et l'expansion budgétaire. Dans un contexte général de croissance économique forte et en légère accélération (excepté pour 2012), d'une inflation maîtrisée (1,8 % par an en moyenne) mais de détérioration marquée du solde budgétaire, l'assistance extérieure accordée au Maroc a fortement augmenté en termes absolus (de 5,6 milliards DHM en 2002 à 14,7 milliards DHM en 2009), avant de ralentir très nettement de 2009 à 2011 pour retrouver en 2012 le niveau moyen de la période 2002-2009. Au total, entre 2005 et 2009, l'assistance a suivi le rythme d'évolution de l'expansion économique et de celle des ressources publiques : l'assistance totale en pourcentage du PIB est restée stable (autour de 2 % entre 2005-2009) et a fluctué autour de 5,4 % des ressources totales⁸ de l'État ; elle est tombée à 3,2 % des ressources budgétaires totales en 2011 avant de remonter à 4,2 % en 2012 (CJ 2.11).

⁸ Il convient de préciser que le Budget général de l'État (BGE) inclut, hormis les ressources et charges du Gouvernement central, également celles des Comptes spéciaux du Trésor (CST), des SEGMA et, jusqu'en 2006, des BA. Les CST, SEGMA et, jusqu'en 2006, les BA, ont des ressources propres et sont bénéficiaires de transferts de l'État.

La croissance de l'assistance extérieure durant les années 2000 a été tirée surtout par les AB dont l'évolution a été plus rapide que celle des appuis projets puisque leur part dans l'assistance totale (43 % en moyenne sur la période 2005-2012) est passée de 15 % en 2006 à 52 % en 2012 (CJ 2.1.1). La croissance des AB a été triple (cf. graphique 2) : le volume de l'AB a augmenté, un nombre croissant de PTF a octroyé de l'AB (de 3 PTF en 2005 à 6 en 2012) et les AB ont concerné un nombre croissant de secteurs (de 4 en 2005 à 9 en 2012).

Graphique 2. Évolution du décaissement des AB sur la période 2005-2012 : montants, nombre de PTF et nombre de secteurs



Source : ADE. Annexe 5, Inventaire des appuis budgétaires.

Pendant la période sous revue, les assistances extérieures accordées au Maroc ont évolué non seulement vers plus d'AB mais aussi vers plus d'harmonisation, y compris pour l'assistance projet : les résultats de la revue de 2010 des progrès réalisés dans l'application des principes de la Déclaration de Paris (OCDE) confirment qu'une part croissante des flux d'assistance a utilisé les procédures nationales (CJ 2.1.1). Alors que l'AB représentait 46,5 % de l'assistance totale au Maroc en 2010 (contre 28,2 % en 2007), la part de cette assistance transitant par les systèmes nationaux était supérieure à 81 % des appuis totaux (contre 79 % en 2007). Le nombre de structures parallèles de gestion de projets financées par les ressources extérieures a également été fortement réduit (de 47 en 2007 à 15 en 2010). Pourtant, parmi les AB sectoriels couverts dans cette évaluation, figurent certains programmes atypiques : programmes dont le financement a été affecté à des fonds spéciaux (INDH) ou à des financements spécifiques (appuis de l'AFD et de la BEI à l'éducation) plutôt que d'être soumis aux arbitrages budgétaires du MEF, et avec une implication forte d'unités d'AT dans deux programmes (Réussir le statut avancé – RSA et INDH) qui questionne la frontière entre gestion de programme et appui/conseil aux autorités marocaines.

Selon les PTF et les autorités, les AB ont joué un rôle dans la meilleure application des principes de la Déclaration de Paris en facilitant à la fois l'entrée de nouveaux PTF dans des secteurs/domaines d'appui et le passage à l'AB de certains PTF déjà présents dans les secteurs. L'AB a ainsi également contribué à l'utilisation accrue des procédures nationales par les PTF. Les effets d'entraînement de l'AB sur l'ensemble du financement extérieur (AB ou non) sont passés par deux canaux principaux (CJ 2.1.1) :

- la présence d'AB, soit de la BM, soit de l'UE, dans un secteur ou domaine a signalé que ces PTF avaient donné leur aval et apporté leur expertise aux réformes proposées et a été perçue par d'autres PTF comme un gage de bonne performance du secteur, de disponibilité de diagnostics détaillés et de conditions d'éligibilité vérifiées. Accessoirement, les nouveaux entrant dans le secteur ont pu s'appuyer sur les travaux déjà réalisés, réduisant ainsi leur coût d'entrée. Ainsi l'UE et/ou la BM ont fonctionné comme précurseurs de l'apport d'AB à un secteur, suivies par la BAD (cas de la gouvernance publique), puis rejointes par d'autres PTF (cas de l'AEICID et de l'AFD dans les secteurs de l'éducation et de la santé à partir de 2009) ;
- les cadres de concertation mis en place avec les programmes d'AB ont attiré d'autres PTF voulant participer au dialogue sectoriel facilité par le cadre commun de suivi. Ceci a été le cas en éducation où d'abord l'AEICID, puis l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) ont été attirées par les possibilités de dialogue ainsi offertes.

Les données de l'assistance extérieure n'étant pas disponibles par secteur et/ou par bailleur, aucune vérification quantitative de ces constats n'a pu être réalisée.

Selon la revue OCDE précitée, 98 % de l'aide a effectivement été prise en compte dans les programmations budgétaires du Gouvernement et 79 % de l'aide programmée a effectivement été décaissée (chiffres pour 2010). Dans ce contexte, les programmes d'AB ont également offert une bonne visibilité (au moins trois ans) au Gouvernement et la prévisibilité de leurs décaissements n'a pas posé de problème particulier aux autorités, même si ces derniers ont souvent été retardés, non coordonnés et non synchronisés entre PTF (CJ 2.1.1). Au-delà des cadres de coopération, qui identifient des enveloppes financières et secteurs indicatifs de coopération sur quatre à cinq ans pour les PTF les plus importants (BAD, BM, UE), les programmes d'AB ont généralement été définis sur deux (BAD) ou trois ans (BM et UE), avec soit des programmes annuels successifs (BM et parfois BAD), soit des programmes pluriannuels (BAD, généralement sur deux ans, et UE). Ces trois PTF ont conservé les mêmes modalités de décaissement au cours de la période : décaissement d'une tranche fixe annuelle accompagnée, dans le cas de l'UE, d'une tranche à montant variable. L'utilisation de tranches variables dans les programmes AB de l'UE et l'incertitude pesant sur la poursuite des programmes de la BM en cas de non-respect des mesures agréées ont représenté des éléments d'imprévisibilité pour le Maroc. Enfin, les décaissements des PTF ont le plus souvent été non coordonnés et non synchronisés (notamment du fait du respect de calendriers propres à chaque PTF), même lorsque les programmes étaient conjoints.

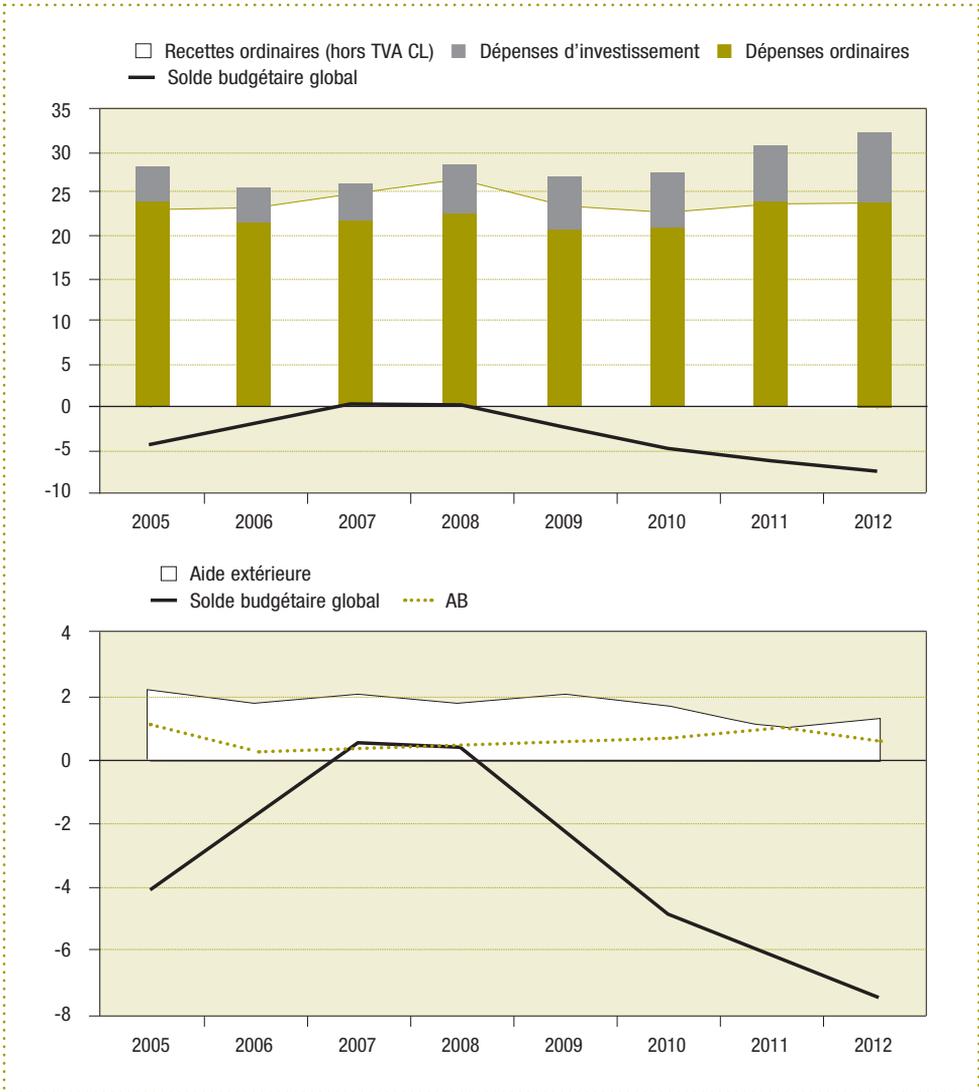
Le poids relatif des AB dans les ressources totales de l'État (CJ 3.2.2) et la bonne situation de trésorerie du Gouvernement (CJ 4.1.1) ont amoindri l'importance de la prévisibilité des décaissements d'AB sur la période 2005-2009 (CJ 2.1.1) ; cette situation a changé en 2012 et 2013 avec le recours plus fréquent du Trésor aux marchés financiers, y compris étrangers, pour financer les dépenses budgétaires.

1.1.2. Pertinence macroéconomique et budgétaire des appuis budgétaires

Alors que l'assistance extérieure a été globalement pro-cyclique sur la période d'observation, les AB ont été relativement bien en phase avec les besoins de financement de l'État. Néanmoins, dans la mesure où les AB n'ont été équivalents qu'à 0,7 % du PIB en moyenne annuelle sur la période, leur contribution à la stabilité macroéconomique a été limitée, particulièrement en fin de période, du fait du creusement du déficit budgétaire.

L'assistance extérieure a représenté 5 % en moyenne des ressources budgétaires totales sur 2005-2012 et a été pro-cyclique : importante les années d'excédent budgétaire (2007 et 2008) et réduite les années où le solde budgétaire s'est détérioré (2011 et 2012). Elle n'a donc pas pu contribuer à amoindrir les contraintes de financement du Gouvernement (CJ 2.1.1).

Graphique 3. Évolution des agrégats budgétaires et des appuis extérieurs, en % du PIB



Note : Les recettes sont hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des collectivités locales (CL) et le solde budgétaire global est avant financement extérieur. Les AB excèdent très légèrement l'ensemble de l'aide en 2011 due à une non-concordance des chiffres entre les sources utilisées (MEF/DGT et PTF) : un des décaissements d'AB a été réalisé par les PTF fin 2011 et a été comptabilisé en aide extérieure par le MEF/DGT en 2012.

Sources : Évolution des agrégats budgétaires basée sur les chiffres du ministère des Finances, DTFE, 04/07/2013 (CJ 2.11).
Évolution des appuis extérieurs basée sur les chiffres communiqués par la direction du Trésor, ministère des Finances et sur l'inventaire en ce qui concerne les AB.

Par contre, les AB (qui ont contribué pour 2,1 % aux ressources budgétaires totales sur 2005-2012) ont été mieux (mais imparfaitement) alignés aux mouvements du solde budgétaire puisque les décaissements ont fortement augmenté après 2008 et jusqu'en 2011, années de déficits croissants. Néanmoins, les apports financiers de l'AB n'ont contribué qu'à hauteur de moins de 10 % au comblement du déficit du budget en 2011 et 2012, années de déficit avant appui important. Ils n'ont donc contribué que modestement à redresser l'équilibre budgétaire et à stabiliser l'économie, mais ont pu constituer une alternative intéressante pour gérer la trésorerie annuelle.

La stabilité macroéconomique est une condition essentielle à la mise en œuvre satisfaisante des AB. Les PTF octroyant des AB n'ont cependant pas eu de prise sur les développements dans ce domaine. La fragilisation des indicateurs macroéconomiques depuis 2011 a renforcé l'importance de ce point. Les PTF ont uniquement octroyé des AB sectoriels sur la période considérée et ceux-ci n'ont pas fourni l'opportunité d'un dialogue sur la politique économique générale qui s'est surtout tenu avec le FMI ou dans le cadre de l'AA/SA (CJ 2.2.1). Alors que ce manque n'a pas été très gênant pendant la période de stabilité macroéconomique et de croissance économique soutenue (2005-2011), la situation de crise depuis 2011 (détérioration du solde budgétaire, des équilibres extérieurs et de l'endettement extérieur notamment, CJ 4.1.1) a suscité les inquiétudes de certains PTF, qui ont eu des difficultés à trouver un forum de discussion et d'action sur la politique économique générale.

L'importance des AB en tant que source de financement pour l'État a été limitée, mettant ainsi l'accent sur l'importance des autres composantes de l'AB. Leur contribution (0,7 % du PIB en moyenne annuelle sur la période et 2,1 % des ressources totales de l'État ou 2,7 % des ressources non affectées de l'État⁹) a été toute relative et les autorités ont souligné l'importance des autres composantes de l'instrument, à savoir le dialogue de politiques et les assistances techniques.

1.1.3. Les AB et le choix des secteurs d'appui

Tel que présenté *supra*, le contexte général de politiques au Maroc a fortement évolué depuis le début des années 2000 et a été marqué par une volonté de mettre en œuvre des réformes d'envergure dans plusieurs domaines, volonté renforcée avec la nouvelle Constitution de 2011. L'accent a été mis en fin de période sur le besoin de mise en cohérence des nombreuses

9 Les ressources totales de l'État incluent des ressources des CST, des recettes d'exploitation et des recettes d'investissement des SEGMA et des BA. Ces trois sources de recettes sont affectées à ces trois usages (CST, SEGMA et BA).

politiques sectorielles élaborées. Les orientations de politique publique au Maroc sur la période ont été données par les discours de Sa Majesté le Roi et le programme de chaque Gouvernement énoncé lors de son investiture (2002, 2007, 2011). L'évolution historique et la volonté de réforme de Sa Majesté le Roi Mohammed VI au début des années 2000 ont créé un contexte particulièrement favorable à la mise en œuvre d'une coopération sous forme d'AB. Ces orientations de politiques ont été complétées par des politiques et stratégies sectorielles et des engagements pris auprès des institutions de Bretton Woods (IBW ; lettres d'intention) et des accords internationaux, notamment l'AA avec l'UE, témoignant ainsi de la convergence entre les objectifs du Maroc et ceux des PTF (voir également l'Annexe 4 et CJ 3.1.1). L'ensemble de ces documents a formé le paysage des politiques publiques au Maroc, mais ces différentes politiques et stratégies (i) se sont chevauchées dans le temps et n'ont pas été priorisées les unes par rapport aux autres, (ii) n'ont pas été reliées entre elles par des actions communes ou complémentaires, ou n'ont pas été convergentes dans leur poursuite d'objectifs de moyen-long terme. Par ailleurs, les avancées de la déconcentration et de la décentralisation sont restées modestes, n'offrant ainsi pas de mise en cohérence des politiques sectorielles au niveau régional ou local. Les autorités, conscientes de l'importance de la convergence des politiques pour leur efficacité, ont créé en 2013 un département ministériel chargé de la gouvernance (ministère délégué auprès du chef du Gouvernement chargé des Affaires générales et de la Gouvernance).

Dans un contexte plus large de dialogue entre le GdM et les PTF sur les priorités politiques et les priorités de coopération, les AB ont été dirigés vers les secteurs mettant en œuvre des réformes, parfois profondes, de leur stratégie et de leur cadre de mise en œuvre. Plusieurs de ces réformes ont reflété les engagements pris dans le cadre de l'AA-SA et ont été inscrites dans les Plans d'action agréés avec l'UE. En l'absence de document unique de politique générale, l'orientation de la coopération et le choix des secteurs appuyés par l'instrument d'AB (éducation, santé, eau/assainissement, secteur financier, habitat social et développement humain, transport, énergie, agriculture) ont résulté d'un dialogue avec les autorités sur les priorités politiques. Le dialogue intensif entre le Gouvernement et les PTF lors de la préparation des programmes et la concertation continue ont permis l'alignement de chacun des programmes d'AB sur une politique sectorielle bien définie et leur adaptation, pour ceux s'inscrivant dans le moyen terme, aux réalités du contexte en évolution (CJ 1.1.1).

Certaines stratégies sectorielles ont été formulées dans le sens de réformes favorisant le rapprochement entre le Maroc et l'UE. Ainsi, on note le lien fort entre le dialogue politique et les priorités de la coopération avec l'UE où l'AB est perçu comme un instrument de finan-

cement particulièrement bien adapté à l'atteinte de l'objectif politique d'insertion du Maroc dans le marché intérieur de l'Union¹⁰ (CJ 1.1.3). Les stratégies de coopération de l'UE et de ses États membres et la plupart de leurs programmes d'AB ont été très fortement liés à l'agenda politique dont le point d'ancrage commun et culminant est constitué par l'AA (2000) et le SA (2008). Le choix des secteurs appuyés a été largement façonné par les priorités des Plans d'action : ainsi l'accent a été mis sur la mise en place d'un cadre réglementaire, législatif et institutionnel dans les secteurs ciblant le rapprochement avec l'acqus de l'UE.

Au total, les AB mis en œuvre sur 2005-2012 ont concerné 54 programmes répartis sur huit secteurs et le domaine transversal de la gouvernance publique. La grande majorité des programmes a été concentrée dans les secteurs où des réformes législatives et réglementaires et/ou d'organisation institutionnelle devaient être mises en œuvre (Annexe 4, Inventaire et CJ 3.1.1).

Enfin, on peut souligner à nouveau que, dans ce contexte, les AB au Maroc ont été limités à des AB sectoriels, aucun AB général n'ayant été considéré dans le pays. Chaque AB sectoriel a par ailleurs été défini par des objectifs sectoriels et les résultats attendus ont été également exprimés en termes sectoriels.

1.1.4. Les AB et l'accompagnement technique

L'accompagnement technique des AB (assistance conseil, AT ou projets de jumelage) a été l'un des points forts de l'instrument et a joué un rôle déterminant dans le renforcement de l'organisation institutionnelle et du cadre institutionnel des ministères bénéficiaires : en préparation de programme ou au cours de leur suivi, le *know-how* et le *benchmarking* internationaux ont été très appréciés des autorités.

Les études de diagnostic réalisées d'une manière quasi systématique dans les secteurs par les PTF avant la formulation de leurs programmes d'AB ont permis de mettre en lumière les besoins de renforcement institutionnel dans les secteurs, besoins qui ont ensuite trouvé réponse soit dans les programmes d'AB (en prévoyant une composante d'appui technique), soit dans des programmes séparés mais complémentaires à l'AB (CJ 1.1.2). Ainsi, des projets

¹⁰ Ainsi, les matrices d'indicateurs de décaissement des AB concernent souvent les réglementations (indicateurs de processus) requis pour la convergence. C'était le cas notamment pour les Programmes d'appui aux investissements et exportations (PIE) ou encore le RSA dont les mesures constituaient des actions prioritaires du Plan d'action. Plus globalement, plusieurs programmes visaient directement le processus de rapprochement UE-Maroc tels que les soutiens à la gouvernance publique, à l'éducation de base, à l'agriculture, à l'énergie, à l'INDH, et à l'équité et l'égalité femmes-hommes.

d'AT et/ou de renforcement institutionnel, en complément ou au sein des AB, ont accompagné la mise en œuvre des réformes dans les secteurs de la gouvernance publique, de l'éducation, de la santé (y compris la couverture médicale de base – CMB), de l'agriculture, de l'habitat social et du développement humain. Dans les autres secteurs, les appuis de renforcement institutionnel ont été plus éparés. Cet accompagnement technique a généralement été de qualité et a permis d'apporter le savoir-faire et l'expertise requis pour concevoir puis mettre en œuvre les réformes et pour faciliter l'adoption de nouveaux outils de gestion (CDMT, par exemple) ou le processus de convergence législative et réglementaire (notamment *via* les jumelages) (CJ 3.1.4). Dans plusieurs cas, des difficultés ont été rencontrées dans la mobilisation de l'AT dues aux procédures nationales ou internationales (CJ 2.3).

Les approches des PTF vis-à-vis de l'accompagnement technique des AB ont été très différentes : alors que l'UE a toujours prévu (et quasiment toujours utilisé) un élément important d'AT dans ses programmes d'AB (notamment dans les programmes RSA et INDH où des AT de long terme ont facilité la mise en œuvre de l'AB) et que la BM a systématiquement accompagné ses programmes par du conseil technique, la BAD n'a généralement pas octroyé d'appuis techniques (sauf exception). L'UE, hormis l'assistance au sein de ses programmes d'AB, a aussi fourni des assistances complémentaires pour renforcer les capacités de l'administration marocaine (*via* des projets, la Facilité d'investissement pour le voisinage – FIV, les jumelages, et/ou les actions d'AT et d'échange d'informations, *Technical Assistance and Information Exchange Instrument* – TAIEX ou le programme de la CE, *Support for Improvement in Governance and Management* – SIGMA). Le renforcement institutionnel fourni par la BM a pris la forme de la réalisation de travaux analytiques et d'appui technique durant la préparation des réformes et durant leur mise en œuvre, par son propre personnel et/ou par des AT financés par des projets d'AT venant en complément aux programmes d'AB. Ces derniers n'ont pas inclus en leur sein d'enveloppe financière spécifique pour le renforcement institutionnel.

1.2. Les conditions de l'appui budgétaire, l'alignement sur les politiques et le dialogue de politiques

L'essentiel du dialogue sectoriel sur les réformes a pris place durant les missions d'identification et de suivi des programmes d'AB, tandis que les autres cadres de concertation ont davantage favorisé les échanges d'informations. Les organes de mise en œuvre de l'AA ont également constitué un cadre formel du dialogue de politiques UE-Maroc dans les différents secteurs.

Au Maroc, au moins trois niveaux de dialogue sectoriel GdM-multi-bailleurs peuvent être distingués : (i) des tables rondes ou réunions annuelles ou biennuelles qui visent surtout le partage d'informations ; (ii) les cadres de concertation sectoriels dont certains (éducation, santé) ont été formalisés par des cadres de partenariat et lettres d'entente et qui ont représenté le forum de dialogue de politique sectorielle entre le GdM et les PTF octroyant de l'AB ; et (iii) le Comité d'association au niveau des hauts fonctionnaires, qui a constitué le cadre de concertation, de supervision et de pilotage au niveau technique pour la mise en œuvre de l'ensemble de la coopération UE dans le cadre de l'AA¹¹. Il existe également des groupes thématiques dans certains secteurs¹², dans lesquels seuls les PTF se consultent sur les questions sectorielles (CJ 2.2.1).

Au niveau de chaque secteur, les programmes d'AB ont ciblé, *via* leurs objectifs, leurs axes ou leurs conditions de décaissement, non seulement le soutien à l'ensemble de la mise en œuvre de chaque stratégie sectorielle mais également, et surtout, le soutien à quelques priorités au sein de ces stratégies. L'AB au Maroc se distingue par le fait qu'il n'y a pas eu sur la période de programme d'AB général mais aussi parce que les programmes d'AB sectoriels ont souvent été focalisés sur un sous-secteur, un sous-programme de la stratégie sectorielle, ou sur une région, tout en restant alignés sur l'ensemble de la politique sectorielle (CJ 1.1.1). Les objectifs des programmes, le choix des indicateurs de suivi et des déclencheurs de décaissement dans les matrices et/ou l'affectation des financements à des activités, des sous-programmes ou des sous-secteurs ont été trois moyens utilisés pour mettre en exergue les préférences des PTF ou mettre l'accent, dans certains secteurs, sur des mesures politiquement difficiles dont la mise en œuvre serait facilitée par un appui externe (CJ 2.2.2). A titre d'illustration de ce type de ciblage (voir aussi les Annexes 4 et 5), plusieurs programmes d'AB ont concerné l'éducation (en éducation fondamentale, alphabétisation, éducation non formelle), s'adressant chacun à une sous-direction différente du ministère de l'Éducation ; l'AB à l'INDH vise seulement un des quatre sous-programmes de l'initiative ; un des programmes d'appui à l'agriculture (Appui au Plan Maroc Vert financé par la BAD) ne vise que l'eau ; en éducation et santé, les appuis aux

11 En ce qui concerne l'UE, le dialogue politique dans le cadre de l'AA ainsi que le dialogue technique qui s'y rapporte (mise en œuvre des mesures prévues dans les Plans d'action – mesures par ailleurs souvent soutenues par des programmes d'AB) sont principalement menés par le service européen de l'action extérieure (SEAE de Bruxelles) et le service politique de la Délégation de l'Union européenne (DUE) ; par contre le dialogue sectoriel est mené par les services de la coopération de la DUE.

12 Des groupes thématiques ouverts à tous les PTF, mais auxquels le Gouvernement ne participe généralement pas, existent pour la plupart des secteurs : santé ; énergie ; eau ; environnement, agriculture et ressources naturelles ; développement et protection sociale ; éducation ; qualité de l'aide ; gouvernance.

infrastructures n'ont visé que certaines activités et certaines régions. Les mesures sensibles appuyées à travers des conditionnalités ont, par exemple, inclus la tarification de l'eau pour usage agricole pour le secteur de l'eau, ou la TVA et le système de rémunération des fonctionnaires pour le domaine de la gouvernance publique.

Le ciblage des AB a en partie reflété le manque de priorisation au sein même des politiques sectorielles (CJ 3.1.1). Dans deux secteurs importants, l'éducation et la santé, les stratégies sectorielles n'ont pas permis d'obtenir une vision claire des priorités sectorielles malgré la présence de plans d'action et de CDMT explicitant la budgétisation à moyen terme (voir les sections 3.3 et 4.3).

Ce ciblage s'est aussi traduit dans un dialogue parfois non inclusif de toutes les parties prenantes et fragmenté au niveau institutionnel (CJ 2.2.3). Dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la gouvernance publique, le dialogue de politiques a été dominé par les directions ou acteurs directement concernés par la mise en œuvre des appuis (par exemple, chacun des trois programmes d'appui à l'éducation – Plan d'urgence [PU], Education non formelle [ENF] et alphabétisme – a été l'objet de discussions séparées avec trois directions départementales distinctes), et n'a pas embrassé un ensemble plus large de parties prenantes, y compris au niveau décentralisé. Par contre, un rôle actif a été pris par les institutions décentralisées dans le dialogue concernant les actions financées par l'INDH et dans les secteurs de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, et du transport urbain. La participation de la société civile au dialogue est restée timide, sauf pour l'INDH et l'habitat, où elle a été particulièrement forte.

1.3. Coordination, harmonisation et coûts de transaction

L'AB a contribué de manière importante à l'amélioration de certains cadres de concertation sectorielle, et l'a même parfois initiée (CJ 2.2.3, CJ 3.1.2). Les AB ont favorisé le travail conjoint entre PTF, l'adoption d'approches sectorielles harmonisées, une entente au niveau des messages et du dialogue sur diverses politiques, et une complémentarité entre les PTF en termes d'AT. Dans quelques secteurs, les opérations d'AB ont aussi favorisé la mise sur pied d'organes de coordination entre directions et/ou agences nationales plus largement (CMB, santé), ou simplement stimulé les échanges entre directions (eau et assainissement, transport). Cette coordination intra-sectorielle et intersectorielle a été perçue par les PTF et les autorités comme une véritable valeur ajoutée de l'AB et a été d'autant plus cruciale que l'aspect convergence de politiques a fait défaut au Maroc (CJ 3.1.4).

L'harmonisation des PTF a été forte dans le domaine de la gouvernance publique, et dans les secteurs financier, santé, éducation et eau. Excepté dans le secteur de l'eau, où la coordination a été le fait du GdM et de l'ensemble des PTF appuyant le secteur, les AB ont joué un rôle déterminant dans la coordination des PTF et leur implication dans un dialogue de politique avec les autorités. Des freins à l'harmonisation ont cependant subsisté. Dans ces secteurs, les AB ont alors permis d'attirer d'autres PTF (cf. *supra*). En gouvernance publique et dans le secteur financier, où les réformes ont été soutenues uniquement (ou majoritairement) par des AB, la coordination et l'harmonisation des PTF a été très forte et a renforcé la crédibilité des réformes. Dans le secteur de la santé, les AB ont renforcé la coordination et les initiatives conjointes de l'ensemble des PTF, alors qu'en éducation, la coordination et les initiatives conjointes ont été restreintes aux PTF octroyant des AB. Dans ces secteurs, la coordination et l'harmonisation ont surtout concerné le suivi de la mise en œuvre des programmes, chaque PTF ayant conservé ses particularités pour la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation de ses programmes (utilisation d'indicateurs, décisions et calendrier de décaissement, durée de programme, rapports, propres à chaque PTF). Ceci a freiné l'harmonisation, surtout en fin de période où des dissensions entre PTF sont apparues sur des points ponctuels dans deux secteurs (gouvernance publique et santé). Dans d'autres secteurs, la coordination et l'harmonisation sont contrastées et, dans les cas où celles-ci ont été améliorées (eau, habitat, transport), les AB n'ont pas été déclencheurs de cette amélioration (CJ 2.1.2).

Bien que les effets sur les coûts de transaction de la coordination et de l'harmonisation accrue des PTF et de l'alignement de leurs appuis sur les programmes du GdM soient difficilement appréhendables, la nature des coûts de transaction a changé et est devenue plus créatrice de valeur ajoutée (CJ 2.1.4). Appliquant l'approche d'analyse économique des coûts de transaction développée par Paul et Vandeninden (2012, *Foreign Aid Transaction Costs: What Are They and When Are They Minimised?* Cf. encadré sous CJ 2.1.4), plusieurs constats peuvent être faits :

- dans la plupart des secteurs, les caractéristiques des transactions (alignement des PTF sur les politiques marocaines, contexte relativement peu risqué du Maroc et implication des PTF dans le moyen-long terme) justifient le passage à l'AB au Maroc d'un point de vue économique ;
- le passage à l'AB a modifié le profil des coûts avec une réduction des coûts de transaction à fonds perdus (p. ex., les coûts d'administration et de rapportage spécifiques) et une augmentation des coûts d'investissement créateurs de valeur ajoutée (p. ex., la création de nouvelles institutions telles que les missions conjointes qui permettent l'établissement d'un climat de confiance entre le Gouvernement et les PTF) ;

- pour le Gouvernement, les coûts de transaction liés à la concertation avec les parties prenantes et à l'harmonisation de l'aide (réunions, outils communs, etc.), y compris la communication entre directions et ministères impliqués, constituent indéniablement des investissements productifs et créateurs de valeur ajoutée ;
- pour les PTF, les coûts de transaction liés à la gestion pure des financements ont baissé, mais les coûts de coordination interne et les coûts d'investissement liés à la participation aux organes de gestion sectoriels ont augmenté.

1.4. Les effets des appuis budgétaires sur les politiques publiques et leur mise en œuvre

1.4.1. La gestion budgétaire

Sur la période 2005-2009, les recettes publiques du Maroc ont augmenté un peu moins rapidement que les dépenses publiques (tableau 3), renversant ainsi graduellement l'équilibre budgétaire d'un surplus de 5,1 % du PIB en 2005 à un déficit de 6,2 % du PIB en 2009. Les budgets prévisionnels pour 2010 et 2011 prévoyaient une amélioration du solde budgétaire en pourcentage du PIB (-1,7 % pour 2010, -1,5 % en 2011) et une légère détérioration (-3,9 %) en 2012¹³.

Si le poids des AB a été relativement faible (de l'ordre de 1,9 % des recettes totales en moyenne annuelle sur la période) et n'a donc pas eu d'incidence sur l'évolution des recettes publiques, les AB ont par contre activement contribué à augmenter les recettes fiscales indirectes par le biais de l'accompagnement technique et des matrices de conditions (CJ 3.1.3, 3.2.1). En effet, les mesures de réforme fiscale fortement appuyées par les PTF à travers le programme d'appui à la réforme fiscale (PARF) ont ciblé : (i) l'identification puis la réduction des dérogations et exonérations fiscales (dont notamment la TVA), (ii) les mesures relatives à la simplification de la TVA, et (iii) plus globalement l'ensemble de la mise en œuvre de la réforme fiscale ciblant l'accroissement de l'efficacité de l'administration fiscale (CJ 3.3.2). Ces mesures

¹³ Ces données sont basées sur les sources citées dans le tableau 3 et le graphique 4 et incluent toutes les sources de financement, dont la TVA des collectivités locales (représentant 30 % des recettes de TVA), d'où la différence avec les chiffres cités dans la section 1.2.1. Il convient aussi de noter qu'une analyse d'évolution de tendance en montants absolus serait peu significative sur la période 2005-2012 car, d'une part, l'année 2005 présente des recettes diverses anormalement élevées (environ 60 milliards DHM de plus que sur l'ensemble de la période) et, d'autre part, les chiffres d'exécution budgétaire n'étaient disponibles que jusqu'à l'année 2009, donnant une période d'analyse extrêmement courte (trois ans).

ont permis un accroissement des recettes indirectes de 7,2 % du PIB en 2005 à 9 % du PIB en 2012, soit une augmentation de 10 % par an en moyenne sur la période, malgré la forte contraction de 2009 (CJ 3.2.1). Dans le contexte de forte réduction des recettes douanières (en moyenne de 1 % par an sur la période) liée aux effets de l'accord de libre-échange avec l'UE, la contribution des impôts indirects aux recettes publiques totales est passée de 20,7 % en 2006 à 24 % en 2012.

L'évolution des dépenses publiques sur la période 2005-2012 a été marquée par le poids prépondérant des salaires dans les dépenses publiques, l'accroissement considérable des charges communes, le peu de poids donné au fonctionnement des services et l'importance des dépenses liées à la dette et aux CST (QE 3.2) :

- le poste le plus important de dépenses publiques (qui représentaient 39,3 % du PIB en moyenne sur la période 2005-2012, voir tableau 3 et graphique 4) est celui des salaires, qui ont représenté 28 % des charges totales de l'État (ou 11 % du PIB) en moyenne sur la période 2005-2012. Les charges de fonctionnement sont modestes, ne représentant sur la période, en moyenne, que 8,4 % des dépenses totales (ou 3,3 % du PIB) ;

- la part prépondérante des dépenses publiques revient néanmoins aux « autres charges de l'État » (35,4 % des dépenses totales de l'État ou 13,9 % du PIB en moyenne sur 2005-2012). Parmi celles-ci, les charges liées à la dette représentent un peu plus de la moitié de l'ensemble, puis viennent les CST (environ 45 % des autres charges sur 2005-2012 ou 6,2 % du PIB) et, enfin, les charges liées aux SEGMA et (jusqu'à 2006) BA, qui ne représentent qu'une très faible part du total (2 % des autres charges sur la période, ou à peine 0,3 % du PIB). Rappelons que les charges liées aux CST et SEGMA sont financées par des recettes affectées aux CST et SEGMA, des recettes propres et des transferts du BGE ;

- les dépenses d'investissement public ont représenté en moyenne sur la période 14 % des dépenses totales (ou 5,5 % du PIB), avec un pic en 2009 à 20 % des dépenses (ou 8,1 % du PIB) ;

- enfin, les charges communes, qui, par définition, ne sont pas attribuées à un secteur ou ministère spécifique, sont très importantes au Maroc, puisqu'elles représentent une part importante et croissante de l'ensemble des dépenses (15 % des dépenses ou 5,9 % du PIB en moyenne sur 2005-2012 ; 20,4 % des dépenses ou 8,8 % du PIB en 2012, contre 12,1 % des dépenses ou 4,6 % du PIB en 2005).

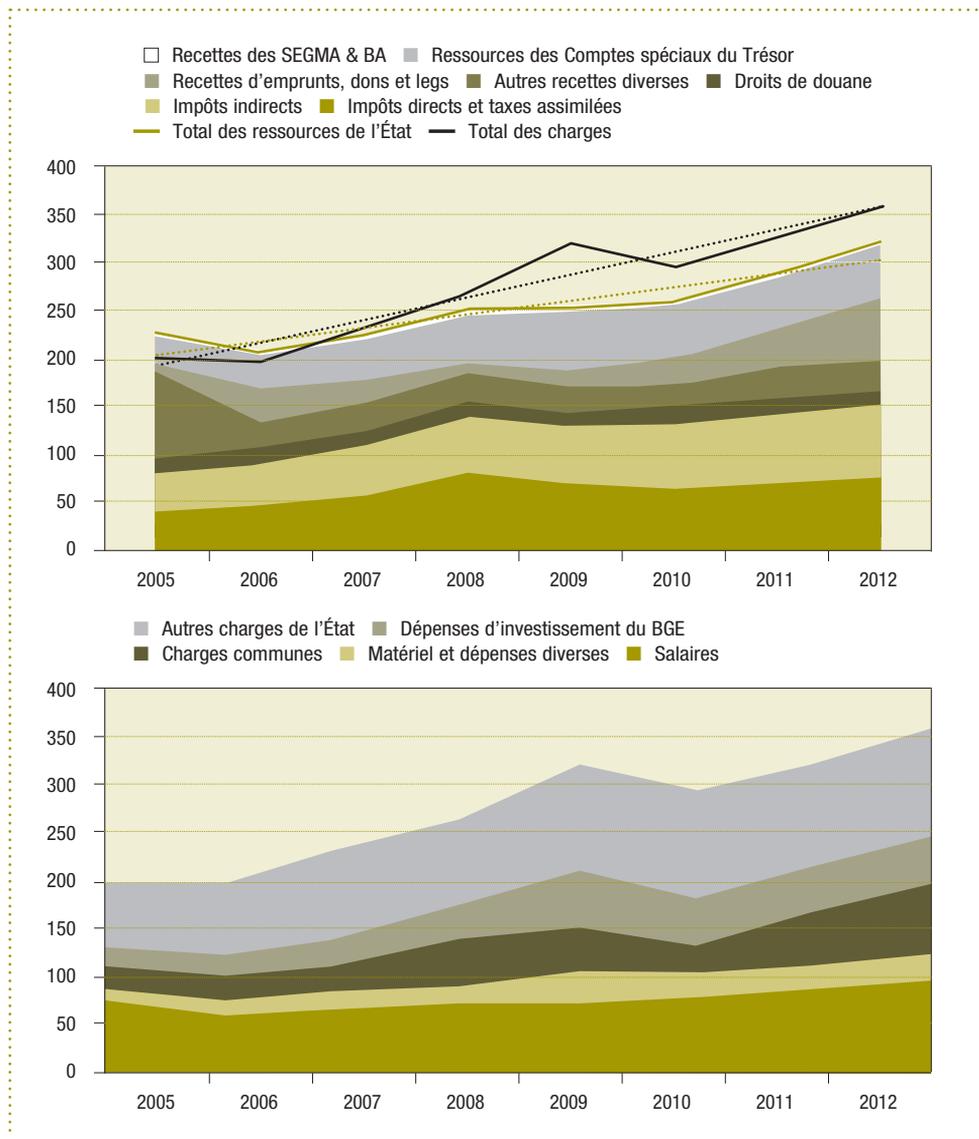
Tableau 3. Évolution des recettes et dépenses publiques totales du BGE ; en rapport du PIB et du BGE, 2005-2012

En % du PIB Budget général de l'État	Réalisé					Réalisé provisoire			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012
Ressources du Budget général	36,5	29,2	28,6	27,9	25,3	26,0	28,5	31,5	29,0
Impôts directs et taxe assimilées	8,1	8,5	9,5	11,6	9,5	8,5	8,8	9,3	9,3
Impôts indirects	7,2	7,4	8,5	8,9	7,9	8,7	8,9	9,1	8,4
Droits de douane	2,5	2,3	2,3	2,0	1,6	1,6	1,3	1,1	1,8
Autres recettes et recettes diverses	17,0	4,4	4,4	4,0	4,0	3,4	4,5	4,2	5,4
Recettes d'emprunts, dons et legs	1,8	6,6	3,9	1,3	2,2	3,8	5,0	7,8	4,2
Ressources des Comptes spéciaux du Trésor	5,6	6,1	7,0	7,6	8,6	7,4	7,0	7,1	7,1
Recettes d'exploitation et investissements SEGMA & BA	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,2	0,2	0,3	0,4
TOTAL DES RESSOURCES DE L'ÉTAT	42,8	35,8	36,2	36,1	34,5	33,7	35,7	38,8	36,5
Dépenses de fonctionnement du budget général	21,5	17,6	18,4	20,5	20,6	17,6	21,0	23,8	20,2
Personnel	13,8	10,9	10,8	10,2	10,1	10,5	11,1	11,6	11,1
Matériel et dépenses diverses	3,1	2,5	3,2	3,1	4,6	3,4	2,9	3,4	3,3
Charges communes	4,6	4,3	4,4	7,2	5,9	3,7	7,0	8,8	5,9
Dépenses d'investissement du budget général	3,5	3,8	4,3	5,2	8,1	6,2	5,9	5,8	5,5
Dépenses liées à la dette	7,5	7,7	9,9	6,8	7,7	7,0	6,5	7,1	7,4
Comptes spéciaux du Trésor	4,7	4,9	5,4	5,9	7,1	7,5	6,7	6,3	6,2
Dépenses d'exploitation et investissement SEGMA & BA	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
TOTAL DES CHARGES	37,7	34,2	38,1	38,6	43,8	38,5	40,3	43,3	39,6
<i>Solde budgétaire</i>	<i>5,1</i>	<i>1,6</i>	<i>-2,0</i>	<i>-2,6</i>	<i>-9,3</i>	<i>-4,8</i>	<i>-4,6</i>	<i>-4,4</i>	<i>-3,1</i>

En % du total des ressources de l'État	Réalisé					Réalisé provisoire			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012
Ressources du Budget général	85,3	81,5	79,1	77,3	73,2	77,2	79,9	81,1	79,3
Impôts directs et taxe assimilées	18,9	23,7	26,2	32,2	27,5	25,2	24,7	24,0	25,3
Impôts indirects	16,8	20,7	23,4	24,8	23,0	25,9	25,0	23,3	23,1
Droits de douane	5,8	6,3	6,3	5,5	4,7	4,7	3,6	2,8	4,8
Autres recettes et recettes diverses	39,7	12,4	12,2	11,2	11,6	10,2	12,5	10,8	14,6
Recettes d'emprunts, dons et legs	4,1	18,3	10,9	3,6	6,5	11,2	14,0	20,2	11,4
Ressources des Comptes spéciaux du Trésor	13,1	17,1	19,4	21,1	24,9	22,1	19,5	18,3	19,5
Recettes d'exploitation et investissements SEGMA & BA	1,6	1,4	1,5	1,6	1,9	0,7	0,6	0,7	1,2
En % du total des charges de l'État									
Dépenses de fonctionnement du budget général	57,0	51,5	48,1	52,9	47,1	45,7	52,0	55,1	51,0
Personnel	36,5	31,8	28,4	26,4	23,1	27,3	27,5	26,9	27,9
Matériel et dépenses diverses	8,3	7,2	8,3	8,0	10,4	8,9	7,2	7,9	8,3
Charges communes	12,1	12,5	11,5	18,6	13,6	9,5	17,3	20,4	14,8
Dépenses d'investissement du budget général	9,4	11,1	11,2	13,4	18,6	16,2	14,7	13,4	13,9
Dépenses liées à la dette	19,9	22,4	25,9	17,7	17,5	18,1	16,1	16,4	18,8
Comptes spéciaux du Trésor	12,6	14,2	14,1	15,3	16,2	19,5	16,7	14,6	15,6
Dépenses d'exploitation et investissement SEGMA & BA	1,2	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7

Sources : Lois de finances 2005 à 2012, Lois de règlement 2005 à 2009.
 Pour les réalisations de 2009 à 2012, chiffres provisoires non audités tirés des Bulletins mensuels des statistiques des finances publiques produits par la TGR pour les années 2010, 2011 et 2012.

Graphique 4. Évolution des recettes et dépenses publiques totales du BGE ; en milliards DHM, 2005-2012



Note : (1) Les charges communes incluent principalement : la Caisse de compensation (subventions aux produits alimentaires et pétroliers) et la Caisse de retraite.

(2) Les autres charges de l'État incluent : les dépenses en intérêts et commissions se rapportant à la dette publique ; les dépenses se rapportant aux amortissements de la dette à moyen et long termes ; les dépenses des CST ; les dépenses d'exploitation des SEGMA et BA ; les dépenses d'investissement des SEGMA et BA.

Sources : Lois de finances 2005 à 2012, Lois de règlement 2005 à 2009. Pour les réalisations de 2009 à 2012, chiffres provisoires non audités tirés des Bulletins mensuels des statistiques des finances publiques produits par la TGR pour les années 2010, 2011 et 2012.

En l'absence de dialogue macroéconomique conjoint des PTF dans le cadre des AB et de contribution significative à l'équilibre macroéconomique, la pertinence des apports financiers des AB doit surtout être mesurée par leur incidence budgétaire. Ces derniers, bien que marginaux en termes des charges totales et des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État (respectivement 1,8 % et 2,8 % en moyenne sur 2005-2012), ont tout de même représenté 13 % des seules dépenses d'investissement en moyenne sur la période ; ils sont par ailleurs estimés avoir pu accroître les dépenses discrétionnaires de l'État de 5,2 % sur la période (CJ 3.2.2). Il est attendu, du fait de la nature fongible des AB, qu'ils contribuent à l'augmentation des dépenses discrétionnaires, et donc à la marge de manœuvre du Gouvernement dans ses décisions d'allocations budgétaires. En ne retenant dans les dépenses que celles liées à l'État central (donc hors CST, SEGMA et, jusqu'en 2006, BA) et, dans celles-ci, uniquement les dépenses de fonctionnement et d'investissement sur lesquelles le Gouvernement peut réellement effectuer un arbitrage budgétaire (c'est-à-dire en excluant les dépenses incompressibles liées à la dette et la partie préalablement engagée des investissements), les AB ont contribué à 2,9 % de ces dépenses en moyenne annuelle sur 2005-2012. En limitant le concept des dépenses discrétionnaires au court terme (où les salaires sont également incompressibles), la contribution des AB aux dépenses discrétionnaires a été estimée à 5,2 % en moyenne annuelle sur la période 2005-2012 (et jusqu'à 11,8 % en 2005, année de forte tension budgétaire), contre 2,8 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État central ou 1,8 % de ses charges totales, comme l'illustre le tableau 4.

14 L'image donnée par les attributions budgétaires sectorielles est à nuancer au Maroc par le rôle, parfois important, des ressources propres ou affectées qui transitent via les CST, les SEGMA et BA (par exemple, en santé et transport). Ces ressources/dépenses ne sont pas affectées aux budgets des ministères sectoriels de tutelle dans la Loi de finances.

Tableau 4. Estimation des dépenses discrétionnaires dans le budget de l'état, 2005-2012 (en milliards DHM)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012
Charges de l'État central (hors CST, SEGMA & BA)	171,7	171,4	200,3	223,6	244,4	235,1	267,8	304,0	1 818,2
Dettes publiques	39,6	44,3	60,8	47,0	56,3	53,1	52,0	58,7	411,7
Investissements préalablement engagés ⁽¹⁾	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	30,0
Dépenses discrétionnaires (moyen terme – MT) ⁽²⁾	122,1	127,1	139,5	176,6	188,1	182,0	205,8	235,3	1 376,5
Salaires	72,8	62,9	66,7	70,3	74,0	80,3	89,0	96,3	612,2
Dépenses discrétionnaires (court terme – CT) ⁽³⁾	49,4	64,2	72,8	106,4	114,1	101,7	116,8	139,0	764,3
TOTAL APPUIS BUDGÉTAIRES	5,8	1,6	3,5	3,4	5,5	5,8	8,7	5,5	39,8
Appuis budgétaire en % de dépenses discrétionnaires (MT)	4,8%	1,3%	2,5%	1,9%	2,9%	3,2%	4,2%	2,3%	2,9%
Appuis budgétaire en % de dépenses discrétionnaires (CT)	11,8%	2,5%	4,9%	3,2%	4,8%	5,7%	7,5%	4,0%	5,2%
Rappel appuis budgétaires en % BGE	2,9%	0,8%	1,5%	1,3%	1,9%	2,0%	2,7%	1,5%	1,8%

Note : (1) Investissements préalablement engagés estimés pour la période 2006-2010 sur la base de la différence entre les montants des crédits d'engagement pour les années suivantes (CE) réalisés et prévus.

Estimés « à la louche » pour 2005, 2011 et 2012 (données de réalisation des CE non disponibles).

(2) Dépenses discrétionnaires (moyen terme) définies comme l'ensemble des dépenses du BGE moins les dépenses liées à la dette publique et aux investissements préalablement engagés.

(3) Dépenses discrétionnaires (court terme) définies comme l'ensemble des dépenses du BGE moins les dépenses liées à la dette publique, aux investissements préalablement engagés, aux salaires, incompressibles dans le court terme.

Sources : Données communiquées par les PTF pour les appuis budgétaires.

Lois de Finance 2005-2012 et Lois de Règlement 2005-2009.

Pour les réalisations de 2009 à 2012, chiffres provisoires non audités tirés des Bulletins mensuels des statistiques des finances publiques produits par la TG.

Calculs et estimations des consultants pour les investissements préalablement engagés et les dépenses discrétionnaires.

Les secteurs retenus pour les AB n'ont pas bénéficié d'une augmentation relative de leurs budgets¹⁴. La part relative des dotations budgétaires à l'ensemble des ministères sectoriels concernés par des AB dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement a été stable sur la période 2005-2009, puis a augmenté en 2010, du fait d'un effort significatif pour réduire les dépenses communes (-40 % entre 2009 et 2010) et non d'une augmentation réelle des dépenses dans ces secteurs. L'augmentation graduelle mais rapide des dépenses communes en 2011 et 2012 a graduellement érodé l'avantage relatif des secteurs, dont la part dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement est retombée à 36,5 % en 2012 (contre 39,5 % en 2005, voir le tableau 5). Le secteur le plus important en matière d'allocations de dépenses publiques tout au long de la période a été l'éducation, même si sa part relative a diminué au cours de la période. Les secteurs ayant gagné en importance relative au cours de la période sont ceux de l'agriculture, de l'énergie et de l'industrie/commerce ; ceux en ayant perdu incluent la santé, les finances, la modernisation du secteur public et l'habitat (CJ 3.2.2).

Tableau 5. Dotations budgétaires aux ministères sectoriels ayant bénéficié d'appuis budgétaires, en % des dotations budgétaires au fonctionnement et à l'investissement, 2005-2012

Dotations budgétaires	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Éducation	25,8	25,9	25,3	23,3	23,5	25,9	23,4	20,7
Santé	5,2	5,0	5,4	5,1	5,0	5,5	5,3	4,8
Finances	1,7	1,5	1,5	1,3	1,2	1,3	1,2	1,0
Modernisation du secteur public	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Transport	2,4	2,3	2,5	2,8	2,9	3,3	3,2	2,7
Agriculture et pêche	3,1	2,8	2,9	2,2	3,2	4,0	4,1	4,1
Energie, mines et environnement	0,3	0,3	0,4	2,0	2,0	2,5	2,2	1,9
Habitat	0,7	0,7	0,6	0,4	0,5	0,7	0,8	0,6
Industrie et commerce	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,5
Sous-total	39,5	38,7	38,7	37,6	38,8	43,7	40,6	36,5
Appuis budgétaires	4,8	1,2	2,9	2,8	4,1	4,1	5,4	3,1

Note : hors dépenses communes, hors CST, SEGMA et BA.

Sources : Lois de finances 2005 à 2012.

Par ailleurs l'incidence budgétaire des AB est restée neutre pour les ministères sectoriels concernés (CJ 3.1.4, CJ 3.2.1) puisque les AB sont venus en soutien et en alignement à une stratégie dont l'ampleur budgétaire était connue, et pour la mise en œuvre de laquelle l'allocation budgétaire était déjà prévue et négociée entre le MEF et le ministère technique, quels que soient les éventuels AB. Ainsi, aucune sanction budgétaire n'a été répercutée sur les budgets sectoriels dans les cas où les décaissements d'AB n'ont pas eu lieu (ou ont été diminués) à cause de cibles non atteintes, et les budgets n'ont pas été accrus suite à une performance satisfaisante sur l'atteinte des cibles spécifiées dans les AB (pas de « prime de performance »). L'AB a uniquement eu une incidence budgétaire dans les cas de l'INDH, l'ENF et l'Alpha où la conception des programmes a requis l'additionnalité des financements (d'ailleurs versés sur un compte spécial en ce qui concerne l'INDH). Dans certains cas (ENF, Alpha, agriculture), les AB ont permis au ministère bénéficiaire de renforcer sa position lors des arbitrages budgétaires (CJ 3.1.4).

Au-delà des financements accordés, les AT accompagnant les AB ont œuvré dans la plupart des secteurs pour mettre en place des outils (CDMT) permettant une meilleure programmation budgétaire, mais ces efforts n'ont pas contribué à l'amélioration de l'utilisation du budget comme un outil de mise en œuvre des politiques (CJ 2.3.1, CJ 3.1.1, CJ 3.1.3, CJ 3.2.1). Durant la période, des AT ont été déployées pour aider le ministère des Finances à poursuivre la mise en œuvre d'une programmation des dépenses à moyen terme dans les différents ministères *via* l'élaboration et l'utilisation des CDMT. Si des cadres ont été formés et ont assimilé la technique d'élaboration des CDMT et les préparent chaque année (santé, éducation, transport, habitat, etc.), ces outils ne sont pas encore utilisés pour la programmation budgétaire ou pour la négociation des budgets avec le Mdf, qui lui-même n'a pas développé de CDMT au niveau macroéconomique.

Plus globalement, les programmes d'AB n'ont pas eu d'effets sur l'efficacité des allocations budgétaires, alors qu'il s'agit là d'un des effets attendus importants de l'AB (encadré 1 et QE 3.2). En faisant transiter l'aide par le budget et en ne le ciblant sur aucun usage spécifique dans ce dernier, l'AB doit renforcer le processus national d'arbitrage budgétaire puisque le Gouvernement, et non les PTF, décide de l'affectation des fonds reçus. Cet arbitrage budgétaire doit refléter les priorités de politiques sur lesquelles les PTF se sont alignés et dont ils partagent les objectifs puisqu'ils utilisent l'instrument d'AB. Accorder de l'AB doit donc à la fois renforcer l'alignement et les processus budgétaires nationaux, mais doit également renforcer le rôle du budget comme un instrument de mise en œuvre des politiques.

Or, au Maroc, cet effet n'a pas eu lieu et l'utilisation du budget comme outil de traduction des priorités de politiques n'a pas été renforcé par l'AB. Au Maroc, les liens entre le budget et les priorités de politiques sont difficiles à établir pour plusieurs raisons (CJ 3.2.2) :

- l'absence d'un document de politique générale et le manque de liens entre les politiques sectorielles sur la période ne permet pas d'avoir une vision claire des priorités de politiques pendant la période d'évaluation ; à cela s'ajoute la difficulté d'identifier les priorités de politique intra-sectorielles en l'absence de documents de politique sectorielle globale dans des secteurs importants comme la santé et l'éducation (CJ 3.1.1, CJ 3.1.4) ;

- l'absence d'un CDMT global pour le BGE n'a pas non plus permis de repérer en termes budgétaires les priorités accordées aux différentes politiques sectorielles ;

- la difficulté de lecture du budget (budget du Gouvernement central organisé par ministères, mais existence de CST, SEGMA et, jusqu'à 2006, BA bénéficiant aux mêmes secteurs), les rôles encore mal définis des budgets des régions et des collectivités locales dans le financement des actions sectorielles, ainsi que le rôle éventuellement important d'autres financements moins aisément identifiables (projets financés par l'extérieur, contributions des populations aux dépenses dans certains secteurs comme l'éducation ou activités de l'INDH, par exemple) n'ont pas permis de vérifier l'importance accordée à chacun des secteurs dans la répartition des ressources publiques ;

- le poids relativement réduit des dépenses de fonctionnement et d'investissement des ministères dans le BGE et le poids important des dépenses non soumises à l'arbitrage budgétaire : les ressources des CST, SEGMA et, jusqu'à 2006, BA leur sont entièrement affectées en dépenses mais celles-ci sont comptabilisées côté recettes et dépenses dans le BGE. Elles ont représenté 16,4 % des charges totales de l'État sur 2005-2012. En outre, les paiements liés à la dette (et donc non soumis à l'arbitrage budgétaire) ont représenté 18,9 % des charges totales sur 2005-2012. Au total, sur la période 2005-2012, 35 % des dépenses du BGE étaient donc déjà affectées. Enfin, le budget a été caractérisé sur la période 2005-2012 par l'explosion des charges communes qui ne sont allouées à aucun secteur en particulier (elles sont passées de 12,1 % des charges totales de l'État en 2005, à 20,4 % en 2012). Au total, moins de la moitié des charges totales de l'État (49,7 %) ont donc été disponibles pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement des ministères sur la période (CJ 3.2.2).

En sus de ces observations, la collecte de données de terrain a montré que les allocations de postes budgétaires ont fait l'objet d'un arbitrage au plus haut niveau du Gouvernement et que les ministères sectoriels ont eu peu de poids lors du processus d'arbitrage budgétaire : les entretiens avec les différents ministères et PTF ont confirmé que le processus d'arbitrage budgétaire est faible au Maroc, les ministères n'étant pas en mesure de bien défendre leur position auprès du ministère des Finances. Même si la plupart des ministères ont été sensibilisés aux principes de la gestion axée sur les résultats (GAR), leur degré d'appropriation et d'utilisation

a été variable en fonction des secteurs : ce sont surtout le MEF et le secteur de l'éducation qui en ont fait le plus usage. De surcroît, les CDMT n'ont pas réellement été utilisés lors de l'arbitrage, et n'ont pas permis aux ministères sectoriels d'avoir plus de poids lors des négociations budgétaires.

Enfin, on peut noter que certains ministères (comme, par exemple, le ministère de la Modernisation et de la Fonction publique) ont rencontré des difficultés de mise en œuvre des mesures prévues sous les matrices des AB du fait de l'absence de ressources budgétaires spécifiquement prévues.

Les PTF ont accordé beaucoup d'attention aux aspects socioéconomiques, institutionnels et, dans une moindre mesure, environnementaux des programmes d'AB lors de la formulation (p.ex. études de diagnostic préalables), mais n'ont pas analysé les facteurs politico-administratifs et les processus d'arbitrage budgétaire. Leur compréhension est pourtant essentielle pour assurer la réalisation des avantages potentiels de l'AB en tant qu'instrument de financement (CJ 1.1.2). Alors que des diagnostics ont été systématiquement réalisés dans tous les secteurs et que les conditions d'éligibilité à l'AB ont également été vérifiées pour chacun des programmes, une analyse des procédures budgétaires d'allocation des ressources et une appréciation du fonctionnement du système de gestion des finances publiques (notamment des relations entre le MEF et les ministères sectoriels, et entre les différents niveaux central et déconcentré) ont fait défaut alors que leur bon fonctionnement est nécessaire pour pouvoir réaliser l'un des bénéfices potentiels essentiels de l'AB, à savoir renforcer le budget comme outil de mise en œuvre de la politique publique.

1.4.2. Les priorités de politique et les priorités sectorielles

Comme nous l'avons vu dans la section 1.2, les programmes d'AB ont été, *via* leurs objectifs, leurs axes et surtout leurs conditions de décaissement et le dialogue de politiques qui les a accompagnés, fortement ciblés sur certaines priorités des stratégies sectorielles ou sur certaines activités.

Cette focalisation a limité la mesure dans laquelle les PTF ont pu embrasser une vision stratégique des secteurs appuyés. Néanmoins, les PTF ont parfois joué un rôle considérable d'appui à l'élaboration des politiques et de guidage des réformes. Selon la littérature¹⁵, les

¹⁵ Voir la littérature liée à l'efficacité de l'aide (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness>) ainsi que les analyses comme l'article précurseur de Mosley *et al.* (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, Volume 1 ou, plus récemment les évaluations des appuis budgétaires réalisées depuis 2006 (IDD, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004*).

conditions de décaissement ne sont pas efficaces pour lancer et mettre en œuvre des réformes si le Gouvernement ne se les approprie pas. L'absence d'effet « mécanique » est bien illustré au Maroc où les conditions de décaissement ne fonctionnent pas comme des incitations pour les ministères (absence de répercussions budgétaires et souvent également conditions requérant l'action de plusieurs ministères et/ou du Parlement), et où les mesures difficiles restent souvent en attente, pour finalement être mises en œuvre plus tard¹⁶. Par contre, les AB (via les conditionnalités des appuis, le dialogue politique associé et les appuis institutionnels d'accompagnement) semblent parfois avoir eu un effet d'accélération sur la mise en œuvre des réformes initiées par le Gouvernement marocain. L'AB a aussi permis un dialogue critique mais constructif permettant d'aider les autorités à maintenir le cap des réformes, à éviter les risques de dérives et à prendre en compte les leçons de l'expérience internationale, notamment via la discussion des matrices de conditions, les missions de suivi et les appuis institutionnels fournis avec les AB.

Le dialogue de politiques, en restant fortement attaché aux thèmes liés directement aux indicateurs dans les matrices, a rarement favorisé un dialogue stratégique (CJ 1.1.2, CJ 2.2.2). Le dialogue de politiques lié aux AB a pris place entre les PTF et le Gouvernement avant tout au cours des phases de préparation des programmes : les missions de préparation ont permis un dialogue assez large, informé par les diagnostics réalisés (CJ 1.1.2). Les missions de suivi de mise en œuvre des programmes ont surtout été focalisées sur l'atteinte (ou non) des indicateurs (ressemblant ainsi plus à des missions de contrôle). Cette focalisation sur certains aspects de la mise en œuvre a nui à la portée plus stratégique du dialogue concernant la mise en œuvre de l'ensemble de la politique sectorielle, et ceci malgré le fait que les PTF avaient retenu des indicateurs qu'ils ont jugé comme stratégiques pour le secteur. Ainsi, le dialogue est souvent resté fragmentaire et non stratégique. Enfin, on constate qu'un dialogue politique et un suivi technique ont également été assurés à travers les organes de mise en œuvre de l'AA (Conseil et Comité d'association, CJ 2.2.1).

Dans plusieurs secteurs, l'AB a réussi à amoindrir le cloisonnement des politiques, produisant des effets (non envisagés dans les effets attendus de l'AB) sur la convergence des institutions et des secteurs (CJ 2.2.3, CJ 3.1.2). Certains programmes ont permis, par le choix

16 Des exemples de conditions dans les matrices de programmes d'AB qui n'ont pas été réalisées peuvent être cités dans plusieurs secteurs : en gouvernance publique, la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été préparée entre 2004 et 2010, mais n'a été votée par le Parlement qu'en janvier 2014 ; dans la réforme fiscale, l'exemption fiscale des activités du secteur agricole a commencé à être étudiée seulement dans la Loi de finances 2014 ; dans la santé, le Gouvernement a préféré avancer à son rythme que de précipiter les choses pour remplir la conditionnalité du CMB 1 et les indicateurs du Programme d'appui sectoriel au système de santé (PASS) suivent leur progression, également sans rapport apparent avec les conditions des matrices.

d'indicateurs de décaissement et par leur montage, un rapprochement entre les différents départements ministériels, entre les différents niveaux de l'administration, et/ou entre différents acteurs de différents secteurs. Ainsi, la convergence institutionnelle verticale a été renforcée dans le secteur de l'éducation, où les programmes d'AB ont porté une grande attention à la déconcentration en demandant l'implication plus forte des Académies régionales pour l'éducation et la formation (AREF) dans le dialogue, alors même qu'au niveau horizontal une seule direction a mené le dialogue avec les PTF (les autres directions techniques étant restées en marge du dialogue). Dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement et des transports, le fait que différents départements ministériels aient été concernés par la satisfaction des indicateurs des AB leur a permis de se rapprocher et de mieux dialoguer (CJ 2.2.3, CJ 3.1.2). Au niveau de l'INDH, qui était déjà un outil de convergence entre secteurs au niveau local, l'implication des secteurs à tous les stades de la mise en œuvre a encore été renforcée par les conditions du programme de soutien de l'UE/KfW.

1.4.3. Le cadre réglementaire et législatif

Les matrices d'indicateurs de suivi ont également reflété le cloisonnement identifié au niveau des politiques et n'ont en général pas porté attention aux indicateurs de résultats (CJ 1.1.1). Dans la plupart des secteurs, les matrices ont traduit les priorités des politiques sectorielles du Gouvernement tout en mettant l'accent sur quelques mesures paraissant plus fondamentales et/ou pour lesquelles l'appui des PTF permettrait une acceptation politique plus aisée et une mise en œuvre plus rapide.

Dans la grande majorité des programmes, les décaissements d'AB ont été conditionnés par la mise en œuvre satisfaisante d'indicateurs de processus, alors qu'il est attendu que l'AB soit focalisée sur les résultats de développement¹⁷. Seuls 10 programmes sur 54, dans les secteurs

¹⁷ Voir par exemple le manuel d'AB de l'UE : "Budget support is focused on development results. This implies good country systems to collect information and provide statistics, monitor progress, evaluate impact, ensure sound results-focused public financial management, transparent reporting and public accessibility of information. The system should be developed under the ownership of the government with the support from donors if need be. Clarity in choices of indicators and targets as well as on resources requirements and institutional set up are important elements for the reliability of the system. The system should contribute to strengthening the voice and legitimacy of national stakeholders in the partner country's budgetary process, to structuring the policy dialogue between the government and donors and to ensuring that factual and verifiable information on development results is placed in the public domain." (EU BS guidelines, page 11). Et : "The Commission gives particular attention to outcomes, because: 6) it is these results that ultimately matter; 7) it encourages evidence-based policy making; 8) it protects political space for beneficiary countries to choose their own policies and strategies for achieving them; 9) it promotes domestic accountability; and 10) it stimulates demand for high quality statistical information" (EU BS guidelines, page 47).

sociaux (4 en santé et 3 en éducation) et un programme chacun parmi les appuis à l'agriculture, à l'assainissement et au transport rural¹⁸ ont inclus un ou plusieurs indicateurs de résultats comme déclencheurs de décaissement (ces 10 programmes ont décaissé 422,6 millions d'euros sur 2005-2012 soit 11,8 % de l'AB total décaissé sur cette période). Dans tous les autres programmes dans tous les secteurs, les déclencheurs de décaissement ont concerné parfois des produits et surtout des mesures de processus requérant l'adoption de mesures relatives à la mise en place d'un nouveau cadre législatif, réglementaire et/ou d'organisation institutionnelle. Dans ces cas, le cadre plus large de la fourniture des services publics et leur utilisation par les populations n'a pas été considéré ou a été considéré pour le suivi/évaluation (cas des programmes appuyant le secteur financier) et non le décaissement des programmes (Annexe 5). La mise en place de ces cadres a souvent cherché à favoriser le rapprochement avec l'UE (acquis de l'UE). Les matrices ont donc principalement été constituées de mesures de processus et très peu d'indicateurs de résultats (en termes d'offre et d'utilisation de services publics améliorés et de bénéfiques pour la population). Cette focalisation de l'attention sur les mesures de processus a eu pour conséquence que les résultats ciblés par la politique sectorielle en termes de provision des services publics à la population n'ont pas reçu l'attention qui leur est normalement dévolue dans l'utilisation de cet instrument de financement. Rappelons en effet que l'AB, en accord avec les principes des Déclarations de Paris, d'Accra et de Busan, soutient fortement une approche basée sur les résultats permettant de maximiser l'appropriation par le Gouvernement de ses priorités de développement, de ses politiques et de ses stratégies.

La période 2005-2012 a vu d'importants changements dans les cadres réglementaires et législatifs des secteurs. Les AB, par leurs conditions et leur accompagnement technique, ont joué un rôle déterminant à cet égard (CJ 3.1.3, CJ 3.1.4). La plupart des secteurs ont connu un

18 Les programmes ayant utilisé des indicateurs de performance de résultat comme déclencheur de décaissement sont :

- en éducation : 3 programmes d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'éducation (UE, AFD et AECID) ;
- en santé : le CMB II (UE) et le Programme d'appui à la régionalisation, à la déconcentration et au renforcement des soins de santé primaires - PASS-REDRESS-P (UE, AECID et AFD) ;
- dans le secteur financier : le Prêt d'appui à une politique de développement visant un accès soutenable aux services financiers de la BM ;
- en agriculture : l'appui au Plan Maroc Vert de la BM ;
- en assainissement : le Programme d'appui au Programme national d'assainissement (PNA de l'UE – un seul indicateur de résultat) ;
- en transport rural : le Programme d'appui au désenclavement des populations isolées de l'UE (2 indicateurs de résultat).

Les sept premiers programmes ont représenté en montant de décaissement moins de 10 % des décaissements totaux des AB (soit 333 millions d'euros). Si les deux programmes en assainissement et transport rural, pour lesquels seul un indicateur de résultat figure parmi l'ensemble des indicateurs de produit et de processus sont inclus, alors l'ensemble des AB pour lesquels les résultats ont figuré comme déclencheur représente 16,7 % de l'ensemble (570 millions d'euros). Voir les fiches des programmes d'AB en Annexe 6 et l'inventaire en Annexe 5.

renouvellement et renforcement important de leur cadre réglementaire et législatif, que ce soit au niveau des finances publiques et de la fiscalité, de la très importante restructuration du secteur financier pour se mettre au niveau international (incluant notamment la nouvelle loi bancaire et la nouvelle loi concernant les statuts de Banque centrale), ou que ce soit dans les secteurs sociaux avec notamment la CMB en santé, la mise en place des projets d'établissement et la restructuration de la formation initiale des enseignants en éducation, ou encore le code de l'urbanisme dans le secteur de l'habitat. Ces évolutions du cadre réglementaire et législatif ont été grandement facilitées par les AB qui ont utilisé la prise de ces mesures comme déclencheurs de leurs décaissements afin d'établir un cadre propice à la mise en œuvre des politiques publiques et un rapprochement avec l'acquis de l'UE, et qui ont fourni des AT ou des conseils de *know how* et *benchmarking* sur ces questions.

L'efficacité de l'action des AB dans le domaine législatif et réglementaire a cependant été freinée par le choix des conditions de décaissement qui ont insuffisamment pris en compte les processus budgétaires, les contraintes d'organisation institutionnelle, et l'organisation politico-administrative lors de l'élaboration des programmes. Ces éléments ont, dans plusieurs cas, été des obstacles à la réalisation des mesures demandées (CJ 1.1.2). Deux aspects en particulier méritent d'être soulignés ici : l'adoption des textes de loi ne dépend pas de l'action du Gouvernement mais du Parlement et, dans plusieurs cas, les ministères ont aussi déploré que le choix ait porté sur des indicateurs dont ils ne sont pas maîtres car dépendant d'autres ministères techniques sur lesquels ils n'ont aucune prise.

1.4.4. Le suivi de la mise en œuvre

Le suivi a été central à toutes les opérations d'AB et a permis un dialogue sur les progrès de la mise en œuvre des politiques et réformes sectorielles, aidant ainsi les autorités à maintenir le cap de leurs réformes. Par contre, l'adoption par les départements ministériels de systèmes de suivi pour leur propre gestion est restée très inégale. Le suivi de la mise en œuvre est au cœur des programmes d'AB puisqu'il est l'objet de missions conjointes GdM-PTF permettant au dialogue de politique de prendre place dans chaque secteur appuyé, en sus des réunions annuelles d'information GdM-PTF et des groupes thématiques (réservés aux PTF) dans certains secteurs (CJ 2.2.1). Afin de mettre en place des systèmes de suivi permettant de répondre à leurs besoins (suivi des conditions dans les matrices de décaissement), les PTF ont analysé les systèmes de suivi existants dans les secteurs où des indicateurs de résultats ont été retenus comme éléments déclencheurs des AB (santé, alphabétisation, agriculture) et dans trois secteurs transversaux (genre, emploi-compétences et habitat), mais pas dans les autres secteurs (CJ 1.1.2).

La mesure dans laquelle ces systèmes de suivi sont conçus pour permettre un suivi sectoriel plutôt qu'un simple suivi des indicateurs de décaissement des AB est variable. Dans certains secteurs (gouvernance publique, éducation, santé, agriculture), le suivi a été fortement orienté vers la satisfaction des besoins d'information des PTF ; la mesure dans laquelle ce suivi a permis de guider l'action publique a alors été limitée aux domaines d'intérêt des PTF. Néanmoins, dans plusieurs secteurs (tels que fiscalité, santé, eau, énergie, transport), le dialogue autour des matrices accompagnant la mise en œuvre des AB, notamment la focalisation sur les mesures de processus liées à l'amélioration du cadre juridique, réglementaire et organisationnel des secteurs, ont permis aux autorités de consolider leurs stratégies sectorielles, de maintenir le cap des réformes (appui à des mesures parfois politiquement difficiles), d'attirer l'attention sur des points spécifiques, accélérant ainsi l'action des autorités, et de prendre en compte les expériences internationales.

2. Les appuis budgétaires dans le domaine de la gouvernance publique

2.1. Cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques des réformes

Les réformes entreprises en matière de gouvernance publique ont concerné la modernisation de l'administration, l'assainissement des finances publiques, la décentralisation et la déconcentration.

Depuis la fin des années 1990, la réforme de l'administration publique a été une préoccupation permanente des autorités marocaines. Réforme en profondeur des modes de fonctionnement et de la culture de l'administration marocaine, elle répondait à la nécessité pour le Maroc de se doter d'une administration moderne, caractérisée par son efficacité tant du point de vue de la gestion des ressources budgétaires que de celle des ressources humaines, et sa transparence dans ses relations avec les usagers.

Le chantier de réformes engagé a été basé sur plusieurs documents de référence et stratégies sur la réforme administrative avant le début de la période d'évaluation : le Pacte de bonne gestion (1998-1999), le Livre Blanc sur la réforme de l'administration (2000), suivi en 2002 par des Assises nationales sur la réforme administrative, et le Plan de développement économique et social 2000-2004 qui présentent les grandes orientations stratégiques choisies. À partir de 2004, la réforme de l'administration publique a reçu une nouvelle impulsion à travers le Programme d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP), qui a fait l'objet d'un appui technique et d'un financement sous forme de prêts de la BM et de la BAD, et de dons de l'UE. Les Lettres de politique de développement de 2004 et 2006 relatives à la stratégie de réforme de l'administration publique présentent les mesures et actions retenues par le Gouvernement autour de trois axes clés : (i) améliorer l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources budgétaires ; (ii) améliorer l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources humaines ; et (iii) maîtriser l'évolution de la masse salariale publique. Ces axes se déclinent comme suit :

19 Voir l'annexe 4 (Contexte de la gouvernance publique) et l'annexe 6 (Fiche d'identification du PARAP).

- axe sur la gestion des ressources budgétaires : la réforme visait à : (i) mettre en œuvre les nouveaux dispositifs de programmation budgétaire pluriannuelle, (ii) généraliser la nouvelle approche de gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance, (iii) renforcer la déconcentration administrative, et (iv) améliorer l'efficacité et la transparence dans l'exécution et le contrôle de la dépense publique ;
- axe sur la gestion des ressources humaines : la réforme visait à : (i) rationaliser l'utilisation des ressources humaines de la fonction publique, (ii) renforcer la qualification des ressources humaines (notamment *via* la mise sur pied d'une politique de formation continue), et (iii) améliorer l'efficacité du système de rémunération et d'évaluation ;
- axe sur la maîtrise de l'évolution de la masse salariale : trois objectifs étaient assignés à la réforme : (i) la prévision de l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique ; (ii) le reprofilage qualitatif de la fonction publique ; et (iii) la stabilisation du nombre des personnels de la fonction publique.

À partir de 2012, la réforme de l'administration publique a été encadrée par le programme Hakama (« gouvernance publique »).

Les réformes dans le domaine de la fiscalité ont commencé dans les années 1980 et ont enregistré des résultats très positifs à la fin des années 1990. Suite aux premières assises de la fiscalité en 1999 et pour contrer les effets de la perte des recettes douanières liée aux accords de libre-échange négociés avec l'UE, une nouvelle vague de réformes a été conçue. Elle a principalement concerné la baisse de la charge fiscale et l'élargissement de l'assiette notamment *via* la TVA²⁰, l'impôt sur les revenus (IR, en 2007 et en 2009 avec une révision du barème) et l'impôt sur les sociétés (IS, 2008). Les réformes fiscales ont été accompagnées et appuyées par l'UE grâce au PARF (2006-2010). Celui-ci est venu en appui à une stratégie de réforme issue de discussions entre le Gouvernement, le FMI et l'UE, avec des études de diagnostic réalisées par le FMI. Ces travaux ont conduit à l'élaboration d'une stratégie de modernisation du système fiscal marocain et de son administration et à l'identification d'un plan d'actions à moyen terme. La stratégie reposait sur un élargissement de la base taxable et l'accroissement de la transparence, de la simplicité, et de la rationalité du système fiscal. L'UE a notamment mis l'accent sur l'importance de restaurer la neutralité de la TVA, par la réduction des distorsions liées à la multiplicité des taux et par la diminution des exonérations dont

20 Réformes à partir de 2003 avec, par exemple, l'assujettissement des tabacs au taux normal de TVA ou le relèvement, en 2004, du taux réduit de la TVA applicable à l'énergie électrique de 7 % à 14 % ou, enfin, l'assujettissement à la TVA, en 2005, des coopératives à caractère industriel et commercial dont le chiffre d'affaires excède 5 millions DHM.

l'importance démesurée a été révélée, notamment par le rapport sur les dépenses fiscales. Elle a aussi mis l'accent sur la réforme de la fiscalité directe, le développement d'outils d'analyse et d'étude pour remettre à plat la fiscalité du secteur agricole et celle sur les produits de base (lien des exonérations avec les subventions).

La lutte contre la corruption a progressivement fait l'objet d'une attention renforcée du Gouvernement, suite à l'accession au trône de Sa Majesté le Roi Mohamed VI. Celle-ci est manifeste dans ses discours de 2007 et 2008, mais aussi *via* la création de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) en 2007, placée auprès du Premier ministre, et l'adoption par le Gouvernement d'un plan d'action pour la prévention et la répression de la corruption (2010-2012)²¹. La Constitution de 2011 a, en outre, donné une nouvelle impulsion à l'engagement du Gouvernement sur le plan de la prévention, de l'investigation et de la sanction.

Plusieurs chantiers de réformes ont été engagés en matière de décentralisation et ont permis d'enregistrer des avancées. Le processus de déconcentration est, quant à lui, resté fragmentaire. Les principaux textes comportent la Charte communale (2003) et sa révision intervenue en 2008, la réforme de la fiscalité locale (2008), la réforme des finances locales (2009), et la Constitution (2011). Le découpage territorial marocain repose sur trois niveaux : régions, préfectures et provinces, et communes. Avec la Constitution, la région a émergé en tant que niveau privilégié de la déconcentration, notamment à travers l'institution des Walis de régions. Cependant, elle bénéficie d'une indépendance très relative puisque le ministère de l'Intérieur reste l'autorité de tutelle qui doit approuver, entre autres, le budget régional. La Constitution a également relancé le projet de régionalisation avancée, qui vise un accroissement du rôle des régions. Elle pose également le principe selon lequel tout transfert de compétence de l'État vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes. Les dispositions de la Constitution entreront en vigueur après l'adoption de la loi organique des finances (LOF). Après plusieurs reports, celle-ci a été adoptée en Conseil des ministres en janvier 2014. Son adoption par le Parlement n'avait cependant pas encore eu lieu en juin 2014.

Le nouveau cadre constitutionnel (2011) consacre, pour le domaine de la gouvernance publique, les principes de participation, d'accroissement du rôle de la représentation nationale, de transparence et d'accès à l'information, d'égalité d'accès à un service public de qualité, de moralisation de la vie publique et de reddition des comptes. Le nouveau pouvoir exécutif, issu

21 Royaume du Maroc, ministère de la Modernisation des secteurs publics, Programme d'action pour la prévention et la répression de la corruption, mesures à court terme 2010-2012, octobre 2011.

des élections législatives de novembre 2011, entendait poursuivre les réformes en matière de gestion budgétaire, de gouvernance financière publique, et de fiscalité. Il a également donné un élan nouveau aux aspects de lutte contre la corruption, de transparence et d'amélioration de la qualité des services publics.

Les mesures étroitement liées à la qualité du service public et aux relations entre administrations et citoyens n'ont pas été au centre des préoccupations de l'action gouvernementale au cours de la période 2005-2010. La Constitution de 2011 a donné une nouvelle impulsion pour la prise en compte de ces aspects.

L'amélioration de la qualité du service public et de la relation de l'administration aux citoyens a fait partie des axes de réformes poursuivis par le Maroc dans le cadre de la modernisation de l'administration publique, mais l'accent a été insuffisamment mis sur le citoyen et les mesures touchant directement la qualité des services offerts au cours de la période sous revue. Une enquête de 2010 révèle à cet égard une satisfaction relative des usagers de l'administration²². Les problématiques de transparence et d'accès à l'information, et d'égalité d'accès à un service public de qualité ont été mises au cœur des réformes soutenues par le Gouvernement à partir de 2011, suite à la réforme constitutionnelle qui a renforcé l'engagement du Gouvernement sur ces thèmes. La Constitution introduit des dispositions qui affirment la participation des citoyens à la gestion de la chose publique et la proclamation des principes de bonne gouvernance. Elle consacre le droit d'accès à l'information (article 27) et prévoit l'établissement d'une Charte des services publics qui fixera l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, régions et autres collectivités territoriales.

Le nouveau pouvoir exécutif issu des élections de novembre 2011 entendait poursuivre les objectifs de lutte contre la corruption, de transparence et d'amélioration de la qualité des services publics à travers la simplification des procédures administratives, le développement des systèmes d'accueil et de conseil aux citoyens au sein des administrations, le renforcement des systèmes de réclamations, le développement de chartes pour chacune des administrations, l'accroissement de l'accès à l'information et le développement de l'administration électronique.

22 Cette enquête réalisée en 2010 révèle une appréciation modérément satisfaisante, avec entre 50 % et 60 % des usagers qualifiant de « bon » la qualité de l'accueil, la qualité d'orientation, le niveau d'écoute, le niveau de transparence, le niveau de confiance et la qualité des prestations (MMSP, Présentation Power Point dans le cadre du séminaire SIGMA de mise en réseau, « Réforme de la gouvernance publique dans les pays du voisinage de l'UE : La qualité du service public », 2012). Les entretiens menés avec les acteurs de la société civile et les documents consultés dans le cadre de cette évaluation des AB ont mis en exergue des insuffisances au niveau de la performance du Gouvernement en matière de qualité du service public (QE 3.2).

2.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires

2.2.1. Financement de la réforme et apports financiers de l'appui budgétaire

Les apports financiers des PTF sous forme d'AB en appui aux réformes de la gouvernance publique ont été très conséquents. Les PTF ont décaissé sur la période 2005-2012, sous forme d'AB, 856,46 millions d'euros en soutien à la réforme de l'administration publique et 76 millions d'euros en soutien à la réforme de la fiscalité (Annexe 5). Ces appuis ont été équivalents à un peu plus de la moitié du budget du ministère des Finances (hors charges communes et dette) sur la période. En terme de comparaison, l'ensemble des AB ont représenté 2,2 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble des ministères sur la période.

Les objectifs des lois de finances ont intégré les volets clés de la réforme de l'administration, même si les coûts des mesures de réforme n'ont pas été identifiés dans le budget. Les incidences budgétaires des mesures fiscales ont été minutieusement étudiées (QE 3.1).

Aucune des mesures détaillées dans les divers plans d'action et stratégies du Gouvernement concernant la réforme de l'administration publique (y compris la déconcentration) n'a été assortie d'objectifs et de cibles quantifiés à atteindre, ni d'une estimation de son coût de mise en œuvre. Cependant, les volets clés de la réforme de l'administration (modernisation de la programmation budgétaire et réforme de la gestion des ressources humaines) ont été pleinement intégrés dans les objectifs des lois de finances. Les mesures concernant la lutte contre la corruption n'ont pas bénéficié d'allocations budgétaires spécifiques.

La mise en œuvre de la réforme fiscale n'ayant pas de coût en tant que tel, il s'est agi d'analyser l'incidence budgétaire des mesures proposées. Les mesures ont fait l'objet d'études spécifiques (fiscalisation du secteur agricole, incidences budgétaires des modifications de taux de TVA, etc.) et l'une des initiatives fortement promues par l'appui de l'UE a été l'estimation des dépenses fiscales.

2.2.2. Dialogue de politiques et matrices

Les phases de préparation des programmes d'AB ont constitué le moment clé du dialogue de politiques entre les PTF et le Gouvernement. La dynamique de dialogue s'est ensuite essoufflée durant la mise en œuvre des programmes, ne permettant pas d'accompagner de façon rapprochée les autorités sur les facteurs bloquants (QE 2.2). Les longues périodes de préparation/identification des programmes d'AB ont fait l'objet d'un dialogue soutenu entre le Gouvernement et les PTF

qui a permis de mettre l'accent, à travers les mesures retenues dans les matrices, sur des points sensibles des réformes. Pour le PARF en appui à la réforme fiscale, un processus de dialogues de politiques a été initié sur des réformes clés, tandis que dans le cas du PARAP, le dialogue a permis d'accompagner la préparation et de rehausser la qualité d'un vaste programme de réformes du Gouvernement.

Il a généralement été difficile de faire perdurer cette dynamique de dialogue lors du suivi des programmes. Les PTF ont tenu un dialogue dans le cadre des missions de suivi des programmes d'AB, réalisées la plupart du temps conjointement. Le dialogue a principalement porté sur l'appréciation de la réalisation (ou non) des mesures contenues dans les matrices, mais n'a pas permis d'appuyer en profondeur les autorités sur les facteurs bloquants. Les aspects politiquement sensibles des réformes ont par ailleurs été sujets à des retards systématiques dus à des blocages de nature politique (cas de la LOF et de la réforme du statut général de la fonction publique, schéma directeur national de déconcentration), conduisant souvent au non-décaissement d'une partie des tranches variables de l'UE. Les prêts de la BM et de la BAD ont été décaissés en totalité. Dans le cas du PARAP, le suivi d'un nombre d'indicateurs trop important a fait obstacle à une mesure efficace de la performance.

Les matrices de mesures ont été alignées sur les stratégies du Gouvernement et ont principalement retenu des mesures de processus de mise en œuvre des réformes (QE 1.1 et QE 3.1). Les réformes ont été, plus qu'une stratégie globale définie dans le moyen terme, une série de mesures de réformes constituant autant de chantiers mis en œuvre de manière séquencée suivant des priorités discutées entre le Gouvernement et les PTF et formant un ensemble cohérent de réformes structurelles. Dans le cas de l'appui par l'UE à la réforme fiscale ces mesures ont été étroitement liées aux priorités agréées dans les Plans d'Action dans le cadre de l'AA. Les matrices d'indicateurs retenus par les PTF pour le décaissement ont principalement inclus des mesures de processus de mise en œuvre des réformes (telles que l'adoption des décrets pour la globalisation des crédits budgétaires, l'ensemble de travaux préparatoires à l'adoption d'une nouvelle LOF, etc.).

Les matrices ont été modifiées (contenu et durée) au cours du temps pour s'adapter à l'évolution des réformes (QE 1.1 et QE 2.2). La succession des appuis au programme PARAP a tenu compte de la séquence des réformes et a visé à approfondir les réformes soutenues par les premiers appuis. La conception des appuis successifs des trois PTF (BM, BAD, UE) a pris en considération les changements dans les priorités des politiques ainsi que le degré de maturation politique nécessaire à certaines prises de décisions et a été adaptée à la mise en œuvre progressive des réformes structurelles. Ainsi, certaines mesures difficiles ont fait l'objet de report dans

des prêts/tranches ultérieurs. De plus, l'ajout en 2007 du quatrième axe, l'administration électronique, a répondu aux priorités de réformes initiées par le Gouvernement après les élections d'octobre 2007. La durée des appuis a été flexible dans le cas des deux programmes (PARAP et PARF), pour tenir compte des difficultés liées à la mise en œuvre de certains aspects des réformes.

2.2.3. Importance et rôle du renforcement de capacités

La BM et l'UE ont assorti leur AB d'appui technique et de travaux analytiques qui ont été critiques pour soutenir la préparation et la mise en œuvre des réformes (QE 2.3). La BAD n'a pas fourni d'appui en termes de renforcement de capacités et a davantage été suiveur dans l'accompagnement de ces réformes.

L'UE et la BM ont fourni un appui technique de haut niveau au GdM pour préparer le chantier de la réforme de l'administration publique lors de l'instruction du programme qui a permis de rehausser la qualité du programme de réformes. Ces deux PTF ont également fourni de l'assistance technique (AT de l'UE ou de la BM, ainsi que des jumelages et actions SIGMA de l'UE) en complément des AB successifs tout au long du programme pour appuyer l'agenda du Gouvernement. Par ailleurs, un programme extensif d'activités de conseil et travaux analytiques a sous-tendu le dialogue de politiques de la BM et la conception des prêts-programmes PARL (p. ex. l'évaluation de la responsabilité financière des pays, *Country Financial Accountability Assessment* – CFAA, 2003 et 2007, le Programme d'évaluation du secteur financier, *Financial Sector Assessment Program* – FSAP, 2008, Dépense publique et responsabilité financière, *Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA, 2009).

Concernant la réforme de la fiscalité, l'accompagnement technique et la stabilité du groupe d'experts impliqués dans le processus a joué un rôle fondamental dans la facilitation de la mise en œuvre de la réforme, depuis les phases de diagnostic et de conception (fin des années 1990) jusqu'à la phase d'instruction du PARF (2004 à 2006) pour enfin aboutir à la mise en œuvre de la réforme (2006 à 2011).

2.2.4. Coordination et travail conjoint des PTF

La coordination et l'harmonisation des PTF a été forte tout au long de la période d'évaluation et a renforcé la crédibilité des réformes. Les spécificités propres de chaque PTF ont cependant constitué un frein à l'harmonisation. Des divergences entre PTF sont apparues en fin de période d'évaluation dans le cadre d'Hakama (QE 2.1).

Deux ou trois PTF (FMI et UE pour le PARF ; BM, BAD et UE pour le PARAP) ont étroitement travaillé avec le Gouvernement pour aider à préparer les réformes, les mettre en œuvre et suivre leurs progrès. Les négociations de programmes d'AB, les missions et les études ont généralement été réalisées conjointement, des groupes de travail ont été mis sur pied et une vraie collaboration et complémentarité a existé tout au long des programmes. La BM et l'UE ont fourni un important travail d'appui technique au cours de la préparation (travaux analytiques). La présence de la BM et de l'UE a facilité l'arrivée de la BAD, qui est entrée dans ce secteur après elles. De plus, la BM et l'UE ont fourni – au sein et/ou en parallèle de leurs AB – des projets d'AT et/ou de renforcement de capacités qui ont accompagné les réformes soutenues dans le cadre des AB.

Le contenu du programme, les conditions et facteurs de déclenchement ont globalement été communs aux trois PTF, et leur position vis-à-vis de l'appréciation des avancées du programme partagée. L'harmonisation a néanmoins été freinée par plusieurs points : chaque PTF (i) a en parallèle également conservé des déclencheurs propres, (ii) a été soumis à des contraintes administratives spécifiques (p. ex. différences d'années fiscales entre la BAD et la BM), et (iii) les PTF n'ont pas systématiquement synchronisé leurs décaissements et/ou approbations de programmes du fait d'interprétations différentes, de flexibilité plus importante de l'un ou l'autre bailleur par rapport à une même situation ou de l'approche programmatique plutôt que pluriannuelle.

Dans le cas du PARAP, les documents consultés et les entretiens menés ont montré que la mise en commun du financement et du pouvoir d'influence de trois PTF importants dans le contexte marocain, ainsi que l'adoption d'une matrice commune, ont : (i) donné un effet de levier/renforcé la crédibilité du programme de réformes du Gouvernement ; (ii) permis de centrer l'attention et l'expertise des PTF sur un programme complexe de réformes ; et (iii) permis de mitiger le risque de ce type de réformes pour les PTF et d'alléger la charge de supervision de chacun d'eux.

En fin de période d'évaluation, des divergences de fond et d'approche entre la BM et l'UE sont apparues dans le cadre de l'identification du programme Hakama. Les PTF ont abouti à une matrice globalement commune mi-2012 mais cela a pris du temps du fait de divergences. Par ailleurs, la BAD a continué à soutenir les réformes initiées dans le cadre du PARAP via un autre programme, le Programme d'appui à la revitalisation de la gouvernance économique et financière (PARGEF), qui soutient également le programme de réformes Hakama du Gouvernement.

2.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires et leur durabilité

2.3.1. Amélioration de l'efficacité de la gestion des finances publiques, de l'administration publique et du système fiscal

Soutenus efficacement à la fois par l'appui financier, le dialogue stratégique lors de l'élaboration des programmes et l'accompagnement technique important tout au cours de la mise en œuvre des réformes, les systèmes de gestion des finances publiques, l'administration publique et le système fiscal ont enregistré des avancées significatives au cours de la période sous revue, même si certains points de blocage ont subsisté (QE 3.2).

Les réformes en matière de gestion des finances publiques et concernant plus largement l'administration publique se sont inscrites dans le contexte du PARAP, piloté par le Gouvernement, et appuyé par les trois PTF (BM, UE et BAD) depuis 2004 (puis dans la lignée du PARAP dans le cadre du PARGE de la BAD et d'Hakama de l'UE/BM préparé en 2012). Par l'accompagnement de réformes structurelles fondées sur un changement de culture, de principes et de méthodes, le PARAP a enregistré des avancées autour de quatre axes : réforme des modalités de programmation et d'exécution des budgets, réforme du système de gestion des ressources humaines, maîtrise de l'évolution de la masse salariale, et administration électronique. Les programmes d'AB, *via* le dialogue de politiques conduit et l'appui technique fourni (notamment durant les phases de préparation), ainsi que par les conditions d'éligibilité et/ou de décaissement ont contribué à des améliorations en termes de gestion des finances publiques et des ressources humaines au niveau de l'administration dans son ensemble (QE 2.3, 3.1 et 3.2).

Globalement, l'appui des PTF, dans le cadre du PARAP, a favorisé l'introduction de principes de performance et de transparence, ainsi qu'une dynamique positive de changement et une nouvelle culture au sein de l'administration publique.

Concernant la gestion des ressources budgétaires, le dialogue et l'accompagnement technique ont en particulier permis d'accompagner les progrès importants enregistrés dans la mise en œuvre de la réforme de la programmation et de l'exécution des budgets. Par exemple, ils ont sensibilisé l'administration à la programmation budgétaire pluriannuelle en soutenant les efforts pour axer les budgets sur la performance et introduire des CDMT auprès d'une grande partie de l'administration. Cependant, les CDMT sont restés sans contrainte en l'absence d'un CDMT global et n'ont pas été pris en compte dans la préparation du BGE. Les AT fournies ont aidé au développement d'outils budgétaires pour la programmation

(p. ex. CDMT) et la gestion par objectifs et résultats, et ont appuyé la préparation et la mise en œuvre de la LOF. En cours de mise en œuvre du programme, l'UE a pris le leadership dans le cadre du PARAP II dans la fourniture d'AT pour l'accompagnement des travaux de préparation de la LOF. Le projet de nouvelle loi a été préparé, mais la transmission du texte au Parlement a été fortement retardée par les évolutions politiques (nouvelle Constitution de 2011, changements au sein du Gouvernement en 2013), et son vote est finalement intervenu début 2014. Le processus de déconcentration budgétaire, appuyé par le dialogue et l'expertise technique des PTF, a été entamé, mais est resté fragmentaire et dépendant de l'avancement du projet de régionalisation avancée débuté en 2010. Le renforcement de la responsabilité des services déconcentrés dans la préparation et l'exécution des budgets-programmes a été observé pour certains ministères (Enseignement, Santé et Équipement). Les AT ont appuyé la réforme du contrôle interne avec l'introduction d'une logique d'audit et d'évaluation de la performance. Les capacités de l'Inspection générale des finances (IGF) et des Inspections générales des ministères (IGM) à conduire des audits de performance – réalisés dans vingt-deux ministères – ont été renforcées. Le système de gestion intégrée des dépenses (GID, qui couvre le BGE, les SEGMA, et les CST) a été généralisé aux niveaux central et déconcentrés en 2010, et à l'ensemble des collectivités territoriales en 2013.

Concernant la gestion des ressources humaines, les PTF ont également fourni une AT pour appuyer la mise en place d'une approche modernisée : des outils ont été développés (généralisation des référentiels emplois compétences, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) et testés par l'administration. La nomenclature commune de classification des emplois couvre 90 % des fonctionnaires. L'harmonisation des statuts de la fonction publique a progressé (réduction du nombre de statuts de 68 à 48), mais la réforme du statut général de la fonction publique n'a pas eu lieu. Le Sénat a adopté en février 2011 (après cinq ans) une loi modifiant ce statut, mais les décrets d'application n'ont pas encore été adoptés. Les réformes visant à établir un système de rémunération plus équitable ont fait l'objet d'une étude réalisée en 2011. Concernant la formation continue, une stratégie de formation continue a été présentée en 2009 au Conseil supérieur de la fonction publique et des avancées ont été enregistrées dans certains ministères (MEF, Transports, Equipement).

Concernant le contrôle de la masse salariale, des progrès importants ont été réalisés, celle-ci ayant diminué de 11,7% du PIB en 2005 à 10,2 % du PIB en 2010, même si une nouvelle hausse a suivi les manifestations sociales de 2011 ; cette contraction de la masse salariale publique a fait peser des contraintes sur certains secteurs, dont celui de la santé, qui a souffert d'une pénurie criante de ressources humaines, doublée d'un système peu adéquat pour

motiver les personnels existants à travailler dans les zones difficiles d'accès. Plus généralement, les problèmes d'inadéquation du personnel aux besoins sont restés importants.

Concernant l'administration électronique (axe ajouté à partir de 2007), de nouveaux services électroniques et des applications ont été créés et ont contribué à améliorer la transparence et l'environnement des affaires. En particulier, un portail commun pour la passation des marchés publics a été établi. Par ailleurs, le cadre réglementaire pour l'administration électronique a été renforcé avec la création du Comité national sur l'administration électronique. La BM a pris le leadership dans la fourniture d'AT sur ce volet e-gouvernance.

Globalement, l'offre de services publics administratifs au citoyen n'a pas été améliorée (QE 3.2). En effet, la réforme du Gouvernement menée dans le cadre du PARAP a été trop centrée sur des conditionnalités techniques et insuffisamment sur le citoyen et les mesures touchant la qualité des services offerts au public. Les effets des AB, qui sont venus en appui à cette réforme, ont *de facto* été limités. Le programme Hakama (en cours d'identification en 2012), en lien avec le nouvel élan donné par la Constitution de 2011 et tirant les enseignements du passé, vise l'accompagnement à la mise en œuvre des principes affirmés par la nouvelle Constitution en matière d'accès à des services publics de qualité, de transparence et d'accès à l'information, de promotion des processus de consultation et de participation.

La réforme de la fiscalité, démarrée au milieu des années 1980, a obtenu des résultats très positifs à la fin des années 1990 mais les progrès se sont ensuite faits plus lents. Une nouvelle vague de réformes entreprises après les premières assises de la fiscalité en 1999 et accompagnées et appuyées par l'UE à partir de 2005 avec le PARF ont permis l'introduction de mesures de simplification, de rationalisation et d'harmonisation dans le domaine fiscal : réforme des droits d'enregistrement en 2004 ; amorce de la réforme de la TVA en 2005 ; élaboration du livre des procédures fiscales en 2005 ; élaboration du livre d'assiette et de recouvrement en 2006 ; regroupement des textes fiscaux dans un même volume, le *Code général des impôts*, édité en 2007 ; intégration de la taxe sur les actes et conventions dans les droits d'enregistrement en 2008 ; élaboration de la note circulaire globale (publiée finalement en 2011). Elles ont aussi permis, depuis 2007, la préparation, puis la publication avec la Loi de finances, du rapport sur les dépenses fiscales.

En fiscalité, les AB ont été déterminants non pas dans le lancement des réformes (qui avaient été engagées au début des années 1980) mais dans leur orientation sur des points tels que la TVA, la fiscalité des entreprises, la neutralité fiscale, la rationalisation des dépenses fiscales, dans un souci d'alignement sur les bonnes pratiques, notamment celles en cours dans l'UE. Les dossiers sur lesquels les AB ont pu avoir une influence décisive incluent : la réforme de la

TVA (réduction à deux taux envisagée mais aboutissant à un système à quatre taux), IR (réduction des taux), IS (réduction des taux et élargissement de l'assiette), droits d'enregistrement (soulager la trésorerie des petites et moyennes entreprises - PME). Ces mesures visaient à accompagner l'économie et les entreprises et plus largement à assurer la neutralité fiscale, lutter contre l'informel et se conformer aux bonnes pratiques (inspirées par l'UE) pour les entreprises (télépaiement, télédéclaration, etc.). L'un des dossiers qui n'a que très récemment commencé à être débloqué est celui de l'imposition du secteur agricole (dont les premières mesures figuraient dans la Loi de finances soumise au Parlement pour 2014), alors que la réforme de l'IR n'a pas été menée aussi loin que prévu.

L'intensité du dialogue de politiques et l'appui technique fourni (AT et travaux analytiques) durant les phases de préparation des AB ainsi que les conditionnalités des AB ont joué un rôle déterminant dans l'avancement de certains dossiers en matière de gestion budgétaire ou de fiscalité. Néanmoins, les réformes sensibles ont connu des retards importants (LOF) et/ou des blocages (réforme de l'IR).

Rappelons enfin que l'appui aux réformes de la gouvernance publique, et en particulier l'appui à la réforme de la gestion des finances publiques, n'a pas donné lieu à une amélioration de l'utilisation du budget comme outil de traduction de la politique économique du Gouvernement.

2.3.2. Améliorations du cadre de mise en œuvre et du suivi de la mise en œuvre des réformes soutenues

Le cadre de mise en œuvre et de suivi de la mise en œuvre des réformes a été limité au suivi des conditions de décaissement des programmes financés par les PTF et n'a pas consisté en un suivi participatif et englobant du domaine de la gouvernance publique (QE 2.2 et QE 3.1).

Les lois de finance annoncent les nouvelles mesures mais il n'y a pas de document dédié au suivi de leur mise en œuvre. Concernant la réforme budgétaire, le cadre de suivi, piloté par le MEF (direction du Budget), a fait l'objet de réunions régulières entre les trois PTF et la direction du Budget. L'IGF ou les directions financières des ministères sectoriels pilotes ont été impliquées de façon plus *ad hoc*. En fin de période d'évaluation, ce dialogue a été élargi aux institutions de contrôle externe des finances publiques, la Cour des Comptes, et dans une moindre mesure la Commission des finances du Parlement. Au niveau de la réforme de la fiscalité, le suivi s'est fait de manière continue par la collaboration étroite entre les équipes de la direction générale des Impôts et l'équipe d'experts UE/FMI et, ponctuellement, pour l'appréciation des critères de décaissement des tranches d'appui. Le groupe thématique

Gouvernance, ouvert aux seuls PTF, a traité d'un nombre trop vaste de thèmes (gouvernance économique, réfugiés, migration) pour permettre un dialogue et une coordination utiles sur chacun des thèmes.

La transparence en matière de publication de données fiscales, budgétaires et financières, qui permet au public de suivre et d'évaluer l'action publique dans ces domaines, s'est accrue au cours de la période d'évaluation : publication des lois de finances, du rapport annuel sur les dépenses fiscales, des lois de règlement, du PEFA, etc., et progression du score de l'*Open Budget Index* depuis 2006 (QE 3.1 et QE 3.2).

Malgré l'accroissement du rôle du Parlement sur la formulation et l'exécution du budget (notamment depuis la Constitution de 2011), l'ouverture du budget est restée minimale: le pouvoir de la législature et des institutions de contrôle dans la surveillance budgétaire est resté insuffisant et la disponibilité et la lisibilité des documents n'a pas permis une réelle participation du public au processus budgétaire (voir Annexe 4 Appendice PEFA du contexte de la gouvernance publique et QE 3.2).

- Le contrôle parlementaire s'est exercé sur la formulation et l'exécution des budgets selon des procédures établies et respectées. Le Parlement a vu son rôle de contrôle s'accroître depuis la dernière Constitution, et doit voir son pouvoir renforcé avec la LOF. Des carences subsistent sur le rôle du Parlement avant et en cours d'élaboration du budget ainsi que durant l'exécution du budget. L'examen du projet de loi de règlement n'a pas donné lieu à des auditions approfondies par le Parlement, ni à la formulation de recommandations. Le Parlement ne discute pas non plus du niveau des dépenses.

- La Cour des Comptes exerce un contrôle externe relativement indépendant sur la gestion et l'utilisation des fonds publics.

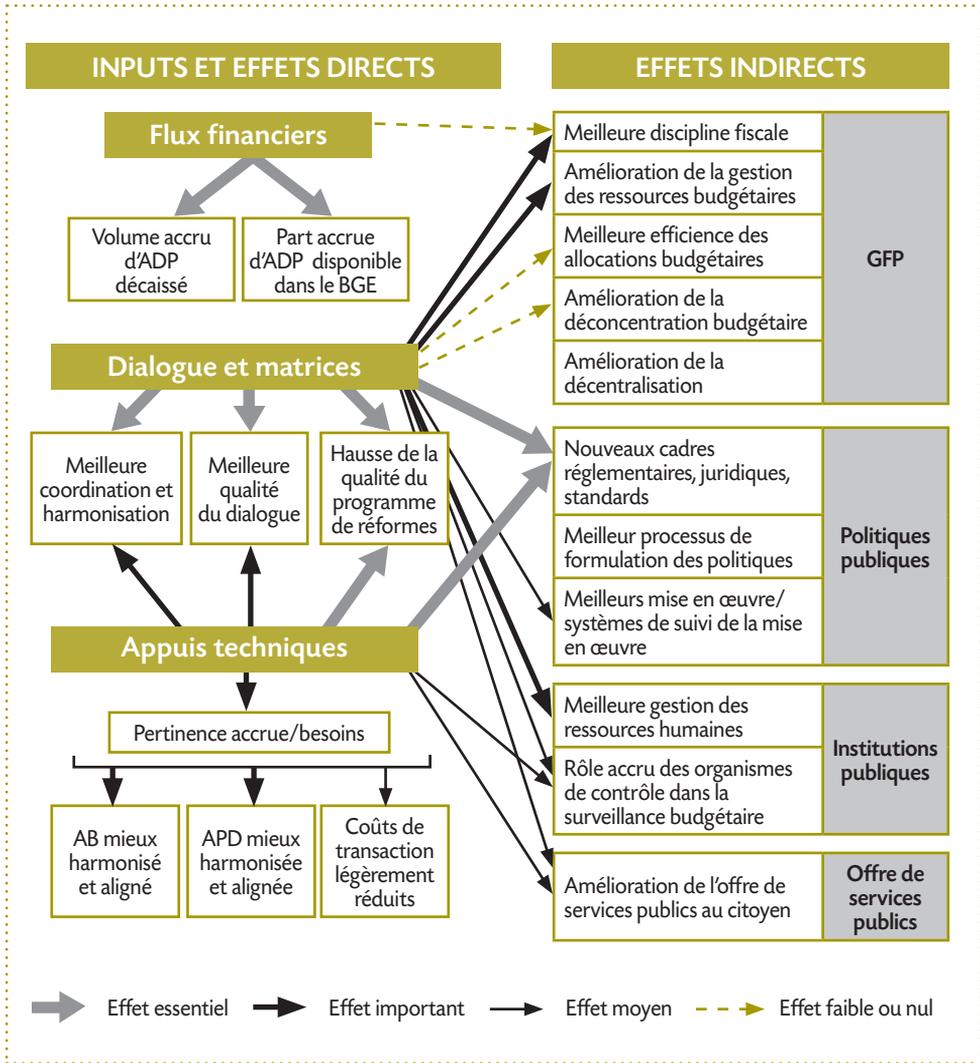
- L'IGF, rattachée au MEF, connaît une certaine indépendance et a vu ses missions progressivement évoluer dans les années 2000 vers des missions d'études et d'évaluation des programmes de politiques publiques.

- Le degré d'implication de la société civile dans la formulation et le suivi de l'exécution du budget a été faible.

Tableau 6. Résumé de l'Étape 1, secteur de la gouvernance publique

Inputs des AB	Produits directs des AB	Produits indirects des AB
<p>Financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 856,46 M euros décaissés en appui à la réforme de l'administration publique (10 programmes d'AB) • 76 M euros décaissés en appui à la réforme de la fiscalité (1 programme d'AB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleur alignement de l'assistance sur la politique du GdM • Assistance extérieure mieux harmonisée entre PTF (matrices globalement communes et missions généralement conjointes) <p>Mais...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Freins à l'harmonisation (calendriers de décaissement pas toujours synchronisés et contraintes administratives propres) 	<ul style="list-style-type: none"> • AB n'ont pas permis d'utiliser le budget comme outil de traduction de la politique économique • Pas d'effets sur l'efficience des allocations budgétaires
<p>Appuis techniques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • AT BM/UE + SIGMA et jumelages UE pour préparer et accompagner le PARAP • Travaux analytiques BM (PARAP) • Accompagnement technique FMI tout le long du PARF • Études de diagnostic FMI (PARF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports analytiques de la BM et du FMI sous-tendant la formulation des programmes • Renforcement des capacités mieux coordonné (partage des tâches UE/BM dès 2007: UE en appui à la LOF et BM en appui à l'e-gouvernance) • Études sur les effets du libre-échange sur les recettes publiques et idem pour les changements de TVA 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au développement d'outils budgétaires pour la programmation (p. ex. CDMT) et la gestion par objectifs et résultats, à la préparation de la LOF, à la réforme du contrôle interne avec l'introduction d'une logique d'audit et d'évaluation de la performance, à la mise en place d'une approche modernisée de la gestion des ressources humaines, à la poursuite du chantier sur la déconcentration, et au volet e-gouvernance • Identification, estimation et publication des dépenses fiscales avec la Loi de finances • Simplification régime TVA, IR, amélioration de l'assiette, réduction des exonérations et dérogations fiscales
<p>Conditionnalités et dialogue de politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matrices : mesures de processus de mise en œuvre des réformes • Dialogue BAD/BM/UE et MEF (DGB) pour le PARAP et FMI/UE et MEF pour le PARF • Missions de suivi généralement conjointes 	<ul style="list-style-type: none"> • AB catalyseur de réformes ou venant rehausser la qualité du programme de réformes • Dialogue de politiques mieux coordonné • Conditions de décaissement mieux harmonisées <p>Mais ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Freins à l'harmonisation (déclencheurs propres et parfois missions de suivi propres) • Cadre de mise en œuvre et de suivi de la mise en œuvre limité au suivi des conditions de décaissement des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorations de la gestion des ressources budgétaires et humaines au niveau de l'administration dans son ensemble (sensibilisation à la programmation budgétaire pluriannuelle, modernisation du contrôle interne, généralisation du système GID, généralisation des REC, et gouvernance de l'administration électronique) • Rôle déterminant dans l'orientation des réformes fiscales <p>Mais ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retards importants et/ou blocages des réformes sensibles • Déconcentration budgétaire fragmentaire • Pouvoir du Parlement et des institutions de contrôle dans la surveillance budgétaire insuffisant • Diminution de la masse salariale entre 2005 et 2010 mais nouvelle hausse en 2011 • Peu d'effets sur l'amélioration de l'offre de services publics au citoyen

Schéma 2. Vision schématique du résumé de l'Étape 1, secteur de la gouvernance publique



3. Les appuis budgétaires dans le secteur de l'éducation

3.1. Contexte : cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques du secteur

3.1.1. Le contexte de politique dans le secteur

Le secteur éducatif marocain est constitué de six sous-secteurs (alphabétisation et éducation non formelle ; enseignement préscolaire ; enseignement fondamental obligatoire ; enseignement secondaire qualifiant ; enseignement supérieur et formation des cadres ; formation professionnelle) qui ont chacun leur logique propre en termes de stratégie, d'organisation institutionnelle, d'opérationnalisation et d'interventions des PTF (CJ 1.1.1 et 1.1.2). La Charte de l'Éducation de 2000, cadre stratégique fondamental du système éducatif, a adopté une approche systémique du secteur éducatif. Cependant, en termes d'opérationnalisation, une logique sous-sectorielle a prévalu : PU 2009-2012 « Enseignement scolaire » (préscolaire, primaire, collégial, secondaire qualifiant, et une composante éducation non formelle) ; PU 2009-2012 « Enseignement supérieur » ; Stratégie Alphabétisation révisée en 2009 et Stratégie Formation professionnelle en cours de validation en 2013²³. L'engagement politique à haut niveau, l'existence de cadres stratégiques budgétés avec indicateurs de résultats et cibles ont justifié le passage à l'AB. Sur la période d'évaluation, l'UE a été la première, dès 2006, à mettre en œuvre un AB dans le secteur (Soutien à l'éducation de base II). Elle a été rejointe, pour la mise en œuvre du PU, en 2009 par l'AFD, la BEI, la Banque mondiale et la BAD puis en 2010 par la Coopération espagnole (tableau 7).

23 Annexe sectorielle 4.

Tableau 7. Programmes AB dans le secteur de l'éducation et leur période d'exécution 2005-2012

Bailleur	Programme	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CE	Programme Soutien à l'éducation de base II								
CE	Appui à la Stratégie nationale pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle								
CE	Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'éducation								
AFD	Soutien au système éducatif du Maroc								
BAD	Appui au Programme d'urgence de l'Éducation nationale								
BEI	Participation au plan de développement 2009-2012 du système éducatif								
AECID	Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'éducation (Programme d'urgence) du MEN								
BM	<i>MA First Education Development Policy Loan</i>								
BM	Premier prêt de politique de développement « compétences et emploi »								

Source : ADE. Inventaire.

L'alignement sur les cadres stratégiques marocains a été un principe directeur fortement structurant des AB éducation des PTF sur l'ensemble de la période (CJ 1.1.3). Les PTF ont également scrupuleusement dérivé leur matrice de conditionnalités de ces cadres stratégiques. Par exemple, le cadre commun de suivi des résultats du PU « enseignement scolaire » est directement issu du PU du GdM²⁴.

24 Pour les détails sur le contenu de la matrice commune de suivi voir l'Annexe 4. Voir également l'Annexe 6 pour la description des modalités de décaissement des programmes.

3.1.2 Le contexte institutionnel du secteur

Cependant, les interventions en appui budgétaire des PTF ont également reflété le morcellement du cadre opérationnel, institutionnel et budgétaire. Par exemple, l'UE fournit un appui budgétaire sectoriel (ABS) au PU (focalisé sur l'éducation fondamentale), un ABS spécifique au sous-secteur de l'alphabétisation, et intègre dans son ABS en appui au PU une conditionnalité budgétaire spécifique au sous-secteur de l'éducation non formelle. La BM a développé deux ABS parallèles (Prêt de politique de développement), l'un en appui au PU (enseignement scolaire) et l'autre – « emploi et compétitivité » – en appui aux sous-secteurs de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur (ainsi que la sécurité sociale).

Cette fragmentation sous-sectorielle des AB a été justifiée par le souci de travailler avec les structures existantes²⁵. Le contexte historique socialement très sensible en fin de période d'évaluation (2011/2012), caractérisé par une politique d'apaisement social (recrutement de chômeurs allant à l'encontre de la professionnalisation de l'administration), les manifestations des diplômés chômeurs, les grèves des enseignants, etc. avec en toile de fond la crise économique internationale et la crise sociale et politique des pays du pourtour méditerranéen, a également été invoqué par les PTF pour justifier leur réticence, lors de leur dialogue de politique, à aborder des enjeux de réforme sensibles ou jugés irréalisables dans le contexte du moment. Pour autant, ce pragmatisme bienvenu n'a pas été accompagné d'une réflexion suffisante sur les articulations entre les différents pans du système éducatif et n'a pas permis une vision holistique et stratégique du secteur, qui auraient transcendé les clivages institutionnels et le contexte du moment. Fin 2012, il n'existait ni cadre stratégique opérationnel, ni structure institutionnelle fédérateurs des différentes dynamiques sous-sectorielles. L'argument ici n'est pas de promouvoir une intervention des PTF qui viserait à transcender les logiques institutionnelles marocaines. Dans une phase d'introduction de l'instrument d'ABS, ce pragmatisme a certainement favorisé un processus d'apprentissage par les diverses structures concernées. Cependant, les différents AB des PTF et les instruments mis en place n'ont pas contribué à améliorer la lisibilité des articulations entre sous-secteurs et les PTF sont apparus insuffisamment sensibles aux inconvénients ou risques de cette fragmentation sous-sectorielle (CJ 3.1.4).

25 Notamment le secrétaire d'État à l'Alphabétisation et de l'Éducation non formelle, puis programmation d'une Agence de l'alphabétisation (loi 2011, décret en 2013) ; deux directions séparées, la direction de l'Éducation non formelle (DENF) et la direction de la Lutte contre l'analphabétisme (DLCA) ; fonctionnement autonome de l'enseignement supérieur par rapport à l'enseignement scolaire.

Bien que le PU ait émané du Gouvernement, le processus de son élaboration a souffert d'un manque d'implication des parties prenantes. Par ailleurs, son mode de mise en œuvre à travers une multitude de projets non priorités associés à des cibles irréalistes, n'a pu être que légèrement infléchi par le dialogue politique lié aux AB. Excepté un audit technique à mi-parcours conduit en 2012, aucune évaluation formelle externe du PU n'a été réalisée pendant la période d'observation 2005-2012²⁶. Or, dans la mesure où les AB des PTF se sont fortement alignés sur ce programme du Gouvernement, une évaluation des effets des AB est en partie conditionnée à une évaluation du PU lui-même. Certains dysfonctionnements prennent racine dans sa genèse. Son élaboration, pilotée par un bureau d'études, n'a en effet que modérément impliqué les acteurs clefs du système, notamment les représentations syndicales, les parents, voire même des directions techniques du ministère²⁷. Cette insuffisante appropriation originelle explique en partie le retard dans la mise en œuvre de certains dossiers sensibles (par ex. la contractualisation des enseignants ou l'approche par compétences). De même, le choix de mise en œuvre – 27 projets non priorités, menés simultanément – s'il répondait au souci d'une approche holistique du système éducatif, a aussi fait peser une pression importante sur des acteurs insuffisamment préparés ou sensibilisés aux objectifs poursuivis par les multiples initiatives. La définition des cibles, trop ambitieuses, a manqué de réalisme.

3.1.3. Évolution du financement du secteur

Sur la période 2005-2012, le Maroc a consacré à l'éducation (tous sous-secteurs confondus) des ressources importantes représentant année après année de l'ordre de 6 % du PIB et 15 % à 20 % des dépenses budgétaires totales. Sur la période, le budget total du secteur a augmenté de 33 % et l'enveloppe des investissements de 130 % (CJ 3.2.2).

26 Certains axes du PU ont cependant fait l'objet d'une évaluation en 2013 (rapport non disponible lors de l'évaluation) et le PU devrait faire l'objet d'un audit technique final au cours de l'année 2014.

27 De même, les PTF n'ont été impliqués qu'à la marge même si le document final a largement reflété l'agenda éducatif des agences d'aide au niveau global.

Tableau 8. Budget du « secteur Éducation » (2005-2012), en millions DHM

(*)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budget total	39 287	36 261	37 968	39 661	45 651	50 564	49 025	52 303
dont fonctionnement	37 254	33 466	34 961	36 511	39 673	43 775	44 556	47 643
dont investissement	2 033	2 795	3 007	3 150	5 979	6 788	4 469	4 660
En % des dépenses budgétaires totales	19,7	18,0	16,2	14,9	15,3	18,3	16,7	15,1

NB : Le budget du secteur « Éducation » regroupe les budgets du ministère de l'Éducation nationale (MEN), de l'Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique (MENESFCRS) et le ministère du Travail et de la Formation professionnelle (MTFP). En 2012, après la scission du MENESFCRS, il additionne les budgets du MEN, du MESFCRS et du MTFP.

(*) : 2005 à 2009 : budget exécuté ; 2010 à 2012 : dotation. Pour 2012, agrégation des budgets du MESFCRS et du MEN (ministères subdivisés en 2012). Les dépenses budgétaires totales incluent les SEGMA et les CST.

Source : MEF.

3.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires

3.2.1. Les apports financiers au secteur et l'évolution des dépenses publiques dans le secteur

Au total, neuf programmes d'AB ont appuyé la mise en œuvre des politiques dans le secteur de l'éducation sur la période 2005-2012 ; le montant global des appuis décaissés entre 2005 et 2012 a représenté 530,88 millions d'euros, soit l'équivalent de 1,7 % des dépenses totales du secteur de l'éducation et de la formation professionnelle sur la période (CJ 3.2.2). Les AB ont chacun ciblé un sous-secteur bien précis (cf. tableau 9).

Le volet « Enseignement scolaire » 2009-2012 du PU a été doté d'un plan de financement pluriannuel réparti entre le GdM (83 %) et les PTF (17 %). Le coût global du PU pour la période 2009-2012 s'élevait approximativement à 34 milliards DHM. Sur la même période, l'éducation fondamentale a bénéficié de ressources additionnelles, financées en dehors du budget du MENESFCRS (Initiative royale « Un million de cartables » ou le programme Tayssir qui a fourni un soutien financier conditionnel aux familles nécessiteuses du milieu rural). Dans un contexte d'effort financier domestique important, l'apport budgétaire direct des AB des PTF a été, de manière générale, modéré. De manière spécifique, les appuis ciblés de la BEI et de l'AFD au programme de construction scolaire ont abondé le budget national de manière significative.

Par ailleurs, pour l'ENF et l'alphabétisation, l'additionnalité des AB a été féconde. Pour ces deux sous-secteurs, l'impact budgétaire a été très important puisque, sous l'influence de la conditionnalité de l'AB de l'UE au PU, le budget de l'ENF a enregistré une hausse de +50 % en 2012 par rapport au budget 2009. Dans le cadre de l'AB Alpha de l'UE, le budget accordé à la DLCA a connu une hausse substantielle entre 2008 et 2012, ce qui a permis d'augmenter le montant unitaire de la subvention octroyée par bénéficiaire.

Tableau 9. Programmes d'AB en éducation (en millions d'euros)

	Prévu	Décaissé
Période 2005-2008		
Éducation de Case (pré-PU) 2005-2008	20,00	17,80
Alphabétisation	17,00	15,65
Période 2008-2012		
Volet Enseignement scolaire du PU	475,23	421,60
Volet Enseignement supérieur du PU	-	-
Formation professionnelle	71,83	71,83
Alphabétisation	10,00	4,00
Total 2005-2012	594,06	530,88

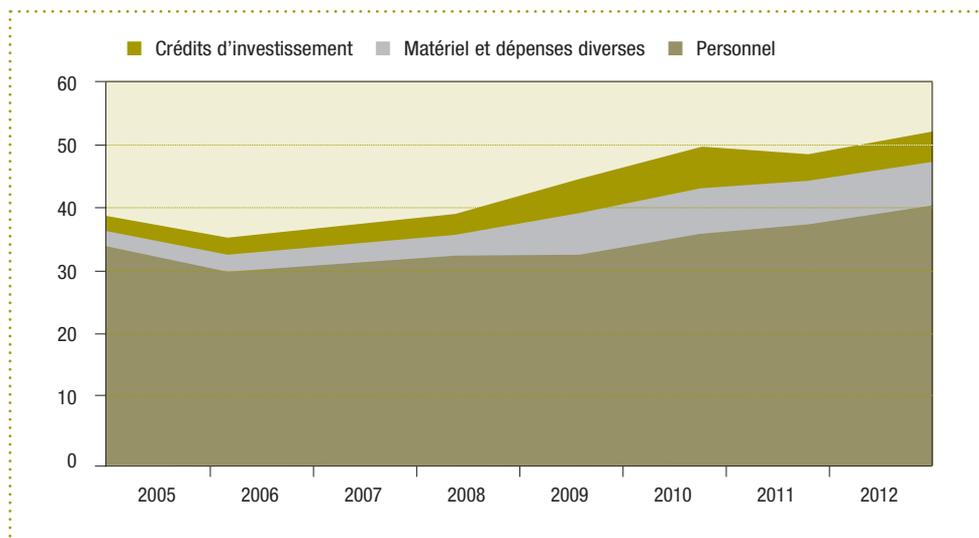
Source : ADE. Inventaire.

Concernant le volet « Enseignement supérieur » du PU, la mise en place du PU a permis d'accompagner financièrement le mouvement de massification de l'enseignement supérieur. Le sous-secteur a bénéficié d'importants efforts budgétaires : plus de 1,5 milliard DHM par an sur la période 2009-2012 ; le budget de fonctionnement a notamment été multiplié par trois, une tendance qui s'est poursuivie en 2013 malgré la fin du PU (hausse de 10 % en 2013). Durant la période 2009-2012, le MEF a aussi appuyé les universités à travers des subventions additionnelles, hors budget du ministère ('opération 10 000 ingénieurs' ou dotation pour la construction de 25 nouveaux amphithéâtres). L'effet budgétaire direct des AB des PTF a été insignifiant.

En ce qui concerne la formation professionnelle, le budget du MTFP est resté relativement stable sur la période étudiée (autour de 0,3 % des dépenses budgétaires totales).

L'analyse de l'évolution des allocations et dépenses budgétaires du ministère sur l'ensemble de la période 2005-2012 montre que les dépenses de fonctionnement ont connu une croissance régulière tirée principalement par la masse salariale alors qu'un effort budgétaire très important a été réalisé sur les investissements. Au MENESFCRS, après une chute en 2006 correspondant au mouvement lié au départ volontaire demandé, le montant de la masse salariale a connu une progression constante sur la période 2006-2012, plus marquée à partir de 2009 comme le montre graphique 5. Les dépenses de biens et services ont enregistré une légère tendance à la hausse entre 2008 et 2011 avant d'atteindre un palier en 2011-2012 (CJ 3.2.2).

Graphique 5. Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement du MENESFCRS 2005-2012 (milliards DHM)



Sources : données MEF (pour 2012, données du MESRS).
2005-2009 dépenses exécutées ; 2010-2012 : dépenses prévues. Voir les Annexes 2 et 8, CJ 3.2.2.

Les dépenses d'investissement du MENESFCRS ont enregistré une hausse très marquée (+268 %) entre 2008 et 2011, avant de chuter en 2012. Cette hausse spectaculaire des investissements a matérialisé la priorité stratégique donnée par le PU à la généralisation de l'enseignement fondamental, mais s'explique aussi par les actions d'extension de l'offre dans le supérieur.

L'évolution des crédits de paiement reflète cependant des goulots d'étranglement dans la mise en œuvre du programme de construction d'infrastructures. Les AREF, tout comme les universités, ont rencontré d'importants problèmes d'absorption (manque de gestionnaires).

En termes d'exécution, sur la période 2005-2009, le secteur a enregistré de bonnes performances (toutes catégories de dépenses et tous ministères). Cependant, ces taux d'exécution élevés cachent des problèmes d'exécution en aval, dans les niveaux administratifs inférieurs. Par exemple, outre les aspects liés à la passation des marchés publics (soulevés *infra* concernant la construction des infrastructures scolaires), l'exécution au niveau des AREF a été entravée par le caractère exécutoire tardif de leur budget (lié à la clôture des comptes N-1 en mars) et le transfert tardif des dotations du Trésor central aux AREF²⁸. Dans le cas de l'enseignement supérieur, les établissements universitaires ont également enregistré régulièrement des taux d'exécution insuffisants, résultat composite de la lourdeur des procédures nationales (y compris un contrôle financier jugé tatillon et non uniforme selon les contrôleurs) et du manque de capacités en matière de gestion au sein des universités : pour l'année budgétaire 2010, le taux d'émission global sur le total des crédits ouverts du budget de fonctionnement par université s'est élevé à 37 %, avec des variations entre universités, le taux oscillant entre 36 % et 17 %²⁹. En matière d'investissement, ce taux d'émission global sur le total des crédits ouverts demeurait faible (18 %).

3.2.2. Dialogue de politiques

La nature du dialogue entre le Gouvernement et les PTF a fortement changé sur la période d'évaluation. Une nouvelle culture « partenaires dans le développement » a largement été impulsée par le Gouvernement – qui a appelé les PTF à s'asseoir à la même table pour appuyer la mise en œuvre du PU. La mise en œuvre des AB, à partir de 2009, a contribué à consolider cette nouvelle logique partenariale (CJ 2.2.2 et 2.2.3).

Ce dialogue nouveau s'est concrétisé par la signature, en novembre 2009, d'une Lettre d'entente entre le Gouvernement (MENESFCRS/DES et MEF) et les PTF AB (PU « Éducation fondamentale ») à laquelle était jointe la matrice conjointe de suivi (22 indicateurs de performance et 14 indicateurs de processus). Les PTF ayant adopté une démarche hybride comme l'AFD (axée

28 Une nouvelle procédure d'adoption du budget des AREF a été introduite en 2011 : elle s'organise désormais en deux temps, un budget initial uniquement basé sur la subvention du ministère, qui peut être exécuté dès janvier, et un budget définitif, qui tient compte des reports et reste à mandater (RAM) après clôture des comptes N-1.

29 L'université Université Al Quaraouiyine – Fès (UQF) se démarquant avec un taux de 86 %.

sur les investissements) se sont résolument inscrits dans ce cadre de suivi. La coordination élargie à l'ensemble des PTF (AB, coopération technique – principalement l'Agence des États-Unis pour le développement international [USAID] et l'Agence canadienne de développement international [ACDI] – et agences des Nations unies, principalement le Fonds des Nations unies pour l'enfance [UNICEF] et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture [UNESCO]) s'est opérée lors des réunions annuelles de suivi du Cadre Partenarial (signé en juillet 2009 par les PTF AB, l'ACDI, l'USAID, la Wallonie) (CJ 2.2.1) ; cependant ces réunions ont conservé une nature très formelle peu propice à un dialogue sur les politiques.

En termes d'interlocuteurs, le nouveau dialogue a permis des contacts au niveau le plus élevé du ministère, sans pour autant faciliter un dialogue stratégique, et le dialogue technique a rencontré des limites importantes. L'AB a permis de changer le niveau hiérarchique d'interaction entre les PTF et le Gouvernement : les PTF ont eu accès au secrétaire général et au ministre, même si les rencontres ont conservé un caractère plus protocolaire que substantiel. Pour autant, au niveau technique, les PTF AB se sont progressivement retrouvés enfermés dans un dialogue univoque avec la direction de la Stratégie, de la Statistique et de la Planification (DSSP), qui a par ailleurs entretenu des relations tendues avec les autres directions du ministère³⁰. Cette étroitesse du dialogue a été influencée par le contenu de la matrice de suivi, qui a pu conduire à une logique d'éviction non intentionnelle de certaines directions « métier » du ministère. Le dialogue politique AB a permis d'atténuer certains inconvénients du mode de mise en œuvre du PU (par exemple, à travers la priorisation avec la matrice de suivi et le regroupement des projets en quatre pôles) mais l'AB n'a pas permis de réviser les cibles en cours d'exécution ou d'œuvrer de manière structurelle au décloisonnement des projets du PU (CJ 3.1.4).

Dans le domaine de l'alphabétisation, le dialogue PTF-GdM s'est tenu lors des réunions annuelles de coordination organisées par le ministère, effet direct de l'AB UE (conditionnalité). Cependant, ces réunions ont conservé tout au long de la période un caractère largement formel. Enfin, il n'existe pas de cadre de dialogue PTF-GdM sur les politiques dans le domaine de l'enseignement supérieur ou de la formation professionnelle. La finalisation de la stratégie de la formation professionnelle devrait permettre la mise en place d'un cadre fédérateur de coordination des PTF souhaitant appuyer ce secteur (notamment l'AFD, la BM, l'UE et la BAD).

³⁰ Relevons que, dans le cadre du programme Éducation de base II de l'UE, le pilotage avait été confié à un trio – la direction de la Coopération, la DSSP et la direction des Affaires générales du Budget et du Patrimoine (DAGBP) – qui avait été évalué positivement par les parties prenantes : ce choix apparaît plus cohérent avec les objectifs d'approche systémique portés par le PU.

Le dialogue de politique (sur le PU « Enseignement scolaire ») s'est avant tout organisé autour des missions biannuelles conjointes de suivi qui ont entraîné des coûts de transaction importants pour l'administration (CJ 2.1.4). Les missions conjointes ont indéniablement fait diminuer les coûts de gestion de l'aide pour l'administration marocaine du point de vue du reporting, du suivi de procédures parallèles propres à chaque PTF, etc. qui sont des coûts « perdus », mais elles ont augmenté les coûts de transaction liés à l'organisation des missions de suivi. Ces missions ont d'ailleurs été perçues différemment : pour les PTF, elles ont constitué des moments privilégiés de dialogue sectoriel et d'accompagnement des administrations bénéficiaires. Pour l'administration, elles ont été au contraire vécues comme des missions de vérification ou d'audit. Le format – un nombre élevé de consultants extérieurs, le ton parfois docte des experts, un temps réduit, des missions sur le terrain se mouvant à plusieurs 4X4 dans des zones rurales – n'a pas été propice à l'établissement d'un climat de confiance. Les relations non coopératives entre les directions techniques et la DSSP a pu favoriser cette perception. Par ailleurs, deux missions annuelles n'ont pas été complètement justifiées, surtout dans la mesure où elles n'ont pas contribué de manière optimale au renforcement du dialogue de politique. De même, le calendrier des missions a correspondu à des moments de forte activité pour les directions et n'a pas toujours permis de mobiliser les directions au niveau hiérarchique souhaitable. Dans le cas de la DLCA, les missions de suivi ont constitué de véritables forces de propositions et impulsé échanges techniques et transferts de savoir-faire entre la direction et les membres des missions de suivi.

3.2.3. Renforcement des capacités et complémentarité avec d'autres programmes d'AT

L'AT mobilisée dans le cadre des AB a été alignée sur les stratégies sectorielles et sur les besoins en pilotage stratégique (CJ 2.3.1, 2.3.2). Elle a été généralement appréciée par les administrations et leur format, propice à un réel transfert de savoir-faire (spécifiquement les appuis à la mise en place d'outils de gestion – modèle de simulation financière ou CDMT). Les AB ont également permis de renforcer la gestion concertée, entre PTF ABS, des appuis techniques. En revanche, les AB n'ont pas favorisé la coordination avec les interventions techniques mises en place par la coopération technique (USAID et ACDI notamment). De même, dans le domaine de l'alphabétisation, la coordination entre les appuis institutionnels de la coopération espagnole et le programme de l'UE s'est avérée peu optimale. Enfin, dans le cadre de l'AB de la BM, son instrument, le prêt de politique de développement (PDD) ne permet pas la mobilisation d'AT d'accompagnement³¹.

31 C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la Banque pourrait envisager, pour la phase ultérieure, le retour à une démarche projet.

Le processus de mobilisation de l'AT a rencontré d'importantes difficultés liées à : *i*) la lourdeur des procédures nationales (FIV) ou spécifiques PTF (UE), *ii*) le manque de capacités des administrations pour la rédaction des termes de référence (TdR) répondant aux standards UE, ou *iii*) l'insuffisance des ressources humaines au sein des PTF (aspect critique de la qualité de la gestion de l'aide), mais surtout, de manière déterminante, *iv*) au manque d'appétit évident de l'administration marocaine pour l'AT. Les administrations sont demandeuses de formations qui, en l'absence d'un plan robuste de formation continue, sont perçues par les PTF comme une « course aux per diems ».

3.2.4. Coordination et harmonisation des PTF

Des progrès très importants ont été réalisés vers la formalisation d'un cadre de concertation pour les PTF de l'AB mais leur harmonisation doit être approfondie ; les autres PTF n'étant pas inclus dans ce cadre, la création de synergies entre différents instruments d'appui (AB, projet) n'a pas été favorisée.

Le passage à l'instrument AB, d'abord par l'UE à travers son programme Education de base II, puis conjointement par six PTF (UE, AFD, BM, BEI et BAD rejoins en 2010 par l'AECID³²) a permis de faire d'importants progrès en termes de coordination. Ces efforts de structuration de la coordination, impulsés à la demande du MENESFCRS au moment de l'élaboration du PU, se sont concrétisés à travers : *i*) des missions de formulation conjointes, *ii*) une matrice conjointe de suivi des performances du PU, *iii*) des missions conjointes de suivi, et *iv*) des aide-mémoire conjoints.

Cependant, les efforts d'harmonisation méritent d'être poursuivis. Chaque PTF a déterminé ses propres mesures préalables et facteurs déclencheurs en fonction de son mandat propre ; le cadre conjoint de suivi des performances s'est avéré plus intégré que commun. Par ailleurs, les priorités des divers PTF ont pu constituer un frein pour le déploiement du dialogue politique. Enfin, certains PTF (notamment AFD et BEI) ont maintenu des éléments constitutifs de l'approche projet.

La question des retards de construction des infrastructures scolaires (appuyée directement par l'AFD et la BEI) illustre les limites ou ambiguïtés de la coordination dans le secteur : alors que tous les PTF ont été rassemblés autour du suivi d'une matrice de performances, chacun a poursuivi ses propres intérêts à travers des indicateurs spécifiques. Cette caractéristique

32 Fin 2012, la JICA formulait un programme d'AB en cofinancement avec la BM et s'apprêtait donc à rejoindre le groupe.

de la matrice de suivi, plus intégrée que commune, a eu des effets sur l'efficacité du dialogue de politique. Par exemple, l'AFD et la BEI, directement concernées par le retard pris dans le programme de construction, ne sont pas parvenues à influencer de manière optimale le cours des décisions politiques sur les modes de passation de marché ou sur l'intérêt de mobiliser l'AT à la maîtrise d'ouvrage en faveur des AREF. Les autres PTF n'étaient qu'indirectement concernés par les retards en matière d'infrastructures, à travers les indicateurs de résultats, dont la non-satisfaction n'avait pas d'impact immédiat sur leurs propres décaissements.

La coordination s'est principalement organisée autour des PTF AB et a exclu les PTF toujours inscrits dans une approche projet (coopération technique et financière bilatérale – principalement USAID et ACDF ; agences des Nations unies, principalement UNICEF et UNESCO). La coordination élargie demeure timide et marquée par des frictions. Contrairement à d'autres pays, les PTF Education au Maroc n'ont pas mis en place de cadre formel de coordination des PTF dans leur ensemble qui permettrait (par exemple à travers une réunion mensuelle) des échanges réguliers d'informations, une division du travail sur la base des expertises des participants ou une approche réellement sectorielle, qui aurait permis de prendre en compte les enjeux d'interdépendance des différents sous-secteurs (gestion des flux, équité du financement du système et arbitrages intra-sectoriels, alphabétisation et éducation non formelle, formation professionnelle et système scolaire...). Cette logique séparée pouvait se justifier dans la phase initiale, qui demandait une grande énergie pour la mise en place des outils de coordination avancée entre cinq ou six PTF. Cependant, alors que la problématique majeure du système éducatif marocain s'est largement déplacée de la question de l'accès/généralisation à celle de la qualité des apprentissages, la promotion des synergies entre les différents modes d'intervention devient encore plus cruciale (CJ 2.1.2).

3.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires

Les effets attendus du financement, de l'assistance technique et du dialogue liés à l'AB incluent l'amélioration des politiques publiques, des institutions du secteur public, des allocations de ressources et de la fourniture des services publics. L'analyse de ces aspects est présentée dans cette section.

3.3.1. Amélioration du fonctionnement des ministères et institutions chargés de la mise en œuvre de la politique sectorielle

Les appuis AB ont permis d'impulser un changement de culture administrative, effet direct positif incontestable de l'AB (CJ 3.2.1 et 3.2.4). Le dialogue politique avec les PTF a été déterminant pour diffuser la démarche de performance dans l'administration du système éducatif. Pour les administrations, l'aspect financier des AB a moins compté que le contrat mutuel et les matrices de performance. Les structures pilotes (notamment secrétaires généraux ou directions de la Planification) se sont largement appropriées l'outil « conditionnalité », instrumentalisant le dialogue politique sur les matrices comme levier de pression interne. L'engagement moral des PTF sur la durée a offert aux éléments modernisateurs de l'administration un cadre stimulant propice à la conduite du changement.

Pour autant, ce processus n'a été qu'amorcé et l'influence du dialogue politique des PTF a rencontré des limites, notamment lorsqu'elle s'est heurtée au cloisonnement administratif encouragé par l'approche projet du PU. En dehors des directions en relation directe avec les PTF (DSSP ou direction de la Coopération et de l'Éducation privée [DCEP]), l'appropriation de la démarche a été moins assurée, la matrice de suivi insuffisamment intégrée comme élément de pilotage et les PTF ont rencontré des difficultés pour obtenir les livrables ou la mise à jour des indicateurs. Par ailleurs, la non-domiciliation des chefs de projet du PU dans l'organigramme du MEN aux niveaux central, régional et provincial a également engendré un conflit entre les chefs du projet et les chefs de divisions et des services.

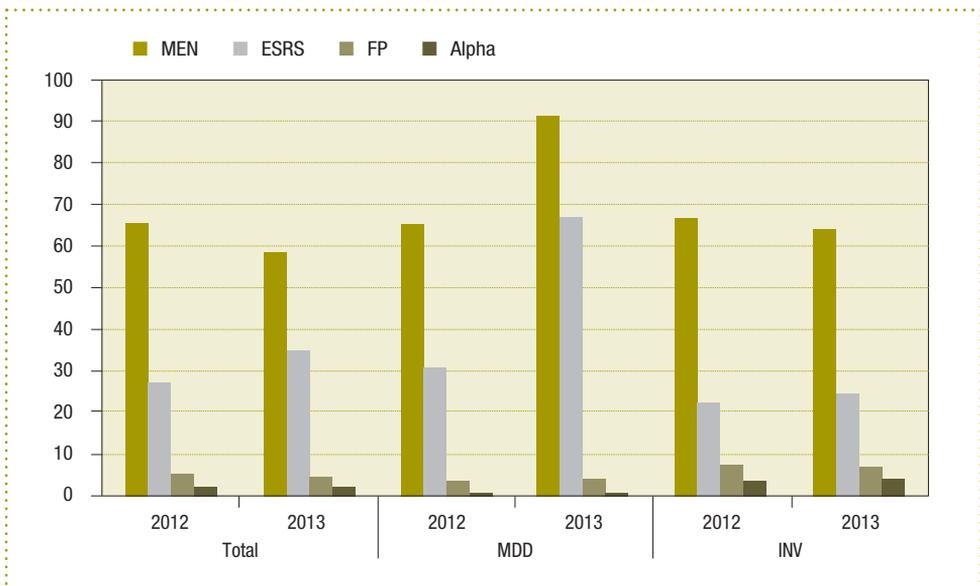
Dans le cas de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, le choix de l'additionnalité a permis de renforcer considérablement deux sous-secteurs disposant traditionnellement d'un faible pouvoir de négociation, mais aussi d'enclencher un processus de changement d'image auprès des acteurs du système éducatif.

3.3.2. Amélioration de l'allocation des ressources budgétaires et humaines liée au dialogue de politique et aux mesures des matrices

Une analyse des allocations intra-sectorielles entre les quatre sous-secteurs (MEN, Enseignement supérieur et recherche scientifique – ESRS, Formation professionnelle – FP et Alpha) n'a été possible que pour 2012 et 2013 en distinguant les budgets alloués au matériel et dépenses diverses et les investissements (CJ 3.2.2)³³.

Les AB des PTF se sont très marginalement adossés à une réflexion sur les arbitrages budgétaires intra-sectoriels. Or, les problématiques de gestion des flux et d'équité du système éducatif ont des implications financières majeures. Les AB n'ont pas favorisé l'amélioration d'une compréhension holistique des finances publiques du secteur : absence d'un CDMT sectoriel ou d'une revue des dépenses publiques (instrument traditionnellement associé aux AB) (CJ 3.2.2, 3.2.4).

Graphique 6. Répartition du budget du secteur éducation entre ses sous-secteurs 2012-2013 (en % des enveloppes totales, dotations budgétaires)



Note : MDD = matériel et dépenses diverses. Sources : ADE, à partir des données du MEF par code fonctionnel ; site Web du MEF

33 Une analyse sur plus longue durée nécessiterait une exploitation des morasses budgétaires, données qui ne sont disponibles que sous format PDF.

L'évolution de la répartition de l'enveloppe du MENESFCRS entre les services communs et les régions montre une accélération du processus de déconcentration budgétaire, à l'exclusion des dépenses de personnel (62 % des MDD et 65 % des investissements relevaient des AREF en 2011, contre respectivement 26 % et 24 % en 2009)³⁴. Ce processus d'approfondissement de la déconcentration budgétaire a été très largement influencé par les AB. En termes de systèmes d'exécution de la dépense, le dialogue politique AB a impulsé plusieurs améliorations clefs dans la gestion des AREF : mise en place des cellules d'audit interne ; recrutement exceptionnel de gestionnaires ; nouvelle procédure d'adoption du budget des AREF exécutoire dès janvier ; nomination d'un contrôleur financier par AREF (et par université). Cependant, la problématique des mécaniques de répartition des ressources entre régions, délégations et établissements a constitué un point aveugle du dialogue politique des PTF.

La déconcentration budgétaire au niveau des établissements scolaires reste un chantier à poursuivre. Dans le cadre du PU et sous l'influence du dialogue politique, des Associations de l'École de la réussite ont été mises en place pour permettre aux établissements, en partenariat avec les associations de parents d'élèves, de gérer un petit budget pour la mise en œuvre d'un projet d'établissement. Ce mécanisme a permis de pallier le refus du MEF de nommer les directeurs d'établissements sous-ordonneurs. Cependant, cette autonomie budgétaire est non seulement très limitée mais pâtit aussi d'une absence de prévisibilité pour les établissements³⁵. Par ailleurs, le maintien de la gestion des dépenses de proximité (factures d'électricité et d'eau, petites réparations, fournitures comme craies, papier, etc.) au niveau des délégations provinciales mobilise de manière inconsidérée leurs ressources humaines et les détourne de leurs activités d'encadrement pédagogique et de suivi.

La problématique de la gestion des ressources humaines (dimensions déploiement géographique et formation initiale) a été intégrée dans la matrice de suivi et a constitué l'un des axes du dialogue politique. La première dimension – réforme du système de formation initiale des enseignants – a abouti avec le transfert des Écoles normales supérieures aux universités (mise en place des Centres régionaux des métiers de l'éducation et de la forma-

34 Noter qu'une partie des dépenses des services communs comprend la subvention du département de l'Enseignement supérieur transférée aux universités.

35 Le manque de prévisibilité des ressources des établissements scolaires a été souligné par le rapport national d'évaluation Africa Education Watch (2010, p.14) : « Un fort pourcentage d'intervenants de la communauté scolaire dans les écoles étudiées ignore la nature et la quantité des ressources allouées à leur établissement. C'est le cas pour 93 % des chefs d'établissement, 93 % des présidents d'APE et 60 % du personnel de [DP] responsable des finances pour le secteur de l'éducation. ».

tion). La dimension déploiement et déconcentration de la gestion des ressources humaines (GRH) au niveau des AREF s'est heurtée au caractère éminemment sensible du dossier, largement influencé par les relations entre syndicats et Gouvernement.

3.3.3. Améliorations du cadre de mise en œuvre et du suivi de la mise en œuvre

En matière de suivi, le GdM a accompli des avancées notables (CJ 3.1.3). Par exemple, des rapports techniques et financiers annuels de suivi du PU (enseignement scolaire) ont été élaborés. En juillet 2013, un système d'information financière était en place dans les AREF (système d'information des académies régionales pour l'éducation et la formation – SIBAREF), permettant désormais le suivi de l'exécution de la dépense (engagement – paiement) au niveau des AREF. Dans ces deux cas, les conditionnalités des AB (le rapport était prévu par le manuel de gestion, conditionnalité des appuis AFD et BAD) et le dialogue politique (notamment à la suite du rapport de l'IGF, également prévu par le manuel de gestion) ont joué un rôle décisif (CJ 3.1.4).

Pour autant, les aspects de suivi ont constitué l'un des points faibles de la mise en œuvre du PU et les appuis AB n'ont pas suffisamment contribué à placer la problématique informationnelle au cœur de la mise en œuvre du PU. De manière générale, la formulation des programmes AB n'a pas été adossée à une compréhension des dispositifs de suivi du GdM³⁶. De manière symptomatique, les dispositions techniques et administratives (DTA) des programmes de l'UE – à l'exception du programme d'appui à l'alphabétisation (indicateur sur le système de gestion de l'information) – n'ont abordé les aspects de suivi que dans une perspective externe (missions de suivi avec mobilisation d'AT court terme). La *Lettre d'entente* entre le GdM et les PTF AB définit les obligations du MENESFCRS en matière de partage d'informations, mais pas celles des PTF. Le rapport technique et financier du PU demeure explicitement produit à l'attention des PTF³⁷ et ne s'inscrit pas dans une vision de moyen terme visant la consolidation du système national de suivi. La qualité de ce document, son format, son contenu ne semblent avoir fait l'objet de discussions avec les PTF que dans les limites des seules données requises

36 L'existence d'un document budgétaire officiel *Morasses des Indicateurs*, joint à la morasse budgétaire des ministères, semble être ignorée par la plupart des PTF (et des consultants des missions externes). Ce document n'était pas, mi-2013, exploité par le MEF, qui ne demandait pas aux ministères de rendre des comptes sur ces indicateurs de performance. Mais il pourrait constituer le socle d'une démarche interministérielle de suivi et de reporting pilotée de manière standardisée par le MEF.

37 Comme le prouve son intitulé : *Mission Multi-Bailleurs de Fonds du 8 au 24 octobre 2012 – Rapport d'activités techniques et financières et bilan d'exécution*.

pour le suivi des conditions de décaissement de l'AB. Le projet de modernisation et d'optimisation du système d'information du PU, dont l'inclusion dans la matrice conjointe de suivi aurait pu susciter une discussion de la problématique du suivi et de la fiabilité des données statistiques pour suivre l'ensemble de la réforme du secteur éducation, n'a pas été retenu comme un indicateur dans les programmes d'AB³⁸.

L'identification des sources de vérification lors de l'élaboration des programmes AB a insuffisamment intégré l'objectif stratégique de renforcement et d'alignement sur les systèmes existants, a parfois relevé d'une logique d'audit tatillon (demande de l'état nominatif des insérés de l'ENF, AB UE/PU) ou a entraîné une fragmentation des dispositifs de suivi (demande relative au suivi financier de cinq puis onze AREF sur seize dans le cas de l'Alpha). La surenchère des PTF en matière de sources de vérification a généré d'importants coûts de transaction.

3.3.4. Redevabilité auprès de la population et accès à l'information

Le MENESFCRS a fourni des efforts certains en matière d'accès à l'information éducative (CJ 3.2.3). Sous l'impulsion du dialogue politique AB, le PU et les résultats de l'évaluation nationale des acquis scolaires ont fait l'objet d'une publication sur Internet (CJ 3.2.4). Par ailleurs, les recueils statistiques (de l'enseignement scolaire comme universitaire) sont également en libre accès sur Internet. Cependant, les Rapports d'exécution technique et financière du PU (enseignement scolaire) ne sont pas disponibles en ligne, à la différence de ceux de l'enseignement supérieur pour 2010 et 2011. La connaissance des ressources (financières et en nature, y compris les frais de scolarisation payés par les parents³⁹) au niveau des établissements scolaires reste quant à elle très limitée⁴⁰. Les AB n'ont pas contribué à améliorer l'accès aux informations budgétaires par les parents ou les associations de la société civile : cette problématique de la démocratie budgétaire n'a pas fait partie des orientations stratégiques des PTF.

38 L'aide-mémoire d'octobre 2010 (p. 5) recommandait explicitement au MENESFCRS « de veiller à la fiabilité de certaines données et à développer davantage la dimension qualitative des rapports, leur analyse des données et leur justification des avancées des projets en fonction des cibles fixées et des points de vigilance signalés ». Les aide-mémoires ultérieurs n'ont pas témoigné d'un suivi systématique de cette recommandation.

39 Selon le rapport *Africa Education Watch*, 90 % des parents interrogés ont affirmé avoir payé des frais d'inscription (malgré la loi assurant la gratuité scolaire).

40 Selon le rapport *African Education Watch* (2010), près de 80 % des écoles au Maroc n'affichent pas d'informations financières.

Le dialogue politique reste largement une interaction exclusive entre le Gouvernement et les PTF. Les possibilités d'ouverture de ce dialogue sont bien sûr modelées par le contexte politique et la nature de la vie associative. Le secteur éducatif marocain comprend un nombre important d'associations ou d'organisations non gouvernementales (ONG) avec des domaines d'intervention diversifiés. L'appui à la scolarisation des filles dans le milieu rural demeure l'un des axes privilégiés de leurs activités. A première vue, le paysage actuel de la société civile ne semble pas offrir d'opportunités pour un dialogue sectoriel élargi (sensibilité de la question syndicale, rares ONG de plaidoyer, conflits entre organisations des associations de parents d'élèves [APE], etc.). Même si étendre la participation aux mécanismes de gouvernance des programmes sectoriels peut prendre du temps, cette question n'a certainement pas été une des priorités stratégiques des PTF⁴¹.

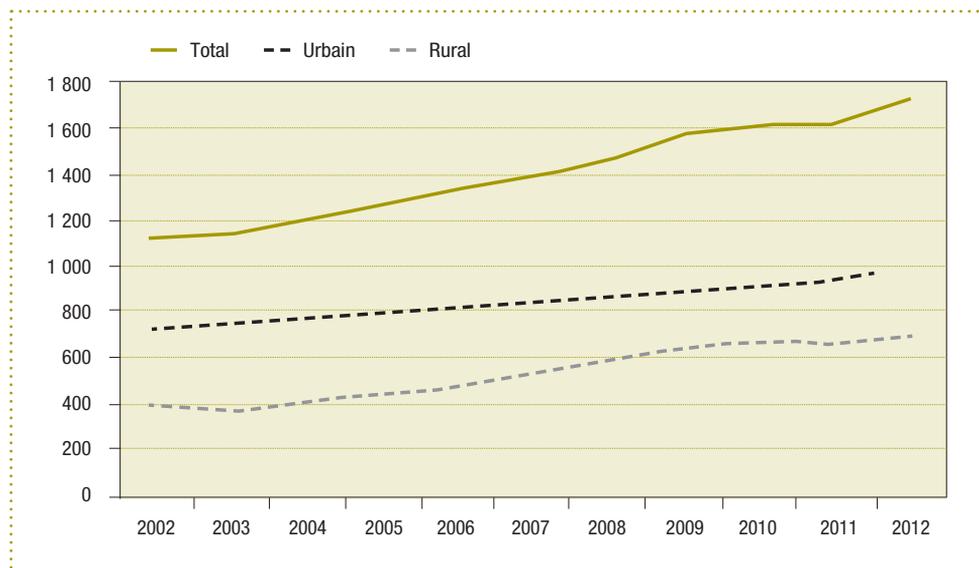
3.3.5. L'offre dans le secteur de l'éducation

La mise en œuvre du PU n'a pas permis le développement de l'offre du préscolaire moderne, en raison principalement de la confusion qui règne sur la tutelle d'un domaine où opèrent de multiples intervenants et du choix de faire reposer la croissance sur le privé dans un contexte de pauvreté persistante dans les zones rurales. Pour le primaire, le collège et le lycée, le niveau des infrastructures a fortement progressé mais est resté très en deçà des objectifs fixés par le PU (CJ 3.4.1).

Les principales raisons sont les problèmes liés à l'appel d'offre international, la fixation de cibles trop ambitieuses (par irréalisme ou comme levier de négociation budgétaire), la problématique de l'assise foncière, aiguë dans les zones péri-urbaines, et, en fin de période (2012), les difficultés d'absorption au niveau des AREF.

En termes d'équité, l'offre d'infrastructures du préscolaire moderne est restée fortement concentrée en milieu urbain (97 % de l'offre) ; pour le primaire et le collégial, l'augmentation du nombre d'établissements a été plus accentuée en zones rurales qu'en zones urbaines entre 2005-2008, une situation qui s'est inversée durant la mise en œuvre du PU (graphique 7).

41 EuropeAid (2007), "Support to Sector Programmes Covering the Three Financing Modalities: Sector Budget Support", *Pool Funding and EC Project Procedures – Guidelines*, No. 2, p.39.

Graphique 7. Établissements scolaires publics : collèges

Source : ADE à partir du recueil statistique du MEN.

En ce qui concerne le corps enseignant, au niveau du préscolaire, l'évolution du nombre d'éducateurs a été défavorable entre 2002 et 2012 même si le PU a permis un rattrapage après la forte baisse enregistrée entre 2006 et 2007. Les ratios nombre d'élèves par enseignant au niveaux primaire et collégial ont suivi une évolution relativement conforme aux prévisions du PU. Au lycée, à partir de 2002, ce ratio, partant d'un niveau bas (14,5), a connu une hausse régulière et prononcée entre 2005 et 2011, avant une légère amélioration en 2012 (19,6).

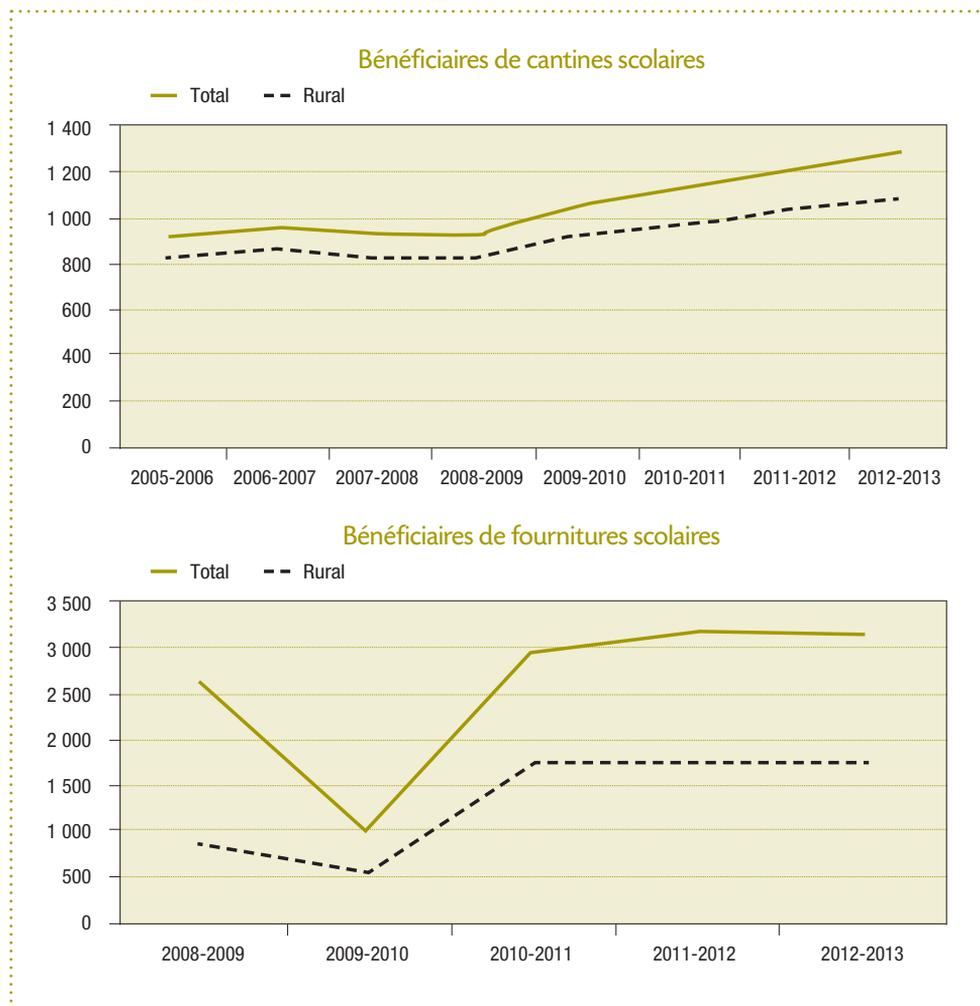
Tableau 10. Bénéficiaires des mesures d'appui social par catégorie d'élèves (rural, filles, filles-rural), 2012

2012	% des effectifs scolarisés	% des bénéficiaires cantines	% des boursiers	% bénéficiaires fournitures	% bénéficiaires du transport	% des internes
Primaire						
Milieu rural	55,3	85,3	81,7	56,3	57,2	86,4
Filles (national)	47,6	48,9	36,5	47,6	49,1	35,6
Filles (rural)	26,1	41,9	31,2	26,6	28,5	33,6
Collégial						
Milieu rural	29,1	92,8	64,2	84,4	82,9	56,5
Filles (national)	44,0	38,8	41,5	38,8	38,8	41,4
Filles (rural)	10,9	36,3	26,7	31,5	31,5	23,1

Source : ADE à partir du recueil statistique du MEN.

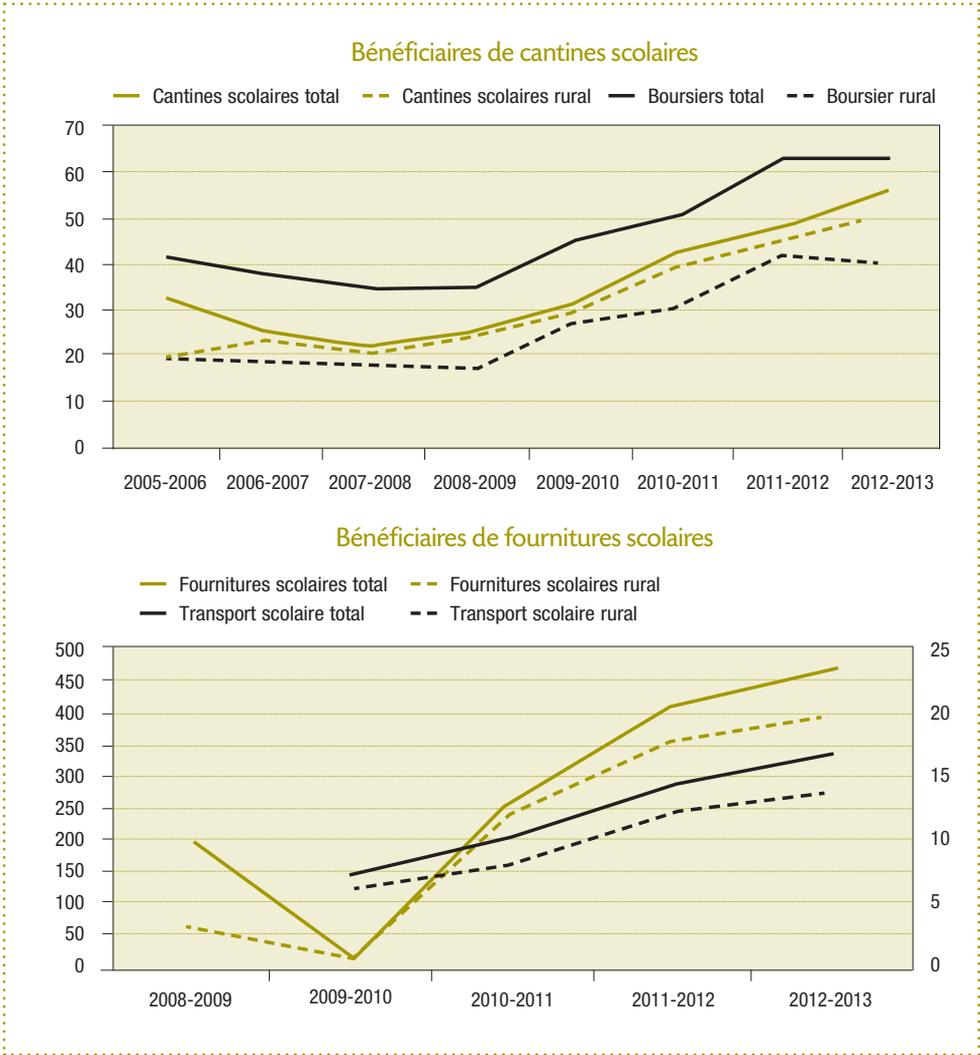
L'appui social à la scolarisation a été l'un des axes stratégiques majeurs du PU, qui s'est également traduit financièrement. Les bénéficiaires des différentes mesures d'appui social aux enfants défavorisés (cantines, transport, bourses, internat, fournitures) ont connu une croissance très forte, principalement dans le milieu rural, y compris au bénéfice des filles (en comparaison avec leur poids dans les effectifs scolarisés). Les graphiques 8 et 9, ainsi que le tableau 11, illustrent cette évolution.

Graphique 8. Mesures sociales dans le primaire (en milliers)



Source : ADE à partir du recueil statistique du MEN.

Graphique 9. Mesures sociales dans le collégial (en milliers)



Source : ADE à partir du recueil statistique du MEN.

Un résumé des résultats de l'analyse de l'étape 1 pour le secteur de l'éducation est présenté dans le tableau 11.

Tableau 11. Résumé de l'Étape 1, secteur de l'Éducation

Inputs	Produits directs des AB	Produits indirects des AB
<p>Financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 52 M euros par an en moyenne sur 2005-2012, équivalent à 2,1 % du budget annuel du secteur de l'éducation • 76 M euros décaissés en appui à la réforme de la fiscalité (1 programme d'AB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relation directe entre montants d'AB et allocations budgétaires dans les sous-secteurs ENF et Alpha (additionnalité AB UE) • Contribution budgétaire directe modérée aux dépenses d'infrastructures à travers des financements ciblés (AFD et BEI) • Meilleur alignement des aides sur la politique du GdM (PU « Éducation fondamentale » et Stratégie alphabétisation) • Aide extérieure mieux harmonisée entre PTF AB (matrice intégrée et missions conjointes « PU Éducation fondamentale ») <p>Mais...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation sectorielle des appuis (fondamental, Alpha, ENF, supérieur et FP) • Insuffisante prise en compte de la dimension finances publiques et de la problématique « systèmes nationaux de suivi » 	<ul style="list-style-type: none"> • Relation privilégiée entre le MEN et le MEF • Alpha/ENF: accroissement du budget, meilleure visibilité et crédibilité au sein de l'administration éducative • Une forte déconcentration budgétaire (mais limitée aux AREF, ne concerne pas les établissements scolaires) • Démocratie budgétaire peu avancée • Par le biais des conditionnalités, amélioration du suivi (outils et processus) mais également fragmentation des dispositifs de suivi
<p>Appuis techniques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • AT UE CDMT, modélisation financière (DSSP, DENF, DLCA) ; AT FIV (PU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation des AT entre PTF ABS « PU » (formalisation dans matrice et rapports de suivi conjoints) • AT FIV : échec de la mobilisation (lourdeurs des procédures, absence de demande du GdM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Internalisation de l'outil CDMT par les directions (DSSP, DENF et DCLA) • Augmentation de la capacité de négociation budgétaire de la DENF et de la DCLA
<p>Dialogue de politiques :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PU « Éducation fondamentale » <ul style="list-style-type: none"> – GdM et PTF AB « PU » = lettre d'entente et matrice conjointe – GdM et ensemble PTF : Cadre de Partenariat (tous PTF) et réunion annuelle (échanges d'informations) 2. Alphabétisation : réunion annuelle (échanges d'infos) 3. Pas de cadre formel de coordination des PTF (AB ou ensemble) 	<p>AB ont favorisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une nouvelle culture « partenaires dans le développement » entre PTF et GdM • Meilleur accès des PTF aux décideurs <p>Mais :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 missions annuelles de suivi = <ul style="list-style-type: none"> – forts coûts de transaction – format peu propice au dialogue de politiques (sauf Alpha : réel transfert de savoir-faire) • Coordination cloisonnée entre ensemble des PTF • Harmonisation et coordination incomplètes entre PTF AB 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorisation (limitée) et regroupement des projets en 4 pôles • Changement de culture administrative impulsé • Accompagnement du processus de déconcentration/réforme de gouvernance au niveau des AREF • Réforme de la Formation des enseignants • Augmentation de la redevabilité (partage d'informations grand public) • Pas d'infléchissement des politiques (priorisation insuffisante, cloisonnement administratif, dossiers sensibles : langues, préscolaire, GRH) • Retards du programme de constructions

3.4. Étape 2 : évolution des indicateurs de résultat et d'impact, et de leurs déterminants

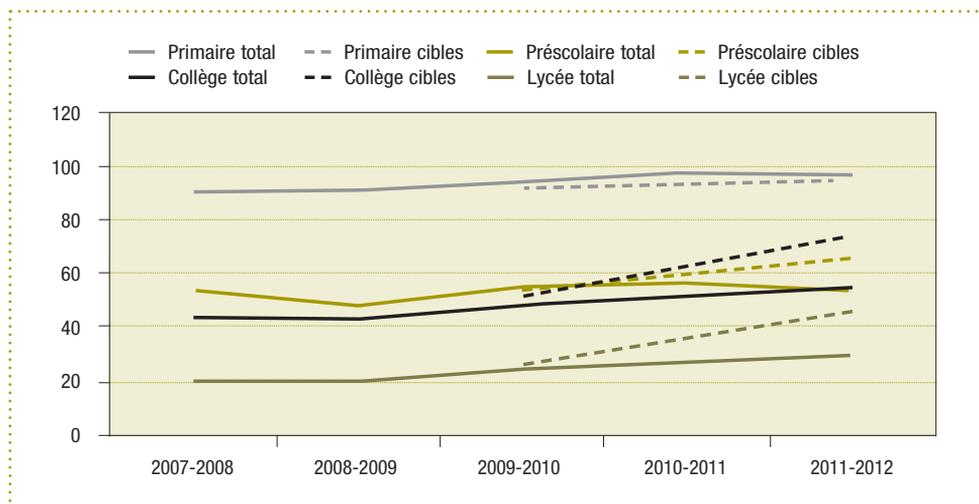
Alors que l'analyse des indicateurs de résultats et d'impacts repose sur l'interprétation de simples séries statistiques, l'analyse des déterminants est réalisée sur la base de l'étude économétrique (voir Annexe 9). De manière générale, il est important de noter que l'abondante littérature académique sur la fonction de production éducative ne permet pas de conclure sur les facteurs déterminants des résultats scolaires (accès ou qualité)⁴². Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette non-convergence des résultats : les inputs sélectionnés dépendent en grande majorité des données disponibles ; l'interprétation est difficile car le plus souvent les données sur la famille 'aspects demande' (niveau de revenu, capital culturel, rang des enfants, etc.) sont laissés en-dehors de l'analyse ; ces analyses ne capturent pas les processus d'allocation des ressources (influences de décideurs politiques, des enseignants, des parents) ; l'influence d'un intrant (par ex. manuels scolaires) dépend de son utilisation effective (manuel utilisé par l'enseignant). La présente étude ne déroge pas à ce cadre général ; par ailleurs, comme toute étude de ce type, les résultats présentés doivent être interprétés avec prudence.

3.4.1. Accès à l'éducation

À l'exception du préscolaire, où la situation s'est détériorée, la période 2007/2008 -2011/2012 a enregistré une progression régulière de la scolarisation dans les trois cycles. En revanche, l'accélération planifiée par le PU pour le collège et le lycée n'a pas eu lieu (CJ 4.3.1, 4.3.4).

42 Voir par exemple : Hanushek, E. A. (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing-Countries" *World Bank Research Observer*, 10(2) : 227-46, ou, sur les limites de la fonction de production éducative, Bernard, J-M (2007), *La fonction de production éducative revisitée dans le cadre de l'Éducation Pour Tous en Afrique subsaharienne : des limites théoriques et méthodologiques aux apports à la politique éducative*, thèse de doctorat, Université de Bourgogne.

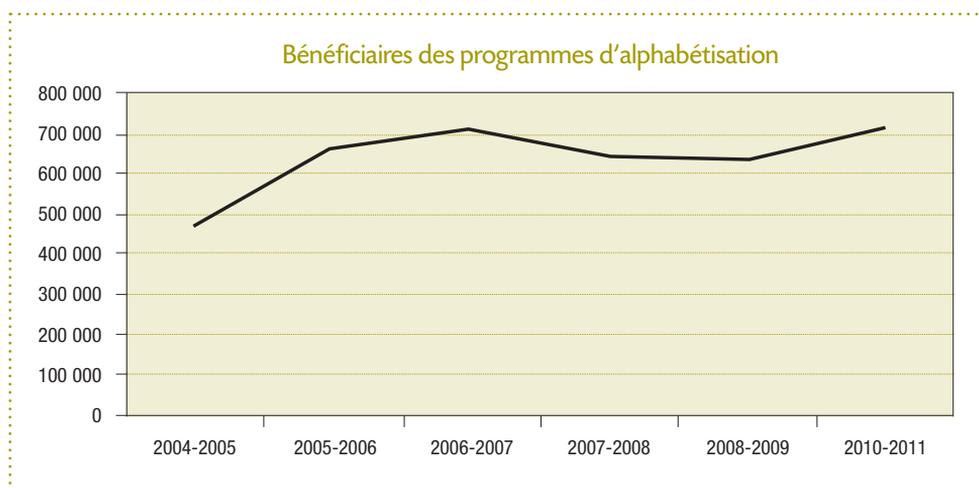
Graphique 10. Taux net de scolarisation (TNS), prévu/réalisé, tous cycles (en %)

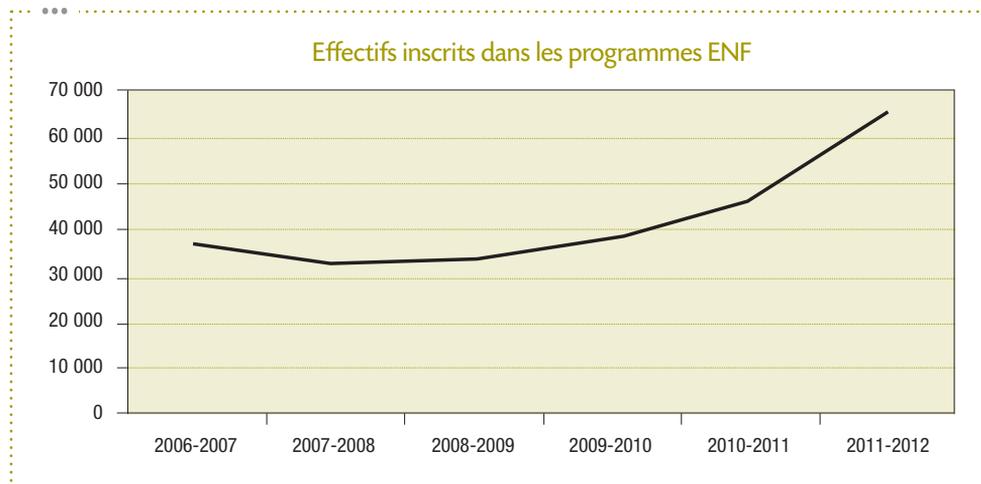


Source : ADE à partir données MEN, recueil statistique et cadre de suivi des performances pour les cibles.

Dans l’alphabétisation, les effectifs ont retrouvé en fin de période le pic de 2006/2007 et dans l’éducation non formelle les effectifs ont augmenté de près 77 % entre 2006/2007 et 2011/2012.

Graphique 11. Effectifs en matière d’alphabétisation





Source : données MEN.

Au préscolaire, l'analyse économétrique a mis en relief la corrélation entre l'offre de salles et la préscolarisation. Pour l'enseignement fondamental, les progrès en termes de scolarisation ont été l'effet combiné des mesures d'appui social et d'amélioration de l'offre. Pour ces deux niveaux, l'analyse économétrique a démontré la très forte corrélation entre le nombre d'établissements et le taux net de scolarisation (TNS). L'analyse économétrique fait également ressortir l'influence, moins déterminante cependant, de l'internat au collège et des bourses au lycée⁴³.

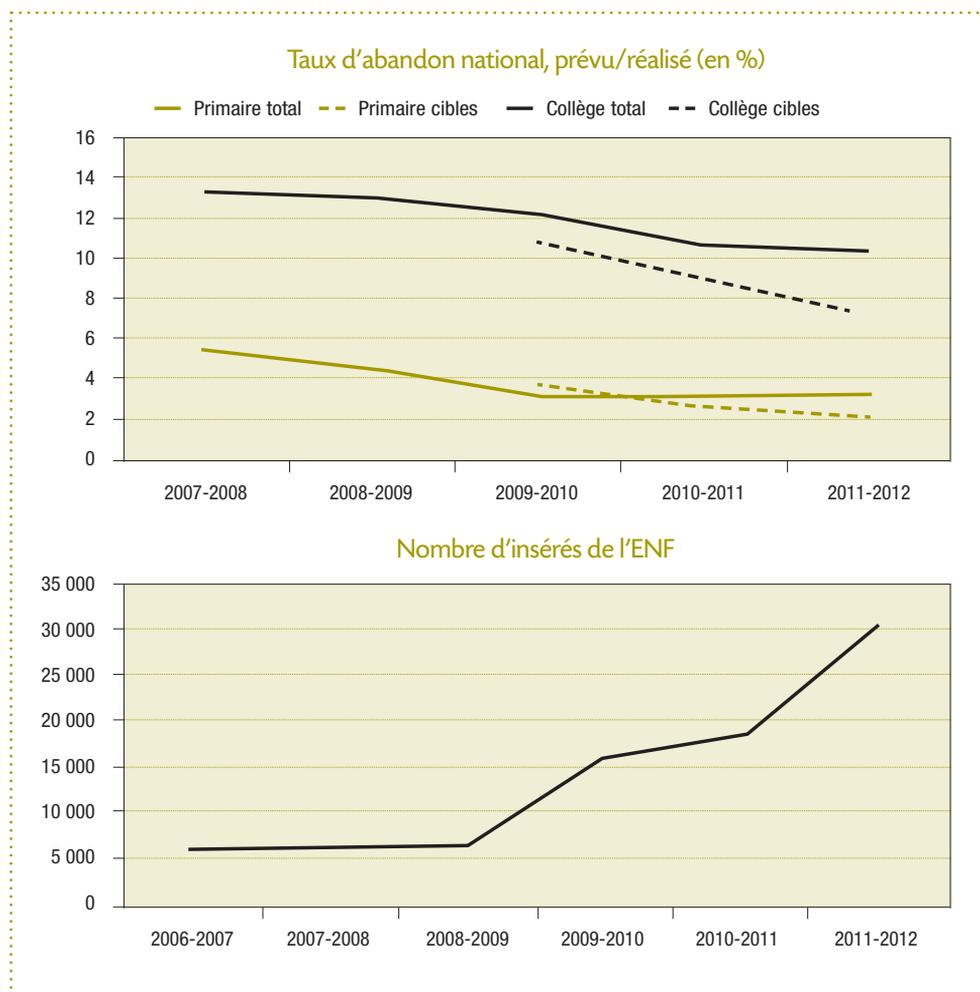
L'absence d'accélération dans le cadre du PU a donc été fortement influencée par le retard du programme de constructions scolaires, surtout au niveau du collège et secondaire qualifiant.

3.4.2. Efficacité interne du système

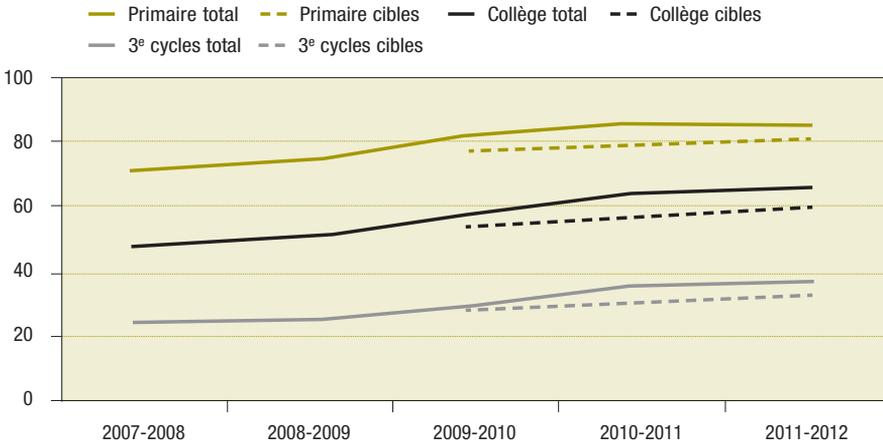
Le système a enregistré des performances positives en matière de taux d'achèvement, dans les trois cycles, avec des résultats supérieurs aux cibles. Les taux de redoublement et d'abandon ont également enregistré une tendance positive, à l'exception du collège. En revanche, les cibles n'ont pas été atteintes, avec des écarts très marqués au collège (CJ 4.3.2, 4.3.4).

⁴³ Par insuffisance de données, l'influence du transport scolaire, des fournitures scolaires et de la mesure « Un million de cartables » n'a pas pu être testée. De même, l'analyse des taux d'abandon au niveau rural, ainsi que celui des filles, n'a pas pu être menée.

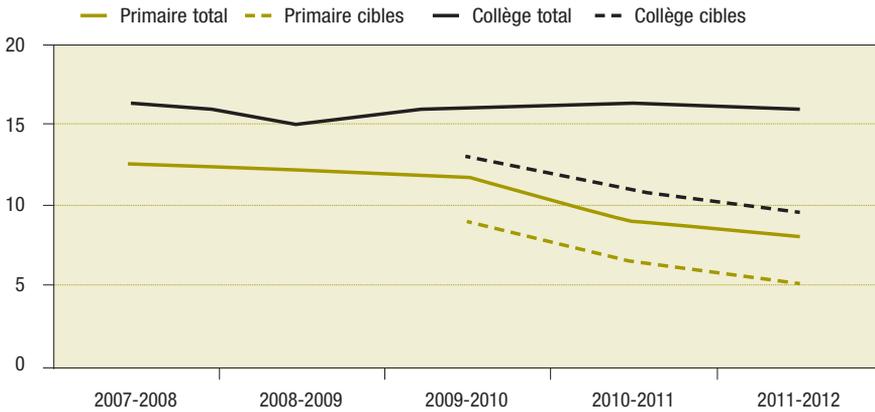
Graphique 12. Évolution des indicateurs d'achèvement, de redoublement, d'abandon en primaire et collégial et nombre d'insérés de l'ENF



Évolution du taux d'achèvement par cycle, prévu/réalisé (en %)



Évolution du taux de redoublement prévu/réalisé, primaire/collège



Source : ADE à partir données MEN, recueil statistique et cadre de suivi des performances pour les cibles.

Au final, la rétention du système éducatif n'a pas évolué dans les proportions espérées et à la hauteur des ressources financières injectées dans le système : en 2008, sur une cohorte de 100, 13 % arrivaient au niveau du bac : 390 000 quittaient le système de manière prématurée (tous cycles confondus)⁴⁴. En 2012, 17 % sont arrivés au niveau du lycée et sur ces 17 %, seuls 37 % ont eu leur bac : environ 250 000 élèves ont quitté le système, annuellement, de manière prématurée.

Au primaire comme au collégial, si les cantines n'ont eu qu'un effet limité sur la scolarisation, l'analyse économétrique montre que leur impact sur la rétention est très important. Au collégial et au lycée, l'octroi des bourses et l'internat ont aussi joué un rôle déterminant pour réduire l'abandon. Au-delà des mesures sociales, une étude conduite dans le cadre d'un projet pilote d'USAID dans six provinces tend à démontrer que la qualité de la relation entre enseignants et élèves, l'absence d'abus ou de harcèlement constitueraient des facteurs de rétention scolaire plus déterminants que le niveau de pauvreté des familles⁴⁵.

3.4.3. Qualité des apprentissages

Les différentes évaluations des acquis des élèves conduites au niveau national (2008) comme international (*Trends in International Mathematics and Science Study* – TIMSS 2003 et 2007, *Progress in International Reading Literacy Study* – PIRLS 2006) ont révélé la faiblesse des acquis des élèves (CJ 4.3.2, 4.3.4)⁴⁶. Par principe, cette question à multiples variables est difficile à cerner analytiquement et la variable temps doit être prise en compte pour analyser l'impact des réformes. Certains dysfonctionnements du PU ont probablement influé sur l'insuffisance avancée en termes de réformes pédagogiques : le cloisonnement des multiples projets et la concurrence entre directions répercutés jusque dans les classes ; la mise en retrait du corps de l'inspection pédagogique ; la politisation excessive des exercices d'évaluation des apprentissages. Le PU et le processus de l'approche par compétences (pédagogie intégrée) auraient besoin d'être évalués.

44 Rapport du Conseil supérieur de l'enseignement, 2008.

45 Source : entretien avec l'USAID ; rapport pas encore publié. L'éloignement de l'école apparaît également comme un facteur important ; l'analyse économétrique n'a pas pu tester cette variable.

46 Ces évaluations ont été menées avant la mise en œuvre du PU.

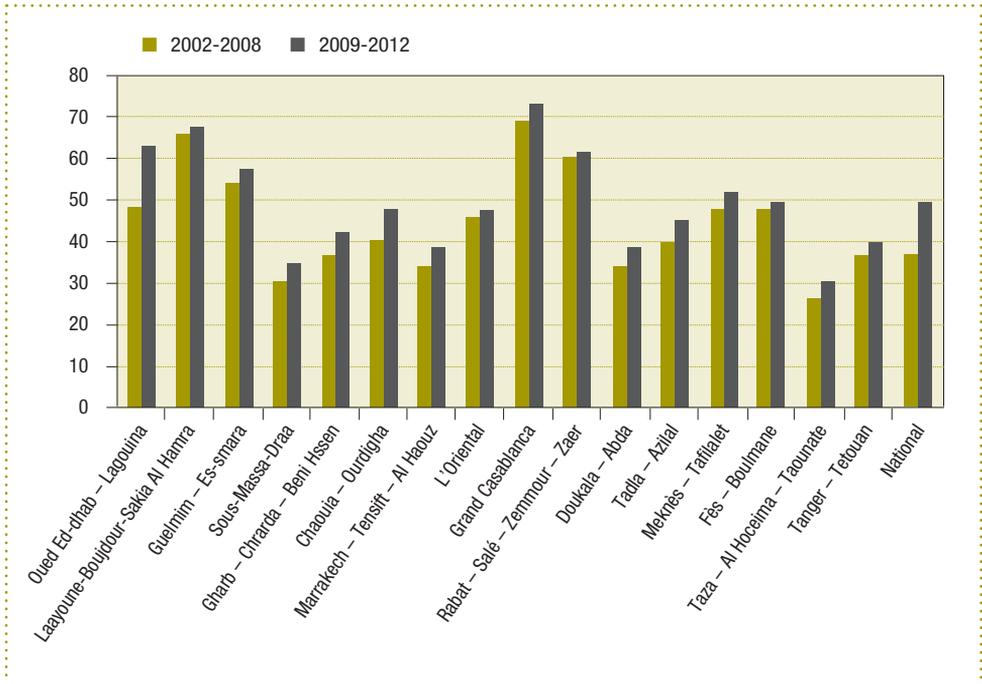
3.4.4. Équité

Les écarts d'accès à l'éducation sont demeurés particulièrement élevés au préscolaire, collégial et lycée : la résorption des écarts est restée très en deçà des cibles (CJ 4.3.3). Fin 2012, à l'exception du primaire, les disparités de genre demeuraient très marquées pour les filles du milieu rural : les écarts filles/garçons sont demeurés élevés en matière de scolarisation comme de résultats.

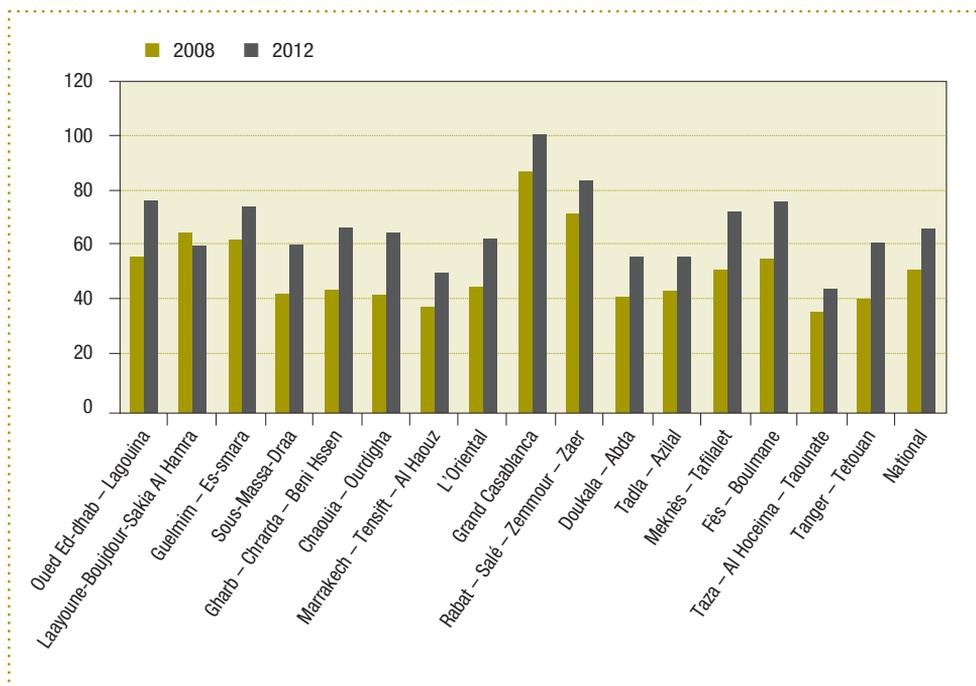
En termes d'équité territoriale, le rééquilibrage en faveur du rural n'a pas eu lieu et les écarts d'accès à l'éducation sont demeurés particulièrement élevés aux niveaux préscolaire, collégial et lycée : la résorption des écarts est restée très en deçà des cibles.

Les écarts entre régions restent également très marqués, en termes de scolarisation comme d'efficacité interne.

Graphique 13. Évolution du TNS (en %)



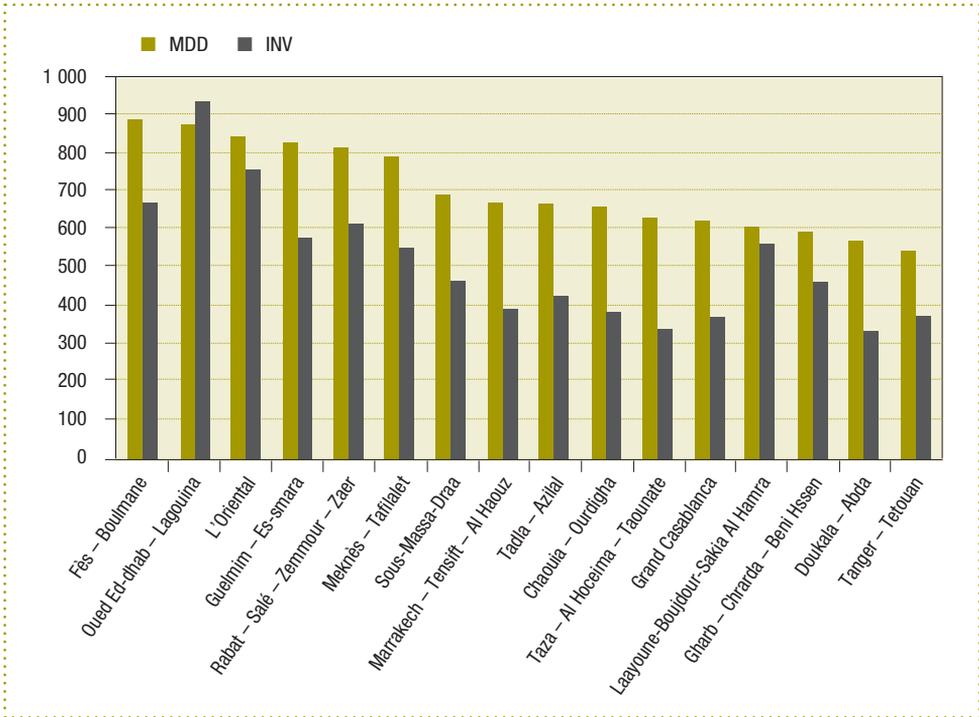
Source : ADE à partir de données MEN, recueil statistique.

Graphique 14. Évolution du taux d'achèvement au collège, par région, 2008 et 2012 (en %)

Source : ADE à partir de données MEN, recueil statistique.

En ce qui concerne l'équité genre, l'analyse économétrique montre qu'au primaire, le TNS des filles est particulièrement influencé par l'offre scolaire, plus encore que le TNS global. Au collège comme au lycée, la scolarisation des filles est influencée par le nombre d'établissements et, dans une moindre mesure, par l'octroi de bourses. Les filles ont donc proportionnellement plus souffert des retards du programme de construction scolaire que les garçons. En outre, au collège, le niveau du taux d'encadrement influe significativement et avec la même intensité que l'offre sur la scolarisation des filles (CJ 4.3.4).

Concernant l'équité urbain/rural, l'analyse économétrique fait ressortir une forte relation pour le niveau primaire entre le TNS rural et l'offre d'infrastructures scolaires (CJ 4.3.4). Mais la scolarisation en milieu rural est également influencée par le taux d'encadrement (une relation qui ne ressort pas au niveau national). Au collège comme au lycée, l'analyse économétrique met en évidence l'effet significatif sur la scolarisation de l'offre et de l'octroi de bourses : on note ici l'effet différencié de l'octroi de bourses, dont l'impact au niveau national n'était pas significatif.

Graphique 15. Enveloppe budgétaire unitaire (effectifs tous cycles) des AREF en 2011 (en millions DHM)

Source : ADE à partir des données MEF et du MENESFCRS (recueil statistique).

On peut également relever que la répartition des ressources du niveau central vers les AREF n'a pas strictement épousé les différentiels régionaux de niveau de pauvreté ou ceux de scolarisation (CJ 4.3.3). Le graphique 15 illustre, pour l'année 2011, les enveloppes budgétaires unitaires des AREF (enveloppe totale rapportée aux effectifs tous cycles confondus) : les cinq AREF ciblées par le Programme Education de base II de l'UE (Sous Massa Draa ; Marrakech, Tensift, Al Haouz; Taza, Al Hoceima, Taounate ; Tanger, Tétouan ; Meknès, Tafilalet) n'apparaissent pas systématiquement comme les principaux bénéficiaires des subventions du niveau central. De même, Gharb-Chrarda-Bni Hssen et Doukala-Abda – deux régions enregistrant les plus faibles taux de scolarisation et des indices élevés de pauvreté⁴⁷ – semblent systématiquement

47 Voir le classement des régions, de la moins pauvre à la plus pauvre dans HCP (2007), *Carte de la pauvreté*.

négligées dans la distribution des ressources. Cependant, les informations sur les critères guidant l'allocation des enveloppes entre AREF demeurent limitées et l'aide-mémoire des PTF ABS d'octobre 2012 (p.11) a relevé le manque d'informations sur l'utilisation effective des nouveaux critères d'implantation des établissements scolaires : il reste difficile d'apprécier pleinement le degré d'adéquation aux besoins ou d'appréhender le degré de discrétion politique dans l'allocation des ressources.

Tableau 12. Résumé de l'Étape 2, secteur de l'éducation

Résultats et impacts éducation	Facteurs déterminants majeurs liés à la mise en œuvre de la politique éducative	Autres facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration importante de l'accès tous cycles (sauf préscolaire) • Amélioration des taux d'achèvement • Persistance taux redoublement/abandons élevés au collège • Persistance de fortes disparités régionales, rural/urbain et de genre en termes d'accès et de performances • Niveau des acquis considéré comme insuffisant (mesuré avant le PU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Le développement de l'offre scolaire • Les mesures sociales (cantines, bourses, internat) <p>Mais :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le retard dans le programme d'infrastructures = non-atteinte des cibles • Disparités régionales dans les taux d'encadrement • Absence de stratégie du préscolaire • Non-institutionnalisation de l'évaluation nationale des acquis 	Niveau de développement économique

Source : ADE

3.5. Étape 3 : contribution des appuis budgétaires aux résultats sectoriels

Les AB ont contribué aux progrès incontestables accomplis par le Maroc en matière de scolarisation et de rétention, dans un contexte de massification (CJ 5.1.3). Leur appui financier a complété les efforts financiers très importants du GdM pour accroître la capacité offerte et les mesures d'appui social. Par ailleurs, leurs efforts de coordination et d'harmonisation ont permis une concentration de l'assistance extérieure sur les priorités du Gouvernement, sans dispersion ou fragmentation des efforts financiers. En matière de qualité des apprentissages, les AB ont contribué à une réforme majeure de la formation initiale des enseignants dont l'effet potentiel sur la qualité ne pourra cependant se ressentir que sur le moyen terme. Ils ont également accompagné des processus de transformation du mode de gouvernance dans le secteur en impulsant une démarche de performance et de gestion axée sur les résultats ainsi qu'un renforcement du niveau déconcentré en faisant des AREF l'échelon clef de l'administration éducative marocaine. Cependant, les processus de changements institutionnels amorcés ne pourront avoir des effets qu'à moyen terme sur les résultats sectoriels, notamment en termes de qualité ou de rééquilibrage entre régions.

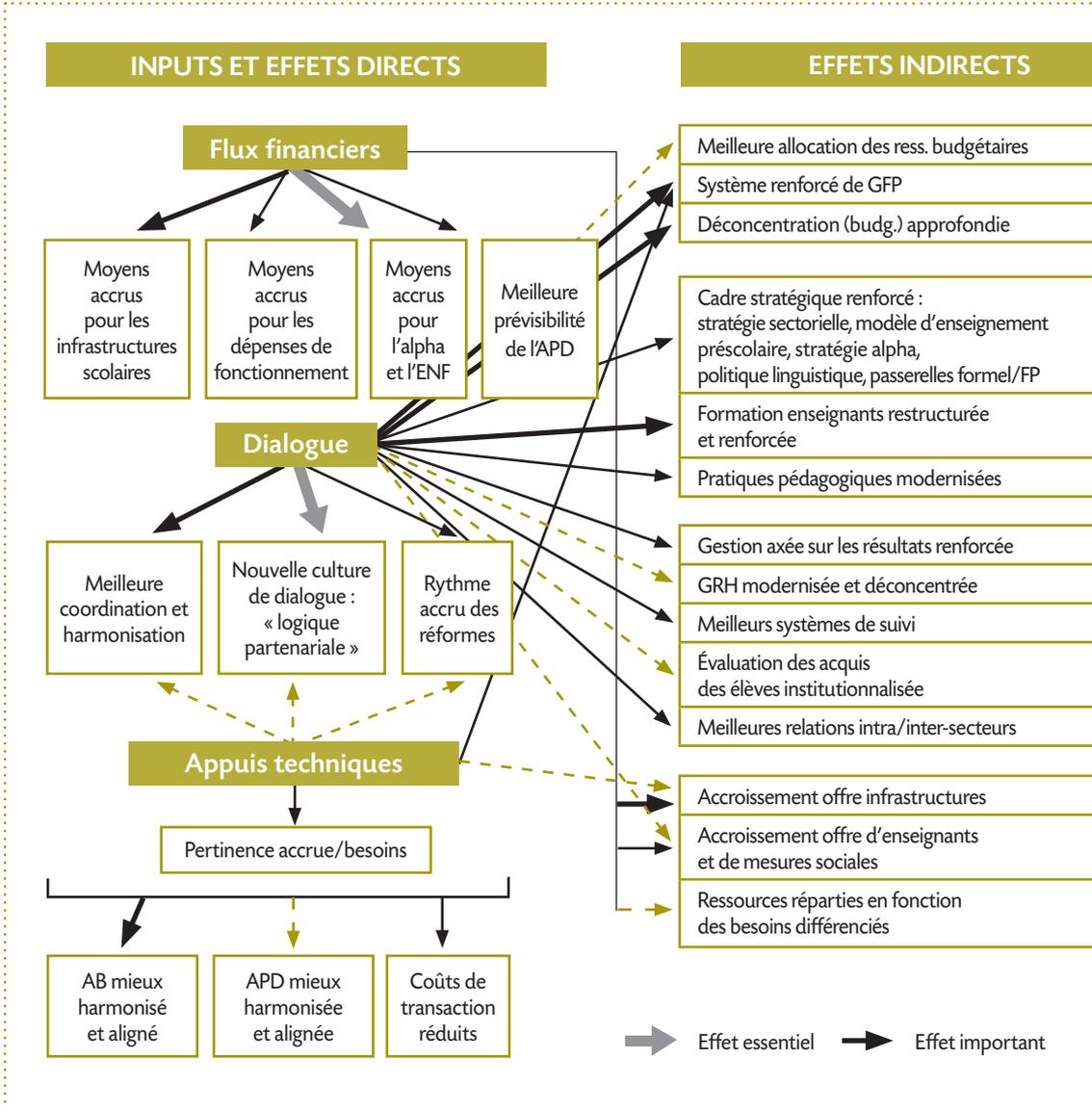
Certaines limitations des AB ont par ailleurs contribué, de manière indirecte, à l'absence d'accélération du rythme de progrès des taux de scolarisation au collégial et à l'absence de rattrapage du rural ou des filles en milieu rural⁴⁸. Citons notamment l'insuffisante influence du dialogue politique sur le rythme de mise en œuvre du programme de constructions scolaires ou le fait que la formulation des AB se soit insuffisamment adossée à une compréhension du circuit interne de la dépense et de ses contraintes. En matière de rattrapage du rural, les PTF ont porté peu d'attention à la question de la répartition budgétaire entre régions. Enfin, ce dialogue a insuffisamment permis d'influer sur la problématique du déploiement des enseignants, dossier par ailleurs politiquement sensible, principalement déterminé par les relations entre syndicats et Gouvernement. Or, nous avons vu qu'en milieu rural, la scolarisation a été largement influencée par le taux d'encadrement.

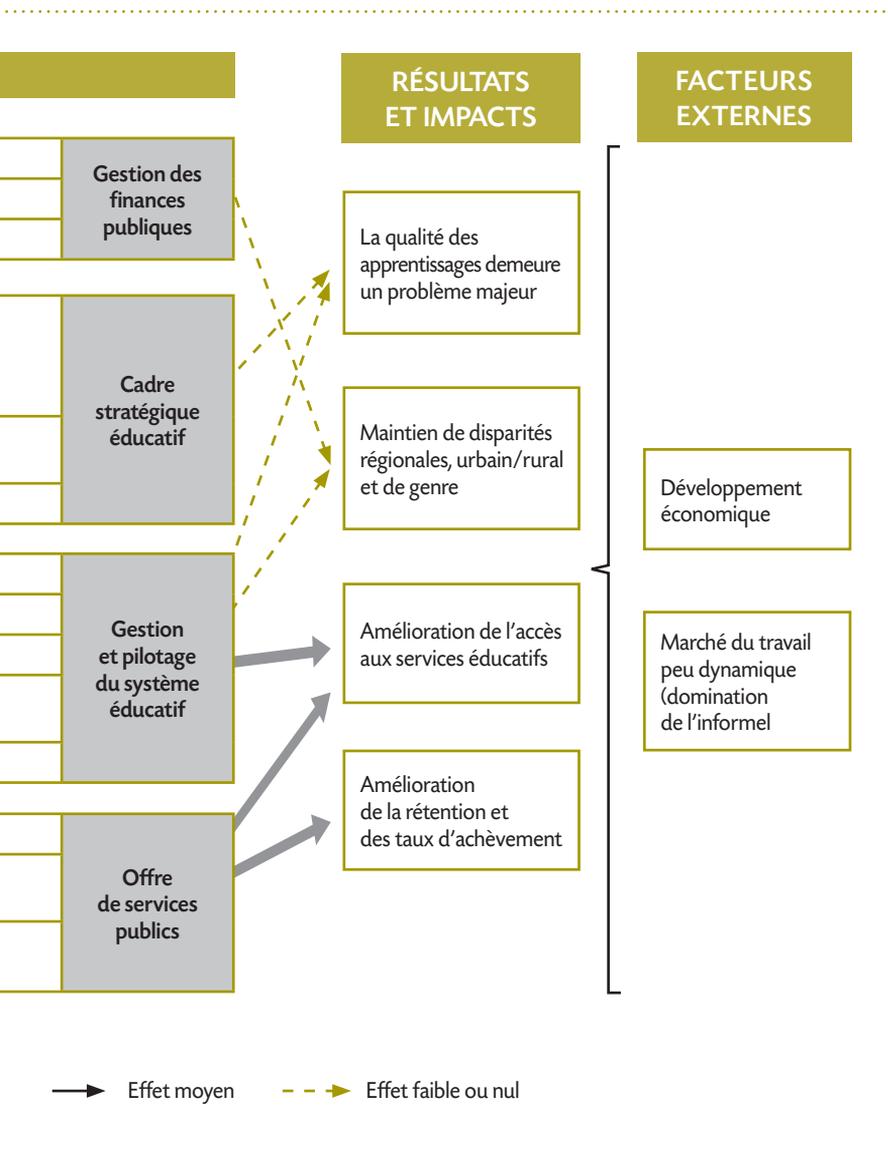
48 Cependant, dans le domaine de l'alphabétisation, dans le cadre des conditionnalités de décaissement de l'appui de l'UE, le ciblage des 11 AREF les plus en retard a permis de réduire le différentiel de performance entre ces dernières et le reste du pays

Quelques caractéristiques clés des AB ont certainement contribué au faible impact du dialogue de politique :

- celui-ci a été disproportionnellement focalisé sur la DSSP et n'a pas favorisé la prise en compte des problématiques d'apprentissage ni encouragé le décloisonnement des procédures administratives structurant les pratiques pédagogiques dans les classes ;
- le mode privilégié (les missions de suivi biennuelles par des consultants externes) n'a pas permis des discussions constructives avec les niveaux décisionnaires (ministre et secrétaire général [SG]) ;
- une coordination centrée sur les agences octroyant des AB n'a pas permis de suffisamment capitaliser sur les interventions d'autres agences, plus circonscrites mais plus proches des réalités locales ;
- lors de la formulation des ABS, le choix d'un cadre de suivi ambitieux était implicitement lié à l'idée qu'une AT d'envergure accompagnerait l'administration marocaine dans ces processus de réforme. Or, la formulation n'a pas apprécié à sa juste mesure le manque d'appétit de l'administration pour l'AT, telle qu'envisagée par les PTF.

Schéma 3. Résumé de l'Étape 3, secteur de l'éducation





4. Les appuis budgétaires dans le secteur de la santé

4.1. Contexte : cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques du secteur

4.1.1. Caractéristiques principales de la politique sectorielle

Depuis les années 1990, le secteur de la santé a connu une vague de réformes visant à mettre en œuvre la réforme hospitalière, la régionalisation/déconcentration du système public de santé et la CMB. Le ministère de la Santé (MS) a été soutenu dans ses efforts par la mise en œuvre de grands projets sectoriels⁴⁹ et, plus récemment, de plusieurs AB, à la fois à la CMB et à la stratégie nationale de réforme dans son ensemble, y compris la régionalisation. Ces AB se sont parfaitement alignés sur les documents de politiques existants, même si, en l'absence de priorités clairement affirmées dans le Plan d'action 2008-2012, le PASS-REDRESS-P s'est concentré sur les axes jugés prioritaires par les PTF concernés (CJ 1.1.1, CJ 2.1.3).

En 2007, la publication du document de cadrage sectoriel « Santé, Vision 2020 » a permis d'améliorer la compréhension de l'articulation des différentes réformes engagées aux différents niveaux (institutionnel, juridique, hospitalier, du financement, budgétaire et du partenariat public-privé). Le document offre une vision plus systémique du secteur et trace les axes stratégiques jugés prioritaires à l'horizon 2020 traduits dans la Stratégie et le Plan d'Action Santé 2008-2012, puis dans la Stratégie sectorielle de santé 2012-2016 qui intègre l'approche du droit à la santé et à la couverture universelle énoncée par la nouvelle constitution de 2011. Néanmoins, sur la période d'évaluation, la multiplicité des plans d'action et programmes spécifiques (santé maternelle, santé rurale...) se greffant sur la stratégie sectorielle a estompé la cohérence d'ensemble des priorités dans le secteur. Les priorités ont évolué en fonction des urgences et les dépenses réalisées ont parfois été contradictoires au regard des priorités affichées (ex : le réseau hospitalier a absorbé la majorité de l'augmentation de personnel, et

49 Notamment, le Projet de financement et de gestion du secteur de la santé (PFGSS) de la BM, le Projet d'appui à la gestion du secteur de la santé (PAGSS) financé par la CE en appui notamment à la régionalisation sectorielle, ainsi que le projet Santé Maroc III, cofinancé par un prêt de la BEI, qui appuie la phase d'extension de la couverture hospitalière.

non le réseau des établissements de soins de santé de base – RSSB), même si l'on note une vraie concentration d'efforts sur la santé maternelle et infantile. Une deuxième conférence nationale sur la santé a eu lieu en juillet 2013, suscitant l'attente d'une nouvelle vague de réformes (CJ 1.1.1, CJ 3.1.1).

4.1.2. Contexte institutionnel du secteur

Outre le MS, d'autres ministères ont également été impliqués dans le secteur de la santé, en particulier le MEF et le ministère de l'Intérieur (CMB). Au Maroc, l'État intervient directement dans toute la chaîne du système de santé. Le partenariat avec la société civile, les ONG et le secteur privé est encore peu développé. Il est l'objet d'un repositionnement stratégique dans le cadre du Plan d'action 2008-2012 en ligne avec la réforme de la gouvernance dans laquelle s'est engagé le GdM, notamment à travers ses volets de régionalisation et déconcentration du système public de santé.

Sur la période, le secteur de la santé a reçu des appuis d'une dizaine de PTF bilatéraux (France, Espagne, Allemagne, Italie, États-Unis, Chine, Japon) et multilatéraux (l'Organisation mondiale de la santé [OMS], le Fonds des Nations unies pour la population [UNFPA], l'UNICEF, la CE, la BM, la BAD, la Banque interaméricaine de développement [BID], le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme [GFATM])⁵⁰. Au cours de la période d'évaluation, de 2005 à 2012, un « Groupe thématique santé » composé des États membres de l'UE, de la CE et de l'UNFPA, coordonné par la coopération espagnole, existait pour assurer la coordination, mais sa dynamique s'était délitée quelques années avant de reprendre en fin de période. D'autres initiatives de coordination ont inclus des groupes de travail thématiques inter-agences et des programmes conjoints à plusieurs PTF d'appui au programme sectoriel (le PASS-REDRESS-P). Afin d'aider le MS à améliorer la coordination des PTF du secteur, les programmes conjoints ont fait l'objet d'une Lettre d'entente (signée en décembre 2009 par le MEF, le MS, et l'AECID, la CE et l'UNFPA), et un Protocole de coordination a été signé en septembre 2010 par ces mêmes partenaires et l'AFD. Toutefois, en pratique, la coordination réelle entre les activités des PTF n'était pas très performante dans le secteur de la santé. Par ailleurs, le cloisonnement entre la santé et la CMB se manifestait par une coordination de cette

50 La Banque mondiale intervenait jusqu'en 2007 à travers le PFGSS. Elle a tenté de mettre sur pied un appui budgétaire mais le dossier ne s'est pas concrétisé. Elle a récemment repris des négociations avec le MS pour un nouvel appui. Entre-temps, elle a contribué au financement de plusieurs travaux analytiques dans le domaine de la santé.

dernière faite dans un cadre de concertation intersectoriel, mais séparé de celui de la santé. La mise en place de la réforme de la CMB et d'une coordination entre les ministères et agences impliqués dans la réforme ont pris plusieurs années (CJ 2.1.2, CJ 2.1.4, CJ 2.2.1).

4.1.3. Évolution du financement du secteur

Sur la période 2005-2012, les dépenses totales de santé ont nettement augmenté au Maroc. Selon les Comptes nationaux de la Santé (CNS), les dépenses globales de santé sont passées de 19 milliards DHM en 2001 (soit 5 % du PIB) à 31 milliards DHM en 2006 (5,3 % du PIB), et à environ 47,8 milliards DHM en 2010 (6,2 % du PIB). La structure de la dépense de santé a été largement privée : en 2010, 53,6 % des dépenses totales de santé ont été financées directement par les ménages et 44 % à travers un financement collectif (recettes fiscales à hauteur de 25,2 %, couverture médicale 18,8 % et collectivités locales), illustrant le caractère peu solidaire du financement du système de santé marocain (CJ 3.2.2).

L'aide financière extérieure (excluant les AB qui ne sont pas affectés) reçue par le MS au Maroc a représenté des montants financiers modestes sur la période, de l'ordre de 2 % en 2006 à 4 % en 2010 de ses dépenses, selon les données du ministère (CJ 2.1.1).

4.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires

4.2.1. Les apports financiers de l'aide budgétaire et l'évolution des dépenses dans le secteur

Au cours de la période d'évaluation, quatre programmes d'AB ont été mis en œuvre, en deux phases, pour appuyer la politique de couverture médicale du GdM :

- le Programme d'appui à la réforme de la couverture médicale (CMB I) de la CE (2001-2008), suivi du Programme d'appui à la consolidation de la couverture médicale de base au Maroc (CMB II) (2008-2012, prolongé) ;
- le Programme d'appui à la réforme de la couverture médicale (PARCOUM), phases I (2003-2008) et II (2009-2012) de la BAD ; et
- deux programmes (conjoint) visant à appuyer la politique sanitaire (volet offre) :
 - le PASS, cofinancé par la CE et l'Espagne avec un appui technique de l'UNFPA (2009-2013, prolongé pour le volet Spring de la CE) ; et
 - le programme REDRESS-P de l'AFD (2010-2015).

Le montant total d'AB décaissé sur 2005-2012 s'est élevé à 303 millions d'euros (y compris les appuis connexes), soit l'équivalent notionnel, en moyenne sur 2005-2012, de 4,8 % du budget du MS (donc l'équivalent du double de l'aide projet au secteur).

Les déboursements d'AB n'ont pas été directement attribués au MS, n'ont pas été pris en compte pour la préparation de son budget et n'ont pas été utilisés par le le ministère pour négocier une augmentation de son budget. Si le MS a connu pendant plusieurs années une augmentation en valeur absolue de ses ressources budgétaires, la part du budget de la santé dans le BGE (3,4 % en 2012 contre 3,6 % en 2005), de même qu'en pourcentage du PIB (1,4 % en 2011 contre 1,4 % en 2005), est restée faible et n'a pas augmenté sur la période d'évaluation (CJ 3.2.2). Le tableau 13 illustre l'importance relative des déboursements d'AB dans le budget du MS.

Tableau 13. Budget du MS et décaissements d'AB Santé, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budget MS (millions DHM)	7 209	6 719	6 192	8 440	9 174	10 465	10 896	11 880
<i>dont Personnel</i>	5 131	4 339	4 949	4 729	5 009	5 768	6 119	6 652
<i>dont MDD</i>	1 075	1 220	1 412	2 368	2 836	2 900	2 980	3 428
<i>dont investissement (crédits de l'année)</i>	1 003	1 159	1 241	1 342	1 329	1 797	1 797	1 800
Dépenses MS/BGE	3,62 %	3,34 %	3,24 %	3,17 %	3,08 %	3,78 %	3,72 %	3,43 %
Dépenses MS/PIB	1,37 %	1,16 %	1,23 %	1,23 %	1,25 %	1,37 %	1,36 %	NA
Budget MS (millions EUR)	653	609	552	744	815	1 030	968	1 071
Déboursements AB santé (millions EUR)	55	18	0	64,9	80	31,25	38,7	12,9
AB/Budget MS	8,42 %	2,96 %	0 %	8,73 %	9,82 %	3,03 %	4,00 %	1,20 %

Sources : compilation des auteurs sur la base des données du MEF et des PTF en ce qui concerne les données d'AB.
Taux de change utilisé : taux de change de la CE (moyenne annuelle simple).

Le taux de consommation des crédits (en particulier des investissements) du MS étant faible depuis plusieurs années, le MEF n'a pas été encouragé à augmenter le budget du MS, même durant la période d'apports financiers des AB au secteur⁵¹. En moyenne, le budget du MS a augmenté de 7,6 % par an de 2005 à 2012 (contre 8,9 % pour le BGE).

4.2.2. Dialogue de politiques et matrices

Malgré l'existence d'un cadre formel de coordination avec des réunions annuelles MS-PTF et d'autres instances de concertation telles que les groupes thématiques, il n'existait pas de réel cadre de concertation structuré, gérable et transparent pour le dialogue de politique durant la période d'observation (QE 2.2). Les AB ont permis quelques avancées dans le dialogue, notamment l'élargissement à la politique sectorielle dans son ensemble et l'utilisation de résultats sectoriels (en particulier ceux repris dans les matrices) comme base de discussion. Les matrices des AB de la CE et de la BAD à la CMB étaient par ailleurs basées sur les mêmes mesures de politiques et indicateurs ; celles du PASS et du REDRESS-P, très similaires à quelques exceptions près, ont été tirées du Plan d'action 2008-2012 du MS. Malgré les avancées du dialogue et l'utilisation de matrices basées sur des plans d'action identiques, les programmes d'AB n'ont pas permis l'émergence d'un processus conjoint et efficace de dialogue de politiques centré sur les priorités et résultats sectoriels (CJ 2.2.2). En effet, les instances de suivi du PASS-REDRESS-P ont pris le pas sur les autres organes de coordination sectoriels et aucune continuité dans le dialogue politique n'a été établie en-dehors des missions de suivi des AB.

Enfin, le cadre de concertation intersectoriel de la CMB est resté déconnecté du cadre de concertation sectorielle et du dialogue politique du secteur de la santé, empêchant une vision d'ensemble du secteur (CJ 2.2.1).

4.2.3. Renforcement des capacités et complémentarité avec d'autres programmes d'AT

L'ensemble des programmes d'AB du secteur de la santé a sans conteste permis d'identifier de façon approfondie les besoins en renforcement institutionnel, visant notamment à améliorer la gouvernance du secteur (ex : Loi-cadre 34-09) et de la CMB (ex : Loi-cadre 65-00 et coordination intersectorielle) (CJ 2.3.1). Les initiatives d'AT et de renforcement institutionnel ont été ciblées sur les priorités du Gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre de la

51 À noter qu'au départ, les experts de la formulation avaient proposé d'inclure une conditionnalité d'additionnalité sur le budget de la santé, mais cela a été refusé par le MEF pour cause de souveraineté sur la Loi de finances (LdF).

CMB et du Plan d'action 2008-2012 du MS. Par contre, les activités d'AT/renforcement des capacités (RC) menées dans le cadre du PASS-REDRESS-P ont manqué de cohérence et de suivi. Dans l'ensemble, les projets d'AT/RC accompagnant les AB ont fourni des produits de qualité, intégrés dans le processus décisionnel du Gouvernement et facilitant la mise en œuvre des politiques et stratégies sectorielles (CJ 2.3.2). Les appuis techniques sont d'ailleurs perçus par les autorités marocaines comme la principale valeur ajoutée de l'AB.

4.2.4. Coordination et harmonisation des PTF

Les AB dans le secteur de la santé ont été assez bien harmonisés. En témoigne la bonne complémentarité des interventions et la capitalisation sur les leçons des expériences passées, notamment au niveau de la conception des interventions des PTF (CJ 2.1.2). La bonne complémentarité est illustrée notamment par les programmes CMB et PARCOUM (indicateurs communs et appuis complémentaires, même si les missions et décisions de décaissements n'ont pas pu être harmonisées), et surtout par le PASS-REDRESS-P, qui est un bon exemple d'application de la Déclaration de Paris. Des efforts de coordination ont été réalisés à tous les niveaux : formulation, matrice d'indicateurs et missions conjointes, lettre d'entente et protocole de coordination. Les besoins en AT/RC ont été décidés de concert avec les directions et les PTF, même si l'harmonisation a probablement été la moins avancée à ce niveau. Malgré ces efforts, les rapports de formulation et d'évaluation de tranches des AB, la lettre d'entente et le protocole de coordination ainsi que les acteurs rencontrés ont souligné qu'en pratique l'harmonisation dans le secteur de la santé n'a pas été très bonne, se limitant à l'AB, et les PTF continuant souvent de prendre des décisions de façon unilatérale (CJ 2.1.1, 2.1.2, 2.3.1). L'harmonisation dans le PASS-REDRESS-P s'est délitée avec le temps, du fait de divergences d'avis entre experts et agences et de contraintes administratives chez les PTF.

Au total, l'un des principaux acquis de l'AB est d'avoir impulsé une meilleure coordination entre les directions techniques du MS et/ou les agences gouvernementales (CMB), et d'avoir suscité une amélioration de la communication interne et externe. Un autre acquis est d'avoir obligé les PTF fournissant de l'AB à adopter une approche sectorielle, et donc d'avoir amélioré leur harmonisation. L'AB a en effet permis aux différents acteurs de mieux travailler ensemble, tant au niveau du dialogue sur diverses politiques (médicament, carte sanitaire) que de la complémentarité des appuis techniques.

4.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires

4.3.1. Fonctionnement des ministères et institutions chargés de la mise en œuvre de la politique sectorielle

À travers les conditions de décaissement et le dialogue de politiques lié aux AB, les PTF ont activement appuyé les réformes du secteur, dont les relations entre le MS et les autres parties prenantes, et l'avancement de la régionalisation et de la déconcentration dans le secteur de la santé. Un résultat important à cet égard a été la Loi-cadre 34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins, laquelle modernise le système en instituant le droit à la santé. Cependant, selon les différents intervenants et les rapports de suivi sectoriels et d'évaluation du CMB, beaucoup restait encore à faire mi-2013, au moment de l'évaluation, pour établir fermement le rôle du MS. En effet, pour qu'il puisse pleinement assumer son rôle de régulateur, les capacités de conception, de gestion, d'impulsion et de mise en œuvre du MS au niveau central et, plus encore, aux niveaux déconcentrés devaient encore être renforcés. De même, la coordination et la communication, notamment entre directions, étaient encore faibles ; il n'existait pas de système intégré de mesure de la performance du secteur de la santé, et au moment de l'évaluation il n'existait pas de mécanisme de reddition des comptes/redevabilité régulier dans le secteur, bien que le ministre de la Santé ait répondu régulièrement à des questions parlementaires (CJ 3.1.1, CJ 3.1.2, CJ 3.1.3).

Certains nouveaux systèmes, outils et processus de GFP et des ressources humaines ont été mis en place, notamment sous l'impulsion des AB (en particulier, le CDMT) mais ils ne semblent pas avoir beaucoup permis d'améliorer la performance de la GFP et, plus largement, l'efficacité de l'administration publique. Le taux de consommation des crédits est faible. Un CDMT est élaboré depuis 2007, mais il n'a pas encore été opérationnel, n'ayant servi qu'à respecter les conditionnalités des AB (en particulier CMB II, PARCOUM II, PASS), mais pas encore comme outil de négociation entre le MS et le MEF pour les allocations budgétaires et pour préparer la Loi de finances.

Pour ce qui concerne les ressources humaines, si leur évolution quantitative a bien progressé sur la période, une pénurie de personnel subsiste, surtout en milieu rural. Ainsi, des problèmes subsistant à trois niveaux – la production, la régulation et la gestion – n'ont pas pu être résolus malgré la conditionnalité et le dialogue de politiques mené dans le cadre du PASS-REDRESS-P.

4.3.2. Allocation des ressources budgétaires et humaines

Comme nous l'avons vu (section 4.2.1), le budget du MS a augmenté de 7,6 % par an en moyenne de 2005 à 2012. Les dépenses de personnel ont composé la majorité du budget du MS (56 % en 2012, contre 29 % pour les dépenses de MDD et 15 % pour l'investissement). Toutefois, un certain rééquilibrage entre les dépenses de personnel et de matériel s'est fait au cours de la période d'évaluation : en 2005, les dépenses étaient composées à 71 % de dépenses de personnel, contre 15 % pour le MDD et 14 % pour les investissements. Ainsi, le taux de croissance le plus remarquable sur la période concerne le MDD (+218,8 % entre 2005 et 2012), tandis que les dépenses d'investissement ont augmenté de 79,5 % et les dépenses de personnel de 29,7 %.

Si le MS n'a pas eu les capacités de dépenser son budget d'investissement, son besoin fondamental a été d'augmenter ses dépenses de personnel, ce qui a été contraint sur la période par des limites globales sur la masse salariale (problème non résolu *via* le dialogue politique). Reflétant un problème mondial⁵², la pénurie de ressources humaines a touché tous les niveaux du système de santé, en particulier dans les zones rurales. Or, les réformes en cours, transférant de nombreuses responsabilités aux régions, nécessitaient un fort investissement en ressources humaines. Le MEF a fait des efforts de création de postes budgétaires depuis 2008, mais ceci n'a pas été suffisant, d'autant que certains postes dans les régions difficiles n'ont pas pu être pourvus durablement. Ce problème fondamental n'a pas pu être résolu *via* le dialogue de politiques lié à l'AB ; une AT devait être mobilisée fin 2012 pour dresser un diagnostic de la situation et proposer des pistes d'amélioration.

Par ailleurs, les hôpitaux ont bénéficié de la part la plus importante des crédits alloués par le MS (46 %) au détriment du réseau de soins de santé de base (SSB, dont les allocations sont passées de 37 % en 2001 et 2006 à 34 % en 2011). La part des structures administratives (administration centrale et délégations) a dépassé 14 % sur toute la période. Les rapports de suivi du secteur ont confirmé cette mauvaise répartition des moyens disponibles dans le secteur de la santé. Le secteur privé s'est rapidement développé avec des difficultés potentielles d'équité de l'accès aux soins. Les dépenses publiques de santé ont été fortement concentrées sur les structures hospitalières (aux dépens du RSSB) et sur les régions de Casablanca, Fès et Rabat (aux dépens des zones rurales), et ce malgré la conditionnalité et le dialogue politique mené notamment lors des missions de suivi du PASS-REDRESS-P (CJ 3.2.2).

52 Voir, par exemple, OMS (2006), *Rapport sur la santé dans le monde 2006. Travailler ensemble pour la santé*.

Au total, malgré l'augmentation des ressources allouées au secteur et malgré les AB (notamment les conditionnalités sur la réduction des écarts dans l'allocation des ressources), la répartition des allocations et des dépenses budgétaires n'a pas été améliorée en fonction des objectifs stratégiques. Ainsi, d'importantes disparités ont persisté dans l'allocation des ressources entre niveaux de soins, milieux et régions, et ce problème fondamental de pénurie et de mauvaise répartition des ressources humaines n'était pas en voie de résolution en fin de période d'évaluation (CJ 3.2.2). Le dialogue de politiques n'a pas pu infléchir la politique de distribution des ressources budgétaires et humaines en vue de réduire les disparités constatées (CJ 2.2.2, CJ 3.2.4).

4.3.3. Cadre de suivi et suivi de la mise en œuvre

Le cadre législatif et réglementaire et les capacités institutionnelles et techniques de mise en œuvre des stratégies ont été renforcés, en particulier pour ce qui concerne la CMB (Loi-cadre 65-00) mais aussi l'offre de soins (Loi-cadre 34-09). Ce renforcement a en partie été impulsé par les conditionnalités, le dialogue de politique des AB, et les appuis de consultants mis à disposition dans ce cadre (CJ 3.1.3, CJ 3.14).

Les opérations d'AB ont soutenu le MS dans ses efforts de renforcement de la coordination et du suivi-évaluation du secteur. Les conditionnalités des AB ont encouragé l'organisation, par le MS, de réunions annuelles avec les PTF (même si celles-ci ont été assez formelles et n'ont pas permis un dialogue profond) et la production d'un rapport annuel : *Faits saillants de la santé*. Les missions de suivi des AB ont impulsé une meilleure coordination et communication entre les directions techniques du MS ainsi qu'entre les ministères et agences chargés de la mise en place de la CMB (QE 2.2, CJ 3.1.2).

Le suivi de la mise en œuvre des stratégies a été légèrement amélioré sous l'impulsion des AB (réunions de coordination, production d'un rapport annuel), mais, mi-2013, il peinait encore à devenir un outil de gestion et de compte rendu auprès des parties prenantes.

4.3.4. Évolution des indicateurs de produit

Globalement, la quantité et la qualité de l'offre de services de santé se sont améliorées sur la période. Toutefois, il est difficile d'inférer des effets autres que modestes de l'AB sur cette amélioration, vu le manque de répercussion des AB sur le budget du MS et le manque d'effet des conditionnalités, notamment sur la réduction des inégalités (CJ 3.4.2, CJ 3.4.3, CJ 3.4.4). L'amélioration de l'offre quantitative de services de santé a principalement bénéficié au réseau

de soins hospitalier. Elle s'est traduite par un accroissement de la couverture en infrastructures sanitaires (ESSB et établissements hospitaliers) et par une augmentation du nombre de personnels de santé, en particulier les médecins du secteur public ; le nombre d'habitants par médecin a fortement diminué. L'essentiel de l'augmentation d'effectifs d'infirmiers a bénéficié au réseau hospitalier, comme le montre le tableau 14.

Diverses activités ont été menées pour améliorer la qualité des soins (qui peut être appréhendée à travers l'indicateur de résultat taux de fréquentation des services de santé), notamment à travers le concours qualité dont l'organisation a été retenue comme une condition préalable au décaissement des tranches successives du PASS.

Tableau 14. Évolution de quelques indicateurs reflétant l'extension de l'offre de services de santé

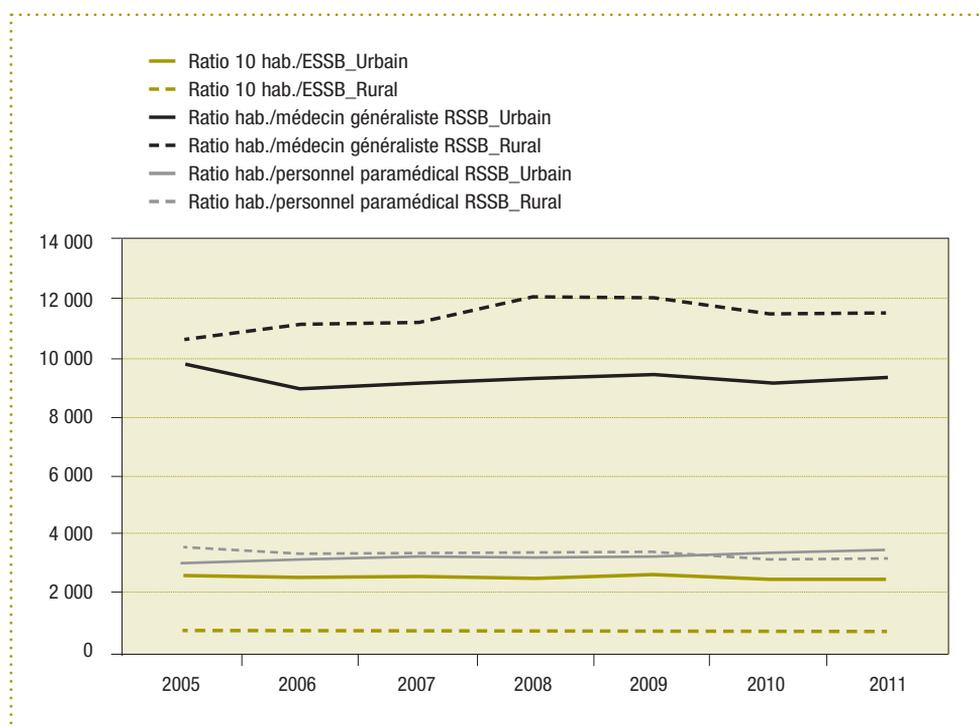
	2005	2007	2009	2011
Nombre d'ESSB	2 545	2 592	2 626	2 689
Nombre d'établissements hospitaliers	128	133	137	141
Habitants par ESSB	11 868	12 006	12 001	11 97
Nombre de médecins (toutes spécialités) secteur public dont :	8 051	8 563	9 441	11 812
<i>Nombre de médecins (toutes spécialités) publics de SSB</i>	<i>3 214</i>	<i>3 385</i>	<i>3 314</i>	<i>3 495</i>
Nombre de médecins (toutes spécialités) secteur privé	7 647	8 263	8 317	7 934
Habitants par médecin (toutes spécialités) ensemble des secteurs	1 924	1 85	1 775	1 63
Nombre d'infirmiers (toutes catégories) dont :	26 532	26 532	27 786	29 025
<i>Nombre d'infirmiers exerçant dans le RSSB (toutes catégories)</i>	<i>9 527</i>	<i>9 527</i>	<i>9 611</i>	<i>9 759</i>
<i>Nombre d'infirmiers exerçant dans le RHOSP* (toutes catégories)</i>	<i>14 221</i>	<i>14 221</i>	<i>15 387</i>	<i>16 604</i>
Habitants par infirmier	1 155	1 173	1 134	1 109

* RHOSP : réseau hospitalier

Source : compilation des auteurs sur base des données du MS « Santé en chiffres ».

L'équité de l'offre des services de santé a fait l'objet de conditionnalités des AB (notamment à travers des indicateurs PASS-REDRESS-P sur les financements entre régions et des indicateurs ciblés sur le milieu rural) et du dialogue politique mené dans le cadre des AB. Néanmoins, aucun effet « mécanique » n'a été constaté ni sur les réformes, ni sur les résultats. Comme illustré dans le graphique 16, les indicateurs du PASS-REDRESS-P ont suivi leur progression tendancielle, sans rapport apparent avec les AB. Bien que l'offre de services de santé ait commencé à s'améliorer à certains égards en termes d'équité, l'évolution a été mitigée, (elle évolue positivement pour certains aspects et négativement pour d'autres, CJ 3.4.2). D'importantes disparités ont subsisté entre régions, milieux rural/urbain et niveaux de revenus.

Graphique 16. Disparités entre milieux urbain et rural dans l'accès aux services de santé

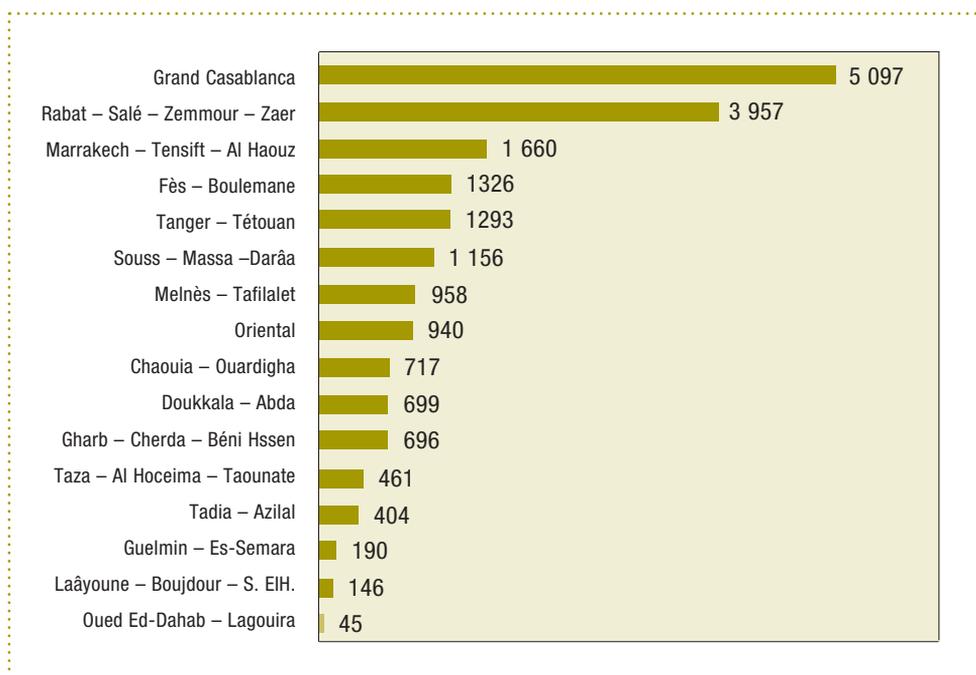


Source : compilation des auteurs sur la base des données du MS « Santé en chiffres ».

Les inégalités inter-régionales des financements ont tendu à se réduire légèrement au cours des dernières années. Par contre, même si certaines disparités semblaient s'atténuer, d'autres ont été notées entre les régions du pays (cf. six régions défavorisées ciblées par le PASS-REDRESS-P). On relève ainsi une forte concentration de l'offre de soins au niveau des régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer et du Grand Casablanca. Dans certaines autres régions, l'accès aux services de santé a en fait diminué sur la période d'évaluation.

Pour ce qui concerne l'épineux problème des ressources humaines, un effort particulier a été consenti par le MS pour : (i) augmenter l'accès aux services des sages-femmes dans les régions défavorisées, et (ii) réduire les disparités rural/urbain de la disponibilité de personnel paramédical dans le RSSB dans certaines régions.

Graphique 17. Médecins exerçant dans les deux secteurs (public et privé) selon la région en 2010



Source : ministère de la Santé, cité dans HCP (2010 : 34).

Tableau 15. Ratio habitants/médecin généraliste du RSSB dans les huit régions défavorisées, par milieu, 2005-2011

Régions	2005		2011		Variations 2005-2011		Écarts Rural/Urban	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
01. Oued Ed-Dahab-Lagouira	6 600	21 500	11 700	51 000	77,3 %	137,2 %	325,8 %	435,9 %
04. Sous-Massa-Draa	11 982	9 343	9 319	14 000	-22,2 %	49,8 %	78,0 %	150,2 %
05. Gharb-Chrarda-Bni Hssen	9 034	13 072	8 313	17 453	-8,0 %	33,5 %	144,7 %	209,9 %
06. Chaouia-Ouardigha	9 316	11 638	7 881	10 964	-15,4 %	-5,8 %	124,9 %	139,1 %
11. Doukala-Abda	11 460	20 286	14 036	19 030	22,5 %	-6,2 %	177,0 %	135,6 %
12. Tadla-Azilal	14 889	12 171	15 622	12 534	4,9 %	3,0 %	81,7 %	80,2 %
15. Taza-Al Hoceima-Taounate	8 298	12 894	8 981	14 458	8,2 %	12,1 %	155,4 %	161,0 %
16. Tanger-Tétouan	13 840	11 183	11 852	12 684	-14,4 %	13,4 %	80,8 %	107,0 %

Source : compilation des auteurs sur la base des données du MS « Santé en chiffres ».

En 2010, 10 748 752 personnes ont été couvertes par une assurance maladie, soit 33,7 % de la population du Maroc (33,2 % relevant des entreprises d'assurance, 26,7 % de la Caisse nationale de sécurité sociale [CNSS], 24,8 % de la Caisse nationale des organismes de prévoyance [CNOPS] et 15,4 % des régimes internes et mutuelles⁵³), contre 25 % en 2006. Fin juin 2013, 54 % de la population était couverte par un mécanisme de CMB. Les appuis à la CMB (conditionnalités, dialogue, appuis institutionnels, motivation du Gouvernement au regard de l'enveloppe financière) ont indéniablement contribué à propulser cette réforme et à étendre la couverture de façon marquée (CJ 3.4.4). Toutefois, à mi-2013 (à la date de cette évaluation), les différents régimes étaient encore fragmentés et le régime d'assistance médicale aux économiquement démunis (RAMED), encore peu opérationnel (CJ 3.4.3).

53 Ces chiffres sont toutefois à revoir car datant d'une époque antérieure au lancement du RAMED.

Tableau 16. Résumé de l'Étape 1, secteur de la santé

Inputs	Produits directs	Produits indirects
<p>Financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 38 M euros par an en moyenne sur 2005-2012, équivalent à près de 5 % du budget annuel du MS 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune relation directe entre les montants d'AB et les allocations budgétaires au secteur santé • Meilleur alignement des aides sur la politique sectorielle (Plan d'action et extension CMB) • Aide extérieure mieux harmonisée entre PTF (PASS-REDRESS-P, matrice conjointe CMB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relation privilégiée entre le MEN et le MEF • Alpha/ENF: accroissement du budget, meilleure visibilité et crédibilité au sein de l'administration éducative • Pas d'améliorations notées dans les capacités de négociation des budgets : CDMT, outil appuyé par les AB, n'a pas été utilisé à cette fin • Pas d'accroissement des aides extérieures dans le secteur • Augmentation de l'offre de services de santé • Accroissement de la couverture de la population par une assurance maladie
<p>Appuis techniques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • AT de long terme à la CMB (ANAM, CNOPS) • Missions de suivi, études et appuis ponctuels à la CMB • Missions de suivis, études et appuis divers dans le cadre du PASS-REDRESS-P 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à de nombreux produits dans le cadre de l'instauration du cadre législatif et de gestion de la CMB • Rapports d'études ponctuels dans le cadre du PASS-REDRESS-P, notamment dans le domaine de la santé maternelle, de la carte sanitaire, des soins de santé primaires, de la santé rurale, du dossier de famille 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place du cadre juridique de la CMB (Loi-cadre 65-00) • Contribution à l'amélioration de la gouvernance (Loi-cadre 34-09) et des stratégies du secteur (régionalisation) • Introduction de nouveaux systèmes, outils et processus de GFP (en particulier CDMT) • Initiatives d'amélioration de la qualité des soins
<p>Dialogue de politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dialogue cloisonné santé et CMB • Pour PASS-REDRESS-P : lettre d'entente, protocole de coordination, missions conjointes • Existence d'un groupe thématique santé (PTF seuls) et d'un cadre de concertation santé (MS et PTF), pas très opérationnels sur la période d'évaluation 	<p>AB ont favorisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'une approche sectorielle des PTF faisant de l'AB dans le secteur et dialogue étendu au secteur, mais pas aux autres PTF (du moins sur la période d'évaluation) • Harmonisation des PTF faisant de l'AB au niveau des missions conjointes, du dialogue de politiques et de la complémentarité des appuis techniques • Concours Qualité • Introduction de résultats sectoriels (matrices, production du rapport annuel <i>Faits saillants</i>) comme base de discussion 	<ul style="list-style-type: none"> • AB a permis d'améliorer deux aspects du processus de gestion du secteur : <ul style="list-style-type: none"> – Coordination entre les directions techniques du MS et les agences gouvernementales (CMB) – Communication interne et externe du MS • AB n'a pas permis d'infléchir les politiques (notamment ressources humaines) ni la répartition des moyens disponibles • Mise en place du cadre juridique et opérationnel de la CMB • Amélioration du suivi de la mise en œuvre des stratégies du secteur

4.4. Étape 2 : évolution des indicateurs de résultat et d'impact, et de leurs déterminants

Comme le montrent les résultats présentés ci-après, la population a indéniablement utilisé de manière accrue les services de santé (en particulier ceux liés à la santé reproductive), mais des disparités importantes ont subsisté entre milieux et régions (QE4.2, CJ 4.2.2). On peut relever que :

- de façon générale, l'utilisation de la consultation médicale par habitant et par an a augmenté sur la période d'évaluation, tant pour le milieu urbain (de 0,57 en 2005 à 0,70 en 2011, soit une augmentation de 21,9 %) que pour le milieu rural (de 0,33 en 2005 à 0,42 en 2011, soit une augmentation de 25,1 %). Toutefois, les inégalités en termes d'accessibilité mentionnées *supra* se traduisent en termes d'utilisation des services de santé, et le recours à la consultation médicale a considérablement varié entre les régions. L'écart fort marqué au niveau de l'utilisation de la consultation médicale entre les milieux urbain et rural s'est encore creusé sur la période d'évaluation dans plusieurs régions défavorisées ;

- les hôpitaux publics ont vu leurs activités augmenter sur la période, en particulier pour ce qui concerne les accouchements et surtout ceux par césarienne (+75 % sur la période 2005-2011) ainsi que les consultations médicales (+46,5 % sur la période), mais leur performance n'a pas beaucoup progressé. Le taux d'occupation moyen a légèrement augmenté mais est resté relativement bas, à 61,6 % en 2011. Le nombre moyen de consultations par médecin a légèrement diminué sur la période (-1,6 %) et le nombre moyen d'interventions par médecin n'a presque pas progressé (+4,3 %) ; ces deux indicateurs restent à des niveaux inférieurs à ceux du début des années 2000. Seul le taux de rotation a augmenté de 36 % entre 2005 et 2011 ;

- quelques indicateurs liés à la santé reproductive (qui était l'un des principaux objectifs du MS ainsi que du PASS-REDRESS-P) ont connu une évolution particulièrement remarquable au cours de la période d'évaluation : forte augmentation du nombre de consultations prénatales (+70 % entre 2005 et 2011 pour les « autres consultations prénatales - CPN »), d'accouchements assistés (+45,5 % sur cette même période) et de consultations postnatales (+34,4 % sur la période). La proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié (secteur public) a atteint 77 % en 2012 et la proportion du recrutement des femmes en consultation postnatale, 99,7%. Par contre, la proportion de recrutement de femmes en consultation prénatale au premier trimestre de la grossesse (milieu rural ; indicateurs PASS-REDRESS-P) n'est passée que de 25,1 % en 2007 à 32,2 % en 2012. Toutefois, en dépit d'un important

progrès en milieu rural, de grandes disparités persistent encore entre les deux milieux de résidence pour ce qui concerne l'utilisation des services de santé maternelle. En 2010, l'assistance à l'accouchement s'élevait à 56,7 % en milieu rural contre 93,0 % en milieu urbain et l'accouchement en milieu surveillé, à 38,0 % en milieu rural contre 83,1 % en milieu urbain ;

- au total, la plupart des indicateurs de suivi du PASS-REDRESS-P pour lesquels les données sont renseignées ont évolué dans la bonne direction, même si 4 sur 10 n'avaient pas atteint la cible du PASS en 2012. En particulier, l'indicateur n°4 (proportion de femmes recrutées en CPN au premier trimestre de grossesse en milieu rural) n'avait guère évolué, et l'indicateur n°10 (écarts entre les ratios de couverture en personnel qualifié entre les six régions les plus défavorisées et la moyenne nationale) s'était détérioré.

L'évolution des principaux indicateurs de résultats sanitaires a été généralement bonne, hormis ceux de la planification familiale, mais des disparités importantes entre milieux et régions ont subsisté (CJ 4.2.3). On peut relever que :

- l'utilisation de la prévalence contraceptive a régressé sur la période et, de ce fait, l'indice synthétique de fécondité a augmenté, passant de 2,5 en 2005 à 2,59 en 2011 ;

- l'incidence de la rougeole a fortement diminué sur la période (-86,5 %) ainsi que celle de l'hépatite virale (-65,5 %), mais le taux d'incidence de la tuberculose est resté relativement stable, passant de 87 pour 100 000 en 2005 à 85,2 pour 100 000 en 2011 ;

- la proportion des enfants nés vivants dont le poids est inférieur à 2 500 g n'a presque pas évolué sur la période, mais la prévalence de la malnutrition chez les enfants de 0 à 11 mois a diminué ;

- au cours des dernières années, le Maroc a avancé rapidement dans la réduction de la mortalité maternelle (112 pour 100 000 naissances vivantes en 2010), mais l'écart entre le rural et l'urbain a continué à poser un problème d'équité considérable (73 et 148 pour 100 000 naissances vivantes). Quant à la mortalité infantile, l'ensemble des milieux ont enregistré une baisse de 47/000 en 2003-2004 à 30/000 en 2010, mais là encore, on note 10 points de différence entre l'urbain et le rural. La mortalité infanto-juvénile est passée de 47/000 en 2003-2004 à 36,2/000 en 2010. Par contre, la mortalité périnatale précoce et néonatale (qui représente une proportion très importante de la mortalité infantile) est restée encore très élevée.

L'amélioration des résultats du secteur a probablement été due avant tout à des facteurs extérieurs au secteur et, plus généralement, au développement économique. Néanmoins, l'évolution particulièrement remarquable de quelques indicateurs liés à la santé reproductive est aussi liée aux efforts considérables déployés par le MS dans le domaine de la santé maternelle et infantile (CJ 4.2.4). S'il est extrêmement difficile de pouvoir attribuer les résultats sanitaires à des facteurs spécifiques, nos analyses économétriques ont permis de dégager quelques tendances. Tout d'abord, les coefficients de corrélation entre quelques variables de produits et de résultats suggèrent que certains progrès au niveau des résultats sanitaires au niveau national (indicateurs d'utilisation des services) sont fortement corrélés avec l'extension de la couverture sanitaire (établissements hospitaliers et personnel de santé). Bien que la corrélation ne prouve pas la causalité, on peut malgré tout raisonnablement penser que l'augmentation du nombre de médecins du secteur public a fortement contribué à l'amélioration des résultats, ce qui légitime la politique de médicalisation des services. Malgré les limites exposées *supra*, une analyse des données relative à deux indicateurs du PASS-REDRESS-P au niveau régional (taux d'accouchements assistés dans les structures publiques et nombre de complications obstétricales observées dans les structures publiques de santé) montre que dans certaines régions, l'extension du réseau de SSB apporte probablement lui aussi une contribution à l'amélioration des indicateurs.

Nous avons également mené une analyse économétrique en données de panel en composantes principales (ACP), qui a permis d'identifier les principales variables qui expliquent les différences de performance entre les régions du pays, au regard de six indicateurs d'impact (CJ 4.2.4). Il en ressort que l'amélioration de certains résultats d'impacts sanitaires est en partie attribuable à plusieurs facteurs relevant de la mise en œuvre de la politique sectorielle de santé, en particulier au renforcement du système de santé. Enfin, une autre analyse sur la base des données nationales, qui intègre plusieurs variables extérieures au secteur, donne des résultats beaucoup plus significatifs qui confortent la démonstration de l'influence positive de l'extension de la couverture médicale et de l'utilisation des services de santé sur les impacts sanitaires, mais démontrent aussi une influence importante de facteurs extérieurs au système de santé, en particulier le niveau de développement économique (taux d'épargne et de chômage) ainsi que l'accès à une source d'eau améliorée sur plusieurs des indicateurs d'impact étudiés. D'après notre analyse, les principaux facteurs relevant du système de santé ayant une influence positive sur certains des indicateurs d'impact étudiés sont : le nombre d'ESSB (et/ou d'habitants par ESSB) (taux d'incidence de la rougeole et de la tuberculose), le taux d'enfants complètement vaccinés (incidence de l'hépatite virale), le nombre de médecins des différents secteurs et réseaux (taux brut de mortalité, taux de mort-nés, taux de mortalité infantile,

juvénile, infanto-juvénile et néonatale), le nombre d'infirmiers (taux de décès des femmes à l'accouchement), le nombre total de consultations médicales et le nombre de nouvelles inscriptions en consultations prénatales (taux de mortalité maternelle), et le nombre de journées d'hospitalisation (taux de mortalité infantile, juvénile, infanto-juvénile et néonatale).

Tableau 17. Résumé de l'Étape 2, secteur de la santé

Résultats et impacts santé	Facteurs déterminants majeurs liés à la mise en œuvre des politiques sanitaires (Santé et CMB)	Autres facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de l'utilisation des services de santé (consultation médicale, journées d'hospitalisation, CPN, accouchements assistés), en particulier ceux liés à la santé reproductive • Indice d'une amélioration de la qualité des soins • Persistance de fortes disparités régionales et rural/urbain dans l'utilisation des services et dans les indicateurs de résultats sanitaires • Pas d'amélioration des indicateurs liés à la planification familiale • Réduction de la morbidité pour la rougeole et l'hépatite virale, mais relative stagnation de l'incidence de la tuberculose • Réduction de la prévalence de la malnutrition chez les enfants de 0 à 11 mois • Réduction des taux de mortalité maternelle et infanto-juvénile 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de l'offre des services de santé • Efforts en santé maternelle et infantile (accessibilité aux services, qualité des soins) • Extension de la couverture en infrastructures sanitaires : établissements hospitaliers et RSSB • Extension de la couverture en personnel de santé (médecins, infirmiers, sages-femmes) • Extension de la CMB (pas encore très opérationnel en fin de période d'évaluation) • Bonne couverture vaccinale 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de développement économique • Accès à une source d'eau améliorée

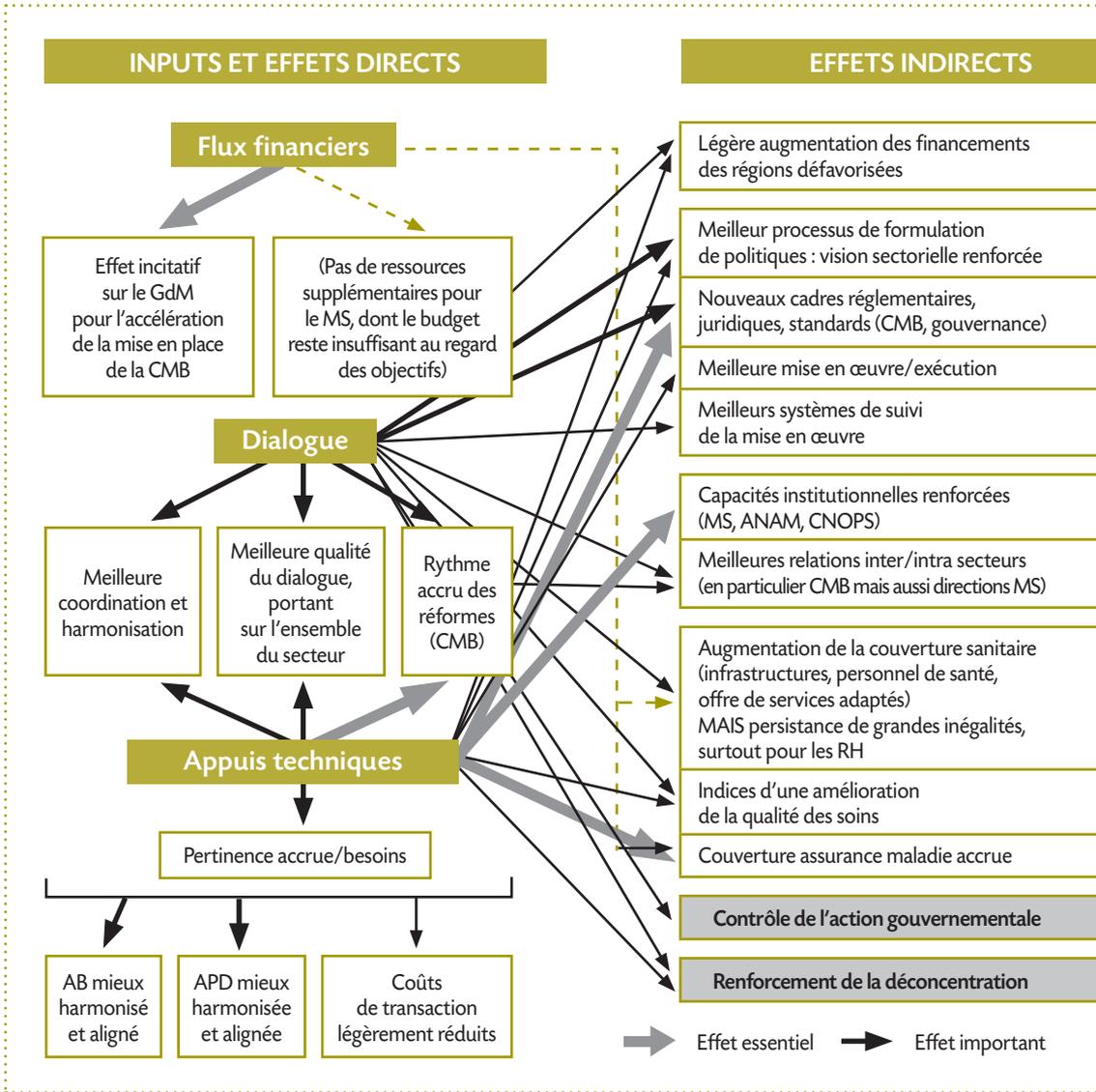
4.5. Étape 3 : contribution des appuis budgétaires aux résultats sectoriels

Dans le rapprochement des résultats de l'analyse des étapes 1 et 2, trois remarques principales peuvent être faites (CJ 5.1.2). Premièrement, les AB (CMB et PARCOUM) ont sans conteste donné une impulsion et appuyé la stratégie nationale d'extension, l'arsenal juridique et les capacités des agences en charge de la couverture médicale de base (principalement à travers les missions de suivi, le dialogue politique, les appuis techniques et l'incitation à l'amélioration de la coordination entre les agences gouvernementales en charge du dossier). De ce fait, l'AB a aussi contribué à étendre la couverture de la population et des services, ce qui, à terme, devrait très certainement permettre de réduire la pauvreté (dépenses catastrophiques de santé risquant de faire basculer les ménages dans la pauvreté) et d'améliorer l'état de santé de la population et sa capacité à participer à la vie économique. Néanmoins, à ce jour, subsiste un problème au niveau de la mise en œuvre et il est donc trop tôt pour pouvoir mesurer des résultats concrets (le RAMED, par exemple, n'ayant été généralisé qu'en 2012 et étant toujours peu opérationnel mi-2013, date de cette évaluation).

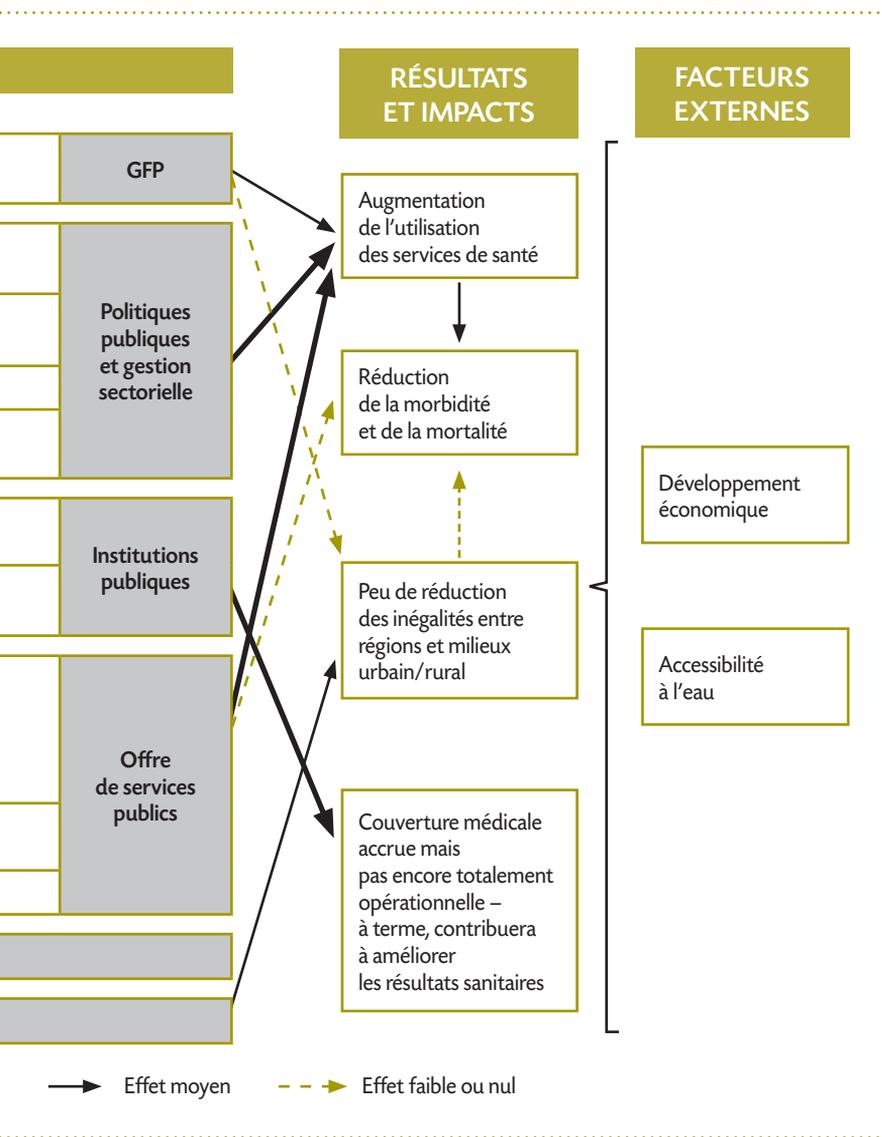
Par ailleurs, concernant l'offre du système de santé, les progrès importants réalisés sont en partie attribuables à des facteurs liés au système de santé, contribuant très probablement à la réduction de la morbidité et de la mortalité constatée. Par contre, on peut plus difficilement inférer une contribution autre que modeste des AB (PASS-REDRESS-P) à ces résultats. Les AB ont, certes, impulsé des progrès au niveau des processus (harmonisation entre PTF participants, coordination et information entre directions du MS, renforcement institutionnel) mais malgré le dialogue et les appuis institutionnels fournis, il est hypothétique de les relier aux progrès constatés sur le terrain. Ainsi, bien que le PASS-REDRESS-P ait été bien aligné sur le programme sectoriel santé mis en œuvre, les flux financiers des AB n'ont pas eu d'influence sur les produits sectoriels, les montants financiers alloués *via* les AB étant très faibles par rapport au budget du MS, et les décaissements étant déconnectés du processus budgétaire. Les AB n'ont donc pas permis de donner au MS les moyens de ses objectifs. Les conditionnalités de l'AB et le dialogue qui y est lié ont contribué à attirer l'attention des autorités du MS sur la réduction des inégalités, notamment concernant la répartition des ressources humaines pour la santé, sans toutefois déboucher sur une solution puisque les écarts se sont creusés (voir les sections 4.3.3 et 4.4, ainsi que CJ 3.4.2, 4.2.2 et 4.2.3), notamment pour ce qui concerne l'indicateur n°10 du PASS (écarts entre les ratios de couverture en personnel qualifié entre les six régions les plus défavorisées et la moyenne nationale). L'inclusion en fin de période d'indicateurs mesurant les efforts fournis en faveur du milieu rural (avenant du PASS de fin 2012) ne

permettra peut-être pas d'inverser la tendance à l'hospitalo-centrisme du système de santé marocain. En effet, l'expérience du secteur montre bien que les conditionnalités de l'AB n'ont pas d'effet « mécanique » ni sur les réformes (CMB : conditions non remplies pendant plusieurs années) ni sur les résultats (PASS-REDRESS-P : les indicateurs progressent à leur rythme, certains plus vite que les cibles, d'autres moins vite, sans lien apparent avec les conditionnalités).

Schéma 4. Résumé de l'Étape 3, secteur de la santé



Le focus sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) 4 et 5 est loin d'être l'apanage des AB ; il s'agit d'une priorité nationale et le Maroc reçoit de nombreux projets d'appuis dans ce domaine. Quant aux appuis techniques apportés, ils ont certes permis de réaliser des études intéressantes pour le secteur, mais qui auraient gagné à être davantage accompagnées d'appuis à la mise en œuvre.



5. Les appuis budgétaires dans le secteur financier

5.1. Contexte : cadre général d'intervention des appuis budgétaires et caractéristiques du secteur

Les réformes du secteur financier ont été démarrées au début des années 1990 en accompagnement des programmes d'ajustement structurel qui cherchaient à rétablir les équilibres macroéconomiques, et en particulier à dynamiser l'investissement et réorienter les crédits en faveur des secteurs sociaux et de l'agriculture, de manière à atténuer les inégalités sociales. Malgré les résultats positifs enregistrés par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, la contribution des marchés financiers au financement de l'économie demeurait fondamentalement tributaire d'un système bancaire marqué par les sous-performances des institutions financières publiques. L'épargne intérieure ne représentait que 19 % du PIB en 2000⁵⁴ et était encore insuffisante pour couvrir les besoins d'investissement nécessaires à la réalisation des taux de croissance économique⁵⁵. En outre, la plupart des actifs financiers dans lesquels cette épargne était investie étaient des actifs à court terme non directement endossables aux besoins de financement à long terme. Enfin, une part importante de l'épargne nationale était mobilisée par le Trésor pour les besoins de l'État et la Bourse de Casablanca connaissait une morosité tenant à la faiblesse de l'offre et de la demande.

Les autorités marocaines se sont donc engagées au début des années 1990 dans une série de réformes visant à moderniser le système financier dans son ensemble, en vue de lui permettre de mieux remplir sa fonction de mobilisation des ressources et d'adapter ses structures et ses modes de fonctionnement aux exigences de l'ouverture internationale. Ainsi, une approche graduelle a été adoptée, allant de la réforme du secteur bancaire et des marchés de capitaux à celle de la politique monétaire et de changes, afin d'assurer une meilleure compétitivité du système financier marocain.

54 D'après les chiffres du HCP.

55 Pour mémoire, d'après le document de travail d'Abdessamad Kassimi (2001), « L'épargne intérieure au Maroc », N° 71, MEF, décembre 2001, l'objectif était de porter l'épargne intérieure à 27 % du PIB en 2004.

Au cours de la période sous revue, les réformes du secteur financier ont accompagné les réformes macroéconomiques poursuivies par le Gouvernement qui cherchaient à stimuler la croissance économique et à renforcer la capacité de l'économie à résister aux chocs extérieurs. Dans le secteur financier, le Gouvernement avait notamment pour objectifs de : (i) faciliter l'accès des PME aux sources de financement ; (ii) renforcer la supervision et le contrôle du marché des capitaux et du secteur des assurances ; (iii) dynamiser le secteur des assurances ; (iv) développer le capital-risque ; et (v) encourager le microcrédit ainsi que la promotion de la création des petites entreprises.

Une concertation entre le ministère des Finances et la Banque centrale concernant les réformes du cadre législatif et l'application des règles prudentielles a permis de fixer les textes des nouvelles lois bancaires et les nouveaux statuts de *Bank Al Maghrib*. La relation entre le ministère des Finances et la Caisse centrale de garantie⁵⁶ (CCG) a évolué dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle approche dans laquelle l'État joue un rôle central en s'appuyant sur la CCG comme acteur unique de la garantie institutionnelle.

5.2. Étape 1 : les inputs et les produits directs des appuis budgétaires

Les AB au secteur financier sont venus soutenir les politiques et stratégies sectorielles définies par les autorités marocaines. Deux périodes peuvent être distinguées (QE1.1).

Jusqu'en 2005, et avec l'appui des Programmes d'appui au secteur financier (PASFI I à IV) de la BAD et de l'UE, le souci de l'État marocain était d'assainir le secteur et de mettre en place un cadre réglementaire renouvelé, afin de rapprocher encore davantage la législation nationale des standards internationaux et surtout des principes du Comité de Bâle : la loi 76 de 2003, portant statut de *Bank Al-Maghrib* (BAM), et la loi 34 de 2003, relative aux établissements de crédit et organismes assimilés, ont été promulguées. Les années 1990/2000 ont ainsi marqué la fin des banques étatiques, restructurées et assainies avant leur privatisation totale ou partielle pour certaines, et la disparition d'autres, comme la Banque nationale de développement économique (BNDE) et la Banque marocaine pour l'Afrique et l'Orient (BMAO) en 2005 (certains actifs de ces deux banques ont été récupérés par le Crédit agricole, lui-même en restructuration à la même époque, après des années de dérives).

56 La CCG est une institution publique à caractère financier, assimilée à un établissement de crédit. Instrument de l'État, et partenaire des banques, elle encourage la création, le développement et la modernisation des entreprises à travers des instruments spécifiques de garantie et/ou cofinancement mis en place par l'État, dans certains cas avec l'appui de PTF. La CCG appuie également le développement social à travers notamment la garantie des prêts à l'habitat social.

Depuis, les AB de la BAD et de la BM ont accompagné le Gouvernement marocain (MEF) dans ses réformes successives du secteur, afin qu'il soit toujours en phase avec les standards internationaux qui ont évolué vers Bâle II et Bâle III. Ils ont été articulés autour de quatre axes majeurs d'intervention : (i) le renforcement de la gouvernance du secteur financier, (ii) l'amélioration de l'accès de la population aux services financiers ; (iii) la facilitation de l'accès au financement pour les entreprises ; et (iv) l'approfondissement du marché des capitaux.

5.2.1. Les apports financiers des appuis budgétaires

Au cours de la période sous revue, un total de six programmes d'AB ont été mis en œuvre pour soutenir la croissance économique *via* la consolidation du secteur financier : le PASFI IV 2003/2005 (BAD), l'Appui aux politiques de développement du secteur financier 2005/2007 (BM), le Programme d'appui au développement du secteur financier (PADESFI I) 2009/2010 (BAD), le Programme d'appui aux investissements et aux exportations (PIE) 2009/2014 (UE), l'Appui à une politique de développement visant un accès soutenable aux services financiers 2010/2011 (BM), et le PADESFI II 2011/2012 (BAD). Le montant total décaissé sur 2005-2012 s'est élevé à 741 millions d'euros (hors PASFI IV décaissé en 2004) (Annexe 5). L'UE est intervenue aux côtés de la BAD dans le secteur jusqu'au PASFI IV (2004). Elle s'est ensuite retirée de l'appui au secteur financier et a concentré son appui, à partir de 2008, sur la promotion des exportations et le soutien à l'investissement.

5.2.2. Dialogues de politiques et matrices

Les matrices des programmes d'AB ont permis d'appuyer une série de mesures de réforme constituant autant de chantiers mis en œuvre de manière séquencée suivant des priorités discutées entre le Gouvernement et les PTF. Ainsi, la grande majorité des déclencheurs des prêts de la BAD et de la BM ont été indexés sur l'application des réformes du GdM (QE 3.1, CJ 3.1.1). Une attention a été portée sur le degré de maturité et d'appropriation des projets de réformes pour le choix des conditions préalables afin d'assurer la crédibilité et la viabilité des programmes.

Un dialogue sur les politiques a été mené entre les PTF fournisseurs d'AB (BM et BAD) et le Gouvernement (MEF), lors des phases de préparation et des missions de suivi des programmes d'AB. Ce dialogue a permis de mettre l'accent sur certaines mesures de réformes sensibles lors de l'identification/formulation des programmes. Il a porté sur la finalisation des réformes d'assainissement et de restructuration des établissements financiers et le nouveau cadre réglementaire de la Banque centrale, et plus généralement sur le cadre réglementaire du secteur afin d'être toujours en phase avec les règles prudentielles appliquées au niveau international (QE 2.2).

5.2.3. Renforcement des capacités institutionnelles et complémentarité avec d'autres programmes

La BAD et la BM ont fourni, parallèlement aux PADESFI, des AT pour appuyer les autorités dans la mise en œuvre des réformes les plus structurantes. Les appuis ont porté sur certains points spécifiques tels que l'amélioration du système national de garantie, le renforcement de la supervision par l'autorité des marchés des capitaux, et l'élaboration du Code monétaire et financier pour la BAD, et l'amélioration de la gestion de la dette en termes de fréquence et de maturité des émissions des bons du Trésor pour la BM.

D'autres actions de renforcement de capacités ont été identifiées. La Banque centrale et la CCG, principaux partenaires impliqués dans les AB, ont bénéficié d'AT fournie par les PTF bilatéraux. Celle-ci a été positivement perçue par ces bénéficiaires. Le programme PIE de l'UE avait par ailleurs inclus une enveloppe pour mobiliser de l'AT. Cette ligne n'a pas été utilisée du fait de l'inéligibilité des demandes soumises (redondances avec des indicateurs de la matrice⁵⁷ et du fait du manque de qualité des demandes formulées dans les formulaires d'application). L'enveloppe d'AT a finalement été reversée dans le programme d'AB, assortie de nouvelles conditions de décaissement.

Enfin, au-delà des AT, les travaux analytiques de la BM ont été essentiels au montage des projets. La BM a mené plusieurs travaux analytiques depuis le début des années 2000 (à savoir le CFAA 2007, le FSAP 2003, la Revue des Dépenses publiques 2002 et le *Country Procurement Assessment Review* – CPAR 2000), qui ont permis au GdM de s'engager dans sa politique de réforme du secteur avec plus de visibilité et qui ont été utilisés par la BAD et la BM lors des phases d'identification des programmes PADESFI (QE 2.2, CJ 2.2.1).

5.2.4. Coordination et harmonisation des PTF

La coordination et l'harmonisation entre les PTF a été globalement assez forte dans le secteur. Trois PTF ont été impliqués dans l'appui au secteur financier, avec un tandem UE-BAD début 2000 et un tandem BAD-BM à partir de 2005. L'UE a appuyé le secteur financier sur des actions communes jusqu'en 2005 dans le cadre de la dernière opération initiée avec la BAD en 2002 (PASFI IV). Suite au retrait de l'UE du secteur, le Gouvernement a demandé à la BM de prendre part au financement d'actions complémentaires avec la BAD. De fait, jusqu'à la fin de la période d'évaluation, la BAD et la BM ont travaillé en complémentarité sur les prêts

⁵⁷ La conditionnalité et l'AT correspondaient à la réalisation d'une même étude.

destinés à financer les réformes du secteur. L'esprit de complémentarité et de collaboration entre la BAD et la BM s'est traduit au niveau de la préparation du programme par la réalisation conjointe des missions et la définition d'une matrice de mesures globalement commune.

Des freins à l'harmonisation ont cependant été observés et des divergences croissantes sont apparues en fin de période d'évaluation. Même si la BM et la BAD avaient des positions communes lors de l'identification des programmes PADESFI, elles ont utilisé différents critères et conservé des déclencheurs propres, ce qui a décalé le calendrier des programmes. Le cas le plus flagrant a été le PADESFI II, clôturé en 2012 par la BAD et pas encore lancé par la BM en début d'été 2013.

5.3. Étape 1 : les produits indirects des appuis budgétaires

La BAD et la BM ont soutenu l'ensemble des réformes sous la forme d'une succession d'AB alignés sur les priorités marocaines au cours de la période sous revue (QE 3.3 - CJ 3.3.5). Les programmes d'AB au secteur financier ont couvert l'ensemble du secteur : banques, assurances, microcrédit et marché des capitaux. La quasi-totalité des conditions préalables et/ou déclencheurs concernaient le renforcement du cadre législatif et réglementaire du secteur financier et ont été réalisées. La volonté ferme du Gouvernement d'opérer les réformes et la forte capacité institutionnelle du pays ont été deux facteurs essentiels des avancées importantes enregistrées dans le cadre de ces programmes. Par ailleurs, le fait que les PTF (notamment la BAD) aient accompagné sur le long terme les réformes du secteur financier leur a permis d'établir une relation de partenariat solide avec les autorités marocaines. L'appui des PTF aux réformes a aussi représenté, tout au long de la période, un signal clair et positif pour les investisseurs privés étrangers et marocains, qui a contribué à consolider et renforcer le secteur financier.

Les ressources financières apportées par les programmes d'AB ont été relativement faibles par rapport au budget de l'État, mais le rôle des études et diagnostics préalables à la formulation des programmes, la participation d'experts internationaux à la formulation des programmes de réformes, le dialogue entretenu dans le cadre des matrices et l'assistance technique complémentaire ont été importants dans l'accompagnement de la mise en œuvre des réformes par le Gouvernement.

Une concertation soutenue a eu lieu entre les PTF et le Gouvernement lors des différentes missions de préparation du programme. La bonne exécution du programme a ensuite été surveillée dans le cadre des missions de suivi et d'évaluation articulées autour de la matrice des mesures et du dialogue avec les autorités.

Pour chacun des axes d'intervention des programmes d'AB, cités en début de section 5.2, nous décrivons les contributions de l'AB et les développements du secteur.

5.3.1. Amélioration du cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire du secteur financier a connu une profonde modernisation depuis les années 1990 (QE 3.3, CJ 3.3.3). Il constituait en effet le noyau dur des réformes entreprises dans le secteur financier au Maroc depuis les années 1990 et a été renforcé en plusieurs vagues successives. Il a progressivement été aligné sur les standards internationaux à travers, notamment, la mise en application graduelle des normes Bâle II. Il a notamment renforcé l'indépendance et les pouvoirs de : (i) la Banque centrale *via* la nouvelle loi bancaire de 2006 qui lui confie la responsabilité d'édicter les normes comptables et prudentielles applicables aux établissements de crédit et qui affirme son autonomie en matière de politique monétaire, (ii) l'autorité de supervision du secteur des assurances *via* le projet de loi portant création de l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale (ACAPS), et (iii) l'autorité en charge de la supervision et du contrôle *via* le processus de transformation du Conseil déontologique des valeurs mobilières (CDVM) en Autorité marocaine du marché des capitaux (AMMC). Par ailleurs, les capacités institutionnelles et techniques de la BAM ont été renforcées sur la période.

L'ensemble de ces mesures a été appuyé par les AB et la quasi-totalité des mesures pertinentes au cadre législatif et réglementaire retenues dans les matrices de décaissement a été réalisée. Certaines réformes sensibles, qui étaient des conditions de décaissement (p. ex. le projet de loi relatif à la création de l'AMMC), ont connu des retards. Elles ont nécessité un allongement de la durée des programmes d'AB pour pouvoir être réalisées.

Les acteurs du secteur privé soulignent cependant un décalage entre les lois et les réglementations publiées et leur application concrète sur le terrain. Les textes d'application qui cadrent la mise en œuvre font défaut, il existe des divergences d'interprétation au niveau des administrations ou des tribunaux, et l'administration émet trop de circulaires et d'instructions.

Même si la contribution des PTF n'a pas été jugée comme essentielle par les bénéficiaires, puisque la Banque centrale devait procéder (avec ou sans AB) à la mise à niveau nécessaire pour répondre aux exigences internationales, il apparaît également que les PTF ont apporté une valeur ajoutée en termes d'expertise technique et ont pu, par ce biais et celui des conditions de décaissement, accélérer la mise en œuvre de certaines mesures de réforme.

5.3.2. Amélioration de l'offre de services financiers pour la population

L'amélioration de l'offre de services financiers pour la population, deuxième axe de la réforme du secteur financier, a été appuyée par les programmes d'AB *via* les conditions de décaissement relatives à l'amélioration de la bancarisation (*via* l'entrée en activité de la Banque postale), à l'accroissement du crédit immobilier (notamment par le biais du recours à la garantie de la CCG) et au renforcement du secteur du microcrédit. La quasi-totalité des conditions retenues dans les matrices a été satisfaite.

Ainsi, l'offre de produits financiers pour la population a été diversifiée en fin de période d'évaluation.

L'offre de services bancaires pour la population s'est améliorée grâce à la création de la Banque postale, à laquelle la BAM a octroyé l'agrément de banque fin 2009. La Banque postale est entrée en activité mi-2010 et a lancé de nouveaux produits, dont le crédit immobilier « *Barid Sakane* ». Celui-ci est destiné à toutes les catégories socio-professionnelles et peut bénéficier des garanties mises en place par l'État (*Fogarim*, *Fogalef* et *Fogaloge*).

Pour améliorer l'offre de financement du logement pour les populations à revenus faibles et intermédiaires, le GdM a lancé un fonds de garantie (*Fogarim* en 2004, transformé en *Damane Assakane* en 2009, suite à sa fusion avec *Fogaloge*, et qui est géré par la CCG). La convention relative au Fonds *Damane Assakane* a été amendée pour permettre l'instauration d'un produit de garantie spécifique dédié aux prêts Villes sans bidonvilles (VSB), la levée de la contrainte sur le coût du logement *Fogaloge* et l'allègement des conditions de mise en jeu de la garantie *Damane Assakane*.

De nouveaux produits financiers ont également été offerts, notamment les prêts au logement mis en place par l'État et gérés par la CCG, qui ont permis à des tranches de population sans revenus stables d'accéder à la propriété de leur habitat. Le recours à la garantie de la CCG, qui diminue sensiblement le risque bancaire, a véritablement stimulé l'acquisition de la propriété et a été fortement soutenu par les PTF ; les entretiens menés ont notamment mis en exergue le rôle déterminant des AB dans l'amélioration de l'efficacité de la CCG.

Le MEF a également adopté des arrêtés relatifs aux produits d'épargne Plan épargne logement (PEL), Plan épargne éducation (PEE) et Plan d'épargne en actions (PEA) en 2012.

Enfin, les AB, *via* les conditions de décaissement, ont contribué au renforcement de la gouvernance du secteur du microcrédit. Une réglementation sur le classement et le provisionnement des créances en souffrance des associations de microcrédit a été adoptée par le Gouvernement fin 2009. La BAM a émis une directive relative à la gouvernance au sein des associations de microcrédit. La quasi-totalité de l'encours de crédit des associations de microcrédit a été prise en compte au niveau du Crédit Bureau⁵⁸, ce qui traduit la volonté et l'intérêt de ces associations à accroître la qualité de leur portefeuille.

5.3.3. Amélioration de l'offre de services financiers pour les entreprises

Les programmes d'AB ont soutenu l'amélioration de l'offre de services financiers pour les entreprises, notamment par le biais des indicateurs des matrices relatifs à l'amélioration de l'efficacité du système national de garantie, à l'amélioration de la gestion du risque dans les opérations de crédit, et au développement du capital-risque. La quasi-totalité des conditions retenues dans les matrices a été satisfaite. Plus globalement, les AB ont contribué à la réalisation des résultats suivants de la réforme.

En 2002, l'Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise (ANPME) a été créée et une convention a été signée en 2005 entre le Groupement professionnel des banques du Maroc (GPBM) et la Fédération des PME pour accompagner ces dernières (améliorer leur accès au financement et les suivre après l'obtention du crédit). Ces efforts ont cependant été desservis par plusieurs facteurs, notamment leur faible niveau de structuration.

L'efficacité du système national de garantie s'est améliorée en fin de période d'évaluation, suite à la refonte du système en 2009, qui a conféré à la CCG la responsabilité d'acteur unique en matière de garantie (QE 3.3 - CJ 3.3.1). L'offre de produits pour les entreprises a été lancée en 2010. Elle a été optimisée à travers des produits adaptés correspondant aux différentes phases du cycle de vie des PME (garantie investissement, garantie exploitation, garantie restructuration financière et garantie capital risque pour le renforcement des fonds propres des PME). La couverture du système de garantie a été élargie *via* l'ouverture en 2010 de deux centres d'affaires régionaux, à Tanger et à Agadir. Le produit de garantie pour les TPE a été lancé par la CCG en mai 2012.

⁵⁸ Issu du mandat de la BAM, le Crédit Bureau regroupe toutes les informations sur le crédit aux entreprises et aux particuliers.

L'accès à l'information financière s'est amélioré, permettant ainsi une gestion des risques plus performante. Les avancées concernent trois aspects :

- des progrès dans l'actualisation et la fiabilité des états financiers de la BAM, ainsi que dans la standardisation des éléments minima constitutifs des dossiers de demande de crédit ;
- le développement d'un partenariat avec l'Office marocain de la propriété industrielle et commerciale (OMPIC) et la consultation en ligne des états financiers des PME par les banques ;
- le démarrage des activités d'un « Crédit Bureau » en octobre 2009 dont le nombre de consultations a fortement augmenté depuis son lancement, de 12 500 en janvier 2010 à plus de 80 000 en janvier 2012.

Au total, les AB ont contribué à accroître et à diversifier l'offre de financement des PME, grâce aux interventions de la CCG et aux nouveaux instruments mis en place par l'État et reconnus par le secteur bancaire.

5.3.4. Développement du marché des capitaux

Concernant la dynamisation du marché des capitaux, les matrices des AB étaient articulées autour de la préparation et de l'adoption des différents projets de loi régissant les institutions et les instruments financiers. La quasi-totalité des mesures contenues dans les matrices pour cet axe a été réalisée.

Le développement principal sur la période a été la modernisation graduelle des textes juridiques et réglementaires régissant le marché des capitaux (QE 3.3 - CJ 3.3.3). Les réformes clés menées ont tout d'abord cherché à élargir les pouvoirs de contrôle et de supervision de l'autorité du marché des capitaux, puis à améliorer la gouvernance de la Bourse de Casablanca, et enfin à dynamiser le marché des capitaux. Elles ont concerné : la mise en place d'un marché à terme pour permettre le développement de nouveaux instruments financiers destinés aux investisseurs institutionnels, mais également aux entreprises et aux particuliers ; l'ouverture du capital de la bourse à d'autres institutions que les sociétés de bourse ; l'élargissement du champ de la titrisation visant à améliorer la protection des investisseurs et à renforcer le rôle du CDVM dans la supervision et le contrôle de ce marché ; l'introduction des obligations sécurisées pour permettre aux banques de mobiliser des ressources longues et à faible coût et les doter d'un instrument de gestion actifs/passifs ; l'adoption du statut « *Casablanca Finance City* » dotant la place casablancaise de mesures à même de lui assurer l'attractivité souhaitée ; un projet de cadre législatif (en cours en 2013) régissant les organismes de placement collectif en immobilier (OPCI).

Tableau 18. Résumé de l'Étape 1, secteur financier

Inputs des AB	Produits directs des AB	Produits indirects des AB
<p>Financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 741 M euros décaissés dans le cadre de 5 programmes d'AB de la BAD et de la BM (PASFI IV décaissé en 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accélération de la mise en place des réformes • Meilleur alignement de l'assistance sur la politique du GdM • Assistance extérieure mieux harmonisée entre PTF (matrices globalement communes et missions conjointes) <p>Mais</p> <p>Freins à l'harmonisation (calendriers de décaissement pas toujours synchronisés)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Offre de services financiers aux populations et entreprises améliorée notamment par le biais de la CCG
<p>Appuis techniques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • AT BAD (système national de garantie, renforcement de la supervision, et code monétaire et financier) et BM (gestion de la dette) Travaux analytiques BM 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités mieux coordonné • Rapports analytiques de la BM aidant le Gouvernement à s'engager dans les réformes • Accompagnement technique des réformes 	<ul style="list-style-type: none"> • Offre de services financiers aux entreprises améliorée et dynamisation du marché des capitaux
<p>Conditionnalités et dialogue de politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dialogue BAD/BM et MEF (DTFE) permettant de définir une série de mesures de réforme à mettre en œuvre de façon séquencée • Missions de suivi conjointes BAD/BM 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue de politiques mieux coordonné • Conditions de décaissement mieux harmonisées <p>Mais</p> <p>Freins à l'harmonisation (déclencheurs propres)</p>	<p>AB ont accompagné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'alignement du cadre législatif et réglementaire du secteur financier sur les standards internationaux • L'amélioration de l'offre de services financiers pour la population • L'amélioration de l'offre de services financiers pour les entreprises • La dynamisation du marché des capitaux (préparation et adoption de projets de loi régissant les institutions et les instruments financiers)

Source : ADE.

5.4. Étape 2 : les résultats et impacts et les facteurs déterminants

Le secteur financier s'est consolidé au cours de la période : son poids dans l'économie et la qualité de ses actifs se sont accrus ; la capitalisation boursière a connu une croissance rapide ; la population et les entreprises ont eu un recours plus important à des produits financiers. Ces évolutions ont favorisé l'expansion du secteur privé et la création de revenus et d'emplois pour la population, et par là-même, contribué à la croissance économique.

5.4.1. Poids du secteur financier et qualité des actifs bancaires

Le montant des prêts à l'économie a plus que doublé entre 2006 et 2011, passant entre ces deux dates de 419,8 millions DHM (72,7 % du PIB) à 923,9 millions DHM (109,6 % du PIB). La distribution de ces crédits entre les entreprises et les ménages est restée pratiquement stable dans la proportion de 80 %-20 %. La politique budgétaire ainsi que les efforts faits en terme de restructuration des établissements financiers, accompagnés par les initiatives citées *supra* d'amélioration de l'offre des crédits bancaires aux populations et aux entreprises, ont permis ce développement important des prêts à l'économie.

La rentabilité des banques et des institutions financières s'est améliorée grâce aux mesures de restructuration des établissements financiers et aux nouvelles réglementations mises en œuvre, qui ont permis le renforcement de l'indépendance et des pouvoirs de la Banque centrale et des autorités de supervision des assurances et du marché des capitaux. La situation bilancielle des banques s'est améliorée. En particulier, le taux des créances en souffrance dans le total de leurs encours de crédits a diminué constamment, de 7,7 % en 2005 à un peu moins de 5 % en 2012 (situant ainsi le Maroc dans les normes internationales) et la rentabilité de leurs fonds propres, qui était très faible, voire négative au début des années 2000, s'est maintenue depuis 2006 à des niveaux proches de 15 % (ou plus). Comme les banques, les sociétés financières ont vu leur rentabilité s'améliorer nettement entre le début et la fin des années 2000, bien que dans leur cas le taux des créances en souffrance soit demeuré relativement élevé, entre 9 % et 10 %. Les réformes et les nouvelles règles prudentielles imposées au secteur à travers l'application des règles de Bâle I et II expliquent l'amélioration de la couverture des créances douteuses.

Le système financier marocain n'a globalement pas pâti de la crise financière pour deux raisons essentielles. La première a trait au cadre réglementaire, qui vise au strict respect des règles prudentielles de Bâle II. La deuxième est liée à sa faible intégration dans la finance mondiale (faible part des actifs étrangers dans le total des actifs des banques marocaines et faible part des non-résidents dans la capitalisation boursière).

5.4.2. Capitalisation boursière et gestion de la dette

Le marché des capitaux du Maroc a connu une croissance rapide au cours des années 2000. La capitalisation boursière a fortement augmenté entre 2000 et 2010 (passant de 114,9 milliards DHM fin 2000 à 579 milliards DHM fin 2010). Le poids de la capitalisation boursière dans le PIB a été de 72,7 % sur 2005-2009 contre 28 % sur 2000-2004. Dans le contexte de crise internationale des bourses, notamment européennes, connu en fin de période d'évaluation, et du fait des incertitudes sociopolitiques qui ont pesé sur la région début 2011, la capitalisation de la Bourse de Casablanca a baissé entre 2010 et 2012 pour atteindre 445,3 milliards DHM fin 2012. Les assurances et caisses de retraite sont des acteurs essentiels pour le développement du marché des capitaux puisqu'elles absorbent un volume d'actifs financiers émis par des institutions financières et non financières nationales équivalent respectivement à 18,8 % du PIB (de loin le plus élevé de la région du Moyen-Orient et Afrique du Nord - MENA) et plus de 20 % du PIB (soit le ratio le plus élevé de la région) en 2011. En 2012, la bourse était dominée par le secteur bancaire (un tiers), les télécommunications (20,8 %), l'industrie (19 %), les services (12,4 %) et les sociétés financières (7,2 %). Ces développements ont été un résultat direct des mesures de réforme énoncées *supra* ayant trait à l'approfondissement du marché des capitaux.

En parallèle, la gestion de la dette en termes de fréquence et de maturité des émissions des bons du Trésor a été améliorée. Le nombre des lignes des émissions de bons du Trésor a été réduit (de 200 lignes en 2007 à 157 lignes en 2010). Les émissions se sont caractérisées par un retour sur des maturités moyennes et longues (5 à 20 ans, car le taux d'intérêt offert sur les emprunts à 30 ans est jugé bas par les investisseurs). Par ailleurs, deux lignes de *benchmark* ont été établies sur 5 et 10 ans (maturités ayant le plus de potentiel en termes de liquidité) avec des volumes de 5 à 10 milliards DHM. La fréquence des émissions pour les maturités à deux ans a été augmentée afin d'améliorer la liquidité. Globalement, le Trésor a été plus présent sur le marché aux différentes maturités, avec une émission de 1 milliard DHM par *benchmark*. La politique budgétaire, ainsi que la politique de réforme du secteur financier ont joué un rôle dans cette évolution.

5.4.3. Utilisation accrue de services de financement diversifiés par la population

La bancarisation de la population a progressé au cours de la période d'évaluation, surtout depuis l'entrée en activité de la Banque postale mi-2010 (QE3.3, CJ3.3.1). Le taux global de bancarisation est passé de 34 % en 2003 à 57 % en 2012. L'entrée en activité de la Banque postale a permis aux couches sociales défavorisées (notamment celles à revenus irréguliers) d'accéder à des nouveaux produits financiers leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie. Le réseau des agences bancaires s'est densifié (le nombre d'agences est passé de 2 223 en 2005 à 5 496 en 2012), mais celles-ci demeurant concentrées autour des grandes villes, le taux de bancarisation en zone rurale est resté très faible (autour de 10 %).

La population a eu un recours croissant à différents types de crédit au cours de la période.

- Concernant les crédits au logement classiques, les banques ont réussi à fournir au cours des dernières années une offre de crédit répondant aux exigences du marché, pourtant fortement concurrentiel. Le crédit de logement à la population s'est développé, passant de 52 milliards DHM en 2005 à plus de 150 milliards DHM en 2012. On note cependant un tassement de l'évolution en 2012, du fait du contexte de resserrement des liquidités bancaires.

- Concernant le financement du logement des populations à revenus faibles et intermédiaires, les crédits garantis *Fogarim* ont atteint 7,5 milliards DHM en août 2009 (soit 7 % du portefeuille de prêts hypothécaires) avec un faible taux de défaut (moins de 2 %). Depuis son lancement et en date d'octobre 2013, le fonds *Damane Assakane* a bénéficié à environ 100 000 ménages et son volume d'engagements s'est établi à près de 13 milliards DHM. Le taux de sinistralité du crédit immobilier garanti par l'État a cependant augmenté en 2012 (3,3 % en 2012 contre 2 % en 2011).

- De nouveaux produits, tels que le crédit-bail, ont connu des taux de progressions constants (de 4,3 milliards DHM à 9,4 milliards DHM pour les particuliers, et de 16,5 milliards DHM à 40,3 milliards DHM pour les entreprises). Les sociétés de crédits à la consommation ont connu aussi une progression de leur chiffre d'affaires (16,1 milliards DHM en 2005 à 29,5 milliards DHM en 2012).

- L'activité du microcrédit est restée marginale (2,4 % de la population ayant un prêt en 2011 - encours de 4,6 milliards DHM - contre 2,1 % en 2002) et tendait à régresser au cours des dernières années en raison d'une sélection plus rigoureuse des emprunteurs.

L'ensemble de ces développements a clairement été un résultat des politiques de réforme du secteur financier mises en œuvre sur la période : l'amélioration de l'offre de services financiers pour la population a inclus, tel que nous l'avons vu, des mesures d'amélioration de la bancarisation et de l'offre de produits financiers diversifiés incluant les crédits immobiliers, les plans d'épargne et le microcrédit.

5.4.4. Utilisation accrue de services de financement diversifiés par les entreprises

Selon une étude d'impact⁵⁹ réalisée par le cabinet Deloitte en 2012, les engagements de la CCG en faveur des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) se sont considérablement développés : ils ont couvert, à fin 2012, 14,5 % des crédits bancaires accordés aux MPME, soit 0,7 % du PIB, ce qui place le Maroc en position de leader au niveau régional.

Cette même étude souligne que le système de garantie a eu des retombées positives sur les PME, les banques, le Trésor public, et la CCG.

- Concernant les PME, l'étude met en avant une additionnalité de 81 % en nombre et de 63 % en volume de crédits, ce qui démontre que les interventions de la CCG ont couvert essentiellement des entreprises qui n'auraient pas pu accéder au financement ou qui n'auraient pas pu obtenir les niveaux de financement escomptés sans la garantie de la CCG.

- Concernant les banques, la garantie de la CCG, en réduisant le risque lié aux créations de très petites entreprises (TPE) et de PME, a encouragé les banques à augmenter leurs engagements vers cette catégorie d'entreprises, perçues comme plus risquée. Elle a également permis la création de nouvelles opportunités d'affaires (crédits de fonctionnement, cautions...), qui accompagnent quasi systématiquement les prêts d'investissement. Enfin, elle a engendré des coûts de suivi et de gestion faibles, notamment depuis l'instauration de la délégation et de l'automatisation du reporting pour les prêts de faible montant.

- Concernant le Trésor public, la garantie, qui offre un effet de levier et ne nécessite pas un décaissement immédiat, a permis d'optimiser l'utilisation des ressources par rapport à des mesures alternatives telles que les subventions et les ristournes. Elle a également permis de générer des recettes fiscales directes et indirectes au titre des opérations bancaires et des activités des PME garanties.

59 Cabinet Deloitte (2012), *Étude d'impact sur le système national des garanties en faveur des PME*.

- Concernant la CCG, l'étude note, au regard des résultats obtenus à partir du portefeuille sous examen, que la garantie accordée par la CCG s'est révélée efficace et efficiente. Les crédits accordés par la CCG sont passés de 7,5 % des concours bancaires à l'investissement en 2009 à 14,6 % en 2010.

L'étude souligne finalement que cette performance a été desservie par plusieurs facteurs, tels que le faible niveau de structuration des PME et l'insuffisant effort déployé par les corporations professionnelles en vue de sensibiliser les entreprises aux opportunités offertes par la garantie institutionnelle.

L'amélioration de l'offre de services financiers pour les entreprises, incluant notamment la refonte du système national de garantie avec le lancement de différents produits de garantie et une gestion des risques plus performante, ont été les moteurs de ces développements.

Le rapport 2011/2012 du Forum économique mondial montre par ailleurs que les conditions de financement des entreprises (disponibilité et coûts des services financiers, facilité d'accès au crédit, disponibilité de capital risque, solidité des banques, et réglementation du marché des changes) sont perçues par les dirigeants d'entreprises interrogés comme étant plus favorables au Maroc qu'en Algérie, en Égypte ou en Tunisie. Concernant les possibilités de financement par le marché boursier local, l'Égypte et la Tunisie sont toutefois mieux notées que le Maroc.

Tableau 19. Résumé de l'Étape 2, secteur financier

Résultats et impacts du secteur financier	Facteurs déterminants majeurs liés à la réforme du secteur financier	Autres facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la capitalisation boursière • Amélioration de la gestion de la dette • Utilisation accrue par la population et les entreprises de produits financiers diversifiés • Amélioration du taux d'investissement du secteur privé • Hausse des investissements directs étrangers (IDE) • Développement du secteur privé 	<p>Mesures visant à accroître la disponibilité des financements pour le secteur productif et les PME et politique de restructuration du secteur financier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alignement du cadre législatif et réglementaire du secteur financier sur les standards internationaux (renforcement de l'indépendance et des pouvoirs de la Banque centrale, et des autorités de supervision des assurances et du marché des capitaux) • Amélioration de l'offre de services financiers pour la population (banclarisation, crédits immobiliers, plans d'épargne et gouvernance du secteur du microcrédit) • Amélioration de l'offre de services financiers pour les entreprises (refonte du système national de garantie – lancement de différents produits de garantie – et gestion des risques plus performante) • Dynamisation du marché des capitaux et du secteur des assurances (préparation et adoption de projets de loi régissant les institutions et les instruments financiers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accords de Bâle • Politiques visant à préserver les équilibres macroéconomiques : réformes fiscales orientées vers la stimulation des investissements productifs, politique budgétaire d'accroissement des ressources et contrôle des dépenses • Politiques visant à améliorer le climat de l'investissement et la compétitivité des PME • Stabilité politique et sociale au Maroc

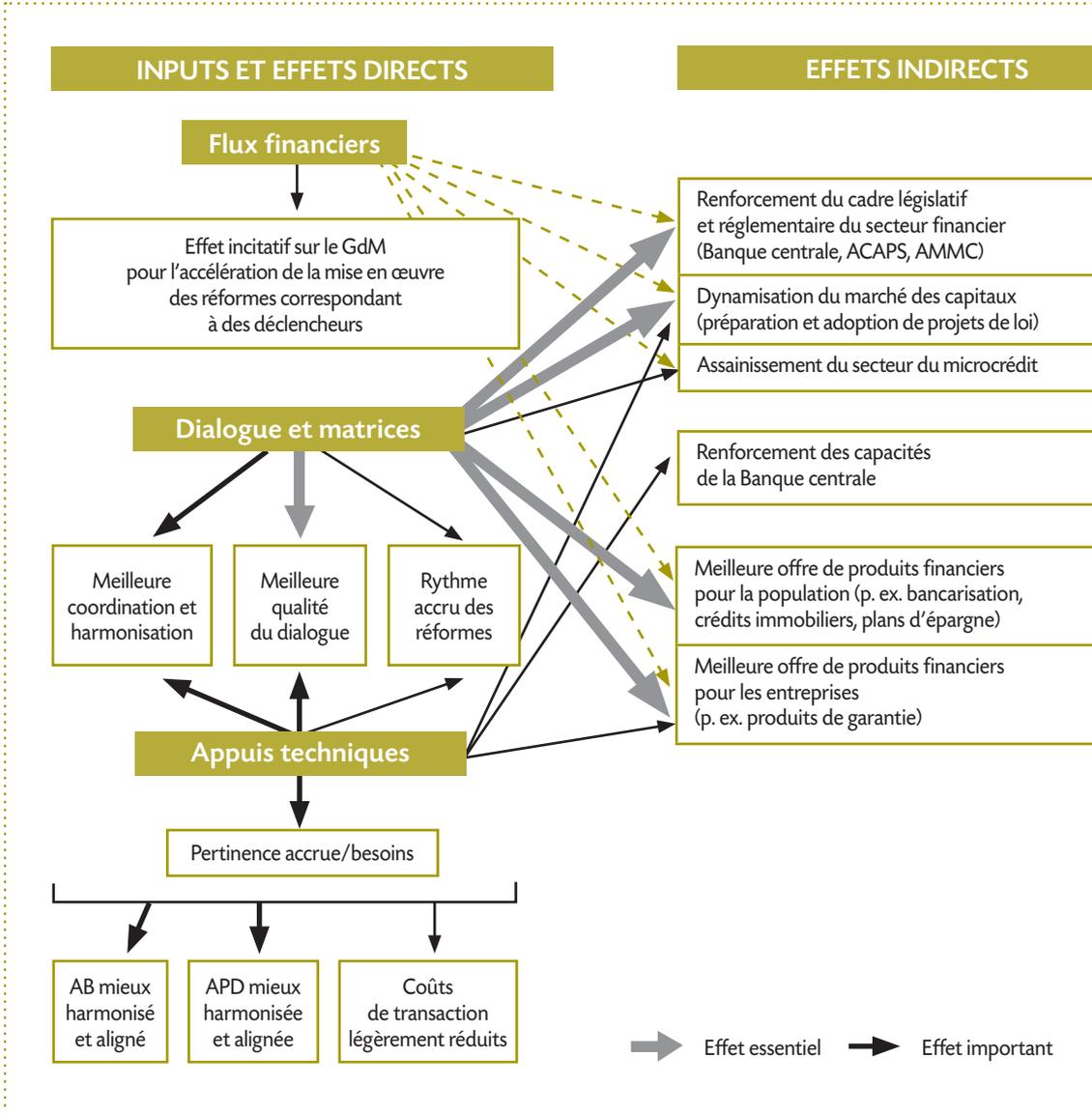
Source : ADE.

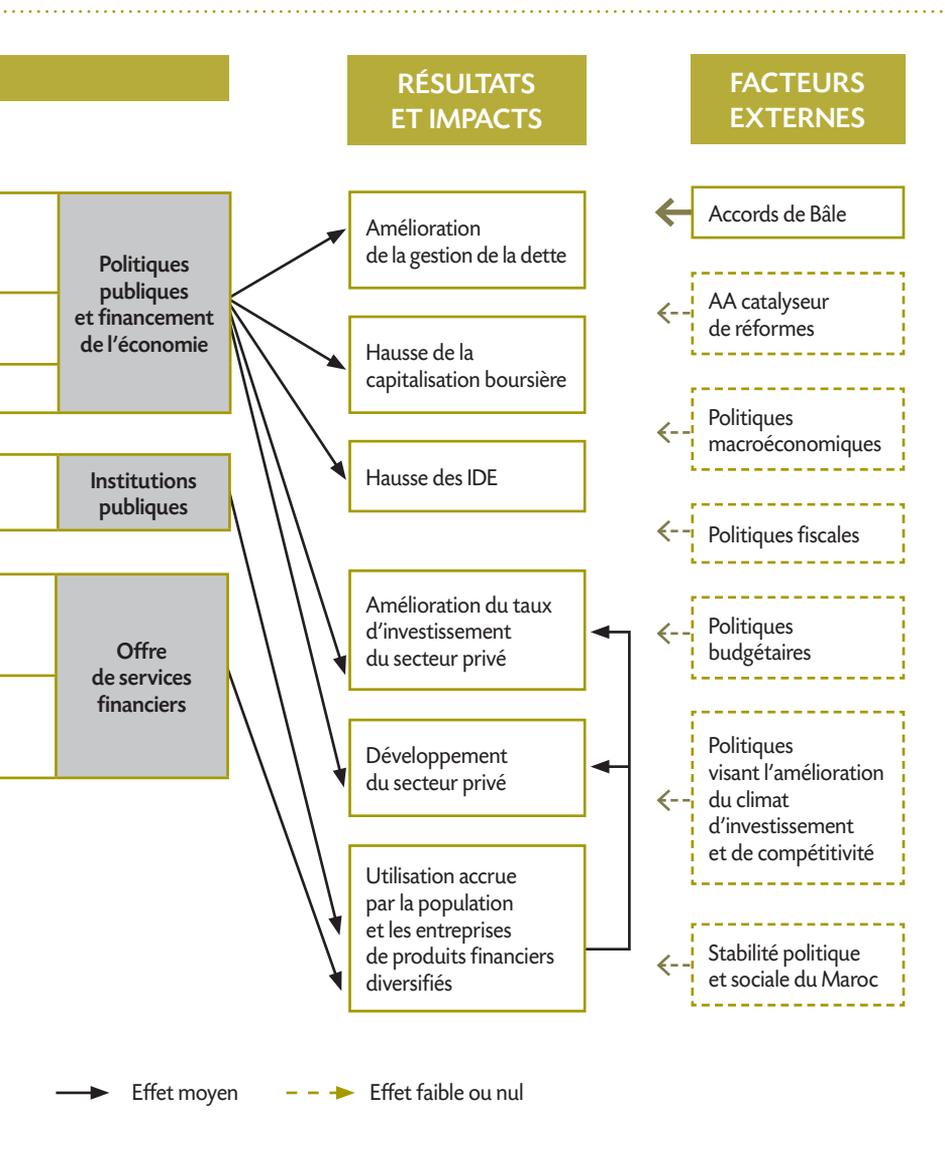
5.5. Étape 3 : contribution des appuis budgétaires aux résultats et impacts

Les programmes d'AB ont accompagné un processus de réformes déjà engagé par le Gouvernement, qui visait à doter le Maroc d'un système financier moderne et solide capable d'assurer une mobilisation efficace de l'épargne. Ils n'ont pas été déterminants dans la décision de conduire ces réformes, ni dans leur mise en œuvre, mais ont permis de soutenir efficacement ce processus, particulièrement *via* les travaux analytiques produits en amont de la formulation des programmes d'AB et le dialogue de politiques intense mené lors des phases de préparation des programmes.

Les réformes dans le secteur ont enregistré un bilan globalement positif. Elles ont permis une refonte du cadre législatif et réglementaire, qui a renforcé l'indépendance et les pouvoirs de la Banque centrale et des autorités de supervision des assurances et du marché des capitaux, une amélioration de l'accès de la population aux services financiers, un meilleur financement des entreprises (dont les PME) et une dynamisation du marché des capitaux *via* notamment la modernisation de la Bourse de Casablanca. Les programmes d'AB ont soutenu l'ensemble de ces réformes et ont donc contribué au développement d'un environnement favorable aux activités du secteur privé.

Schéma 5. Résumé de l'Étape 3, secteur financier





6. Appréciation d'ensemble et conclusions

Ce chapitre vise à présenter les conclusions de l'évaluation. Celles-ci découlent des constats présentés dans le cadre des analyses transversales et sectorielles (chapitres 1 à 5) et sont discutées au regard du contexte dans lequel la coopération a pris place (voir l'introduction). Elles sont précédées d'une appréciation d'ensemble des opérations d'AB au Maroc.

6.1. Appréciation d'ensemble

Les AB au Maroc sur la période 2005-2012 n'ont pas représenté un ensemble homogène :

- durant la période, 54 programmes d'AB ont été mis en œuvre au Maroc. Ils ont été constitués de 40 opérations d'AB sectoriel octroyés dans 8 secteurs, d'un programme multi-sectoriel et de 13 programmes dans le domaine transversal de la gouvernance publique ;
- un groupe restreint mais diversifié de PTF (7) a participé : trois multilatéraux importants (BAD, BM et UE), deux bilatéraux au financement plus modeste (France et Espagne), un ne participant que financièrement (la KfW, qui a été un partenaire silencieux dans l'un des programmes de l'UE), et enfin la BEI, qui n'intervient pas sous une forme entièrement assimilable à de l'AB. Pour chacun de ces PTF, l'AB a été octroyé avec des objectifs différents, des contraintes et des modalités de mise en œuvre propres et dans des secteurs variés ;
- enfin, et au-delà des différences d'approche de l'AB entre PTF, les 54 programmes d'AB sectoriel n'ont pas tous revêtu toutes les caractéristiques traditionnelles de l'AB⁶⁰ : la plupart des programmes ont été focalisés *via* leurs objectifs, axes ou conditions de décaissement, sur certaines priorités au sein des stratégies sectorielles, sur un sous-secteur, un sous-programme, quelques activités dans un programme ou une zone géographique (et n'ont donc pas eu d'envergure sectorielle, bien qu'ayant été alignés sur une approche de secteur) ; les programmes ont mis en place des systèmes de rapportage orientés vers la satisfaction des besoins des PTF plutôt que vers les besoins de gestionnaires de programmes ; et les matrices de suivi/décaissement ont davantage porté sur la mise en œuvre de mesures de processus, souvent liées à l'acquis de l'UE, que sur l'atteinte de résultats (définis comme les réponses positives des bénéficiaires – utilisateurs de services et acteurs économiques – à la fourniture de services).

60 Voir par exemple ODI (2010), *Sector Budget Support in Practice, Good Practice Note*, February ; OECD (2006), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, volume 2* ; UE (2012), *Budget Support Guidelines – Part II*.

Ces traits contrastés des AB ont rendu difficile un jugement univoque. L'équipe a néanmoins veillé, au regard des objectifs de cette évaluation, à fournir une appréciation des effets de l'ensemble de ces appuis budgétaires sectoriels. Elle a également veillé à souligner autant que possible les nuances et spécificités, notamment dans les conclusions qui détaillent des points spécifiques de l'appréciation d'ensemble.

En raison de la grande diversité d'objectifs, d'approches et de caractéristiques des programmes d'AB émanant de différents PTF, quelques constats généraux forts mais contrastés se dégagent sur les effets de l'utilisation de l'AB en tant qu'instrument de financement pour l'appui aux réformes et politiques mises en œuvre par le GdM sur la période étudiée. Nous les présentons sous trois angles :

(i) Dans chacun des secteurs d'appui, l'utilisation de l'AB a eu des effets directs positifs importants sur l'interaction entre le Gouvernement et les PTF et sur la nature même de la coopération, mais l'alignement et l'harmonisation ont été limités par la focalisation sous-sectorielle des AB :

- l'utilisation de l'instrument AB sectoriel a permis d'établir un dialogue sur les politiques sectorielles, même si ce dialogue a reflété le caractère « focalisé » des AB et a ainsi été, dans la plupart des cas, fragmenté car restreint à des sous-secteurs ou des programmes particuliers. Alors que le dialogue a, dans la plupart des cas, revêtu un caractère stratégique lors de la préparation et formulation des programmes, il est resté plus technique et opérationnel que stratégique durant la mise en œuvre, car principalement axé sur les indicateurs des matrices de suivi/décaissement (voir la conclusion 2) ;

- l'amélioration de la coordination des PTF (y compris des actions et programmes conjoints) et une mise en place de cadres de concertation avec le Gouvernement ont facilité le dialogue de politiques. La coordination n'a toutefois pas toujours été étendue aux autres PTF et a d'ailleurs parfois supplanté des initiatives de coordination plus larges (voir la conclusion 5) ;

- enfin, l'action des PTF dans ce dialogue a contribué à renforcer l'approche sectorielle dans les secteurs. Pourtant, cet alignement est resté limité par la focalisation sous-sectorielle des stratégies marocaines et donc des AB. L'action des PTF s'est aussi accompagnée d'une meilleure harmonisation de l'ensemble des PTF ainsi que de leur alignement sur les politiques sectorielles, mais cette harmonisation n'a pas réussi à gommer les caractéristiques individuelles de chaque PTF, les matrices conjointes restant souvent des matrices intégrées à indicateurs multiples, reflétant les spécificités ou objectifs de chacun des PTF (voir la conclusion 3).

La mise en œuvre des programmes d'AB s'est accompagnée d'avancées en matière de coordination, d'harmonisation et d'alignement de l'aide.

(ii) L'AB a contribué à insuffler des changements dans le cadre et le mode opérationnels du secteur public dans les secteurs concernés :

- l'appui financier, l'implication des PTF dans les dossiers de réforme et l'apport d'apuis techniques pour concevoir et accompagner la mise en œuvre des réformes ont été des gages de soutien, d'encouragement et de confiance dans les réformes poursuivies, facilitant ainsi leur adoption et leur mise en œuvre par les autorités (voir la conclusion 1). Le dialogue sur les politiques et le conseil technique ont permis d'assister les autorités dans la conception de réformes complexes, de mettre l'accent sur certaines mesures sensibles, et, par le suivi de leur mise en œuvre et leur soutien, de maintenir le cap des réformes (voir la conclusion 2). Les AB ont encouragé la mise en place de cadres législatifs, réglementaires et institutionnels, et ont contribué au développement d'outils de gestion et de formation des cadres à leur utilisation, permettant au GdM de mettre en œuvre plus efficacement ses politiques publiques (voir les conclusions 10 et 11) ;

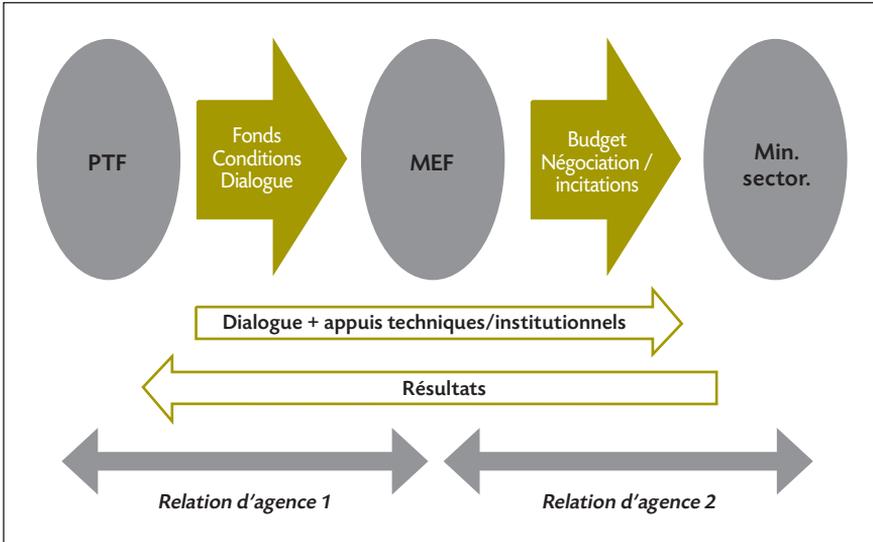
- par contre, en choisissant des indicateurs de suivi et de décaissement ciblés principalement sur la prise de mesures législatives, réglementaires et d'organisation institutionnelle, les PTF ont cherché à influencer le champ, la nature, l'échelle, ou le rythme des processus de réformes dans les différents secteurs. Cette approche n'a pas eu les effets escomptés : le plus souvent, les dossiers difficiles, qui représentent par ailleurs un engagement politique fort, n'ont pas avancé ou, le cas échéant (mesures satisfaites), ils n'ont pas été mis en œuvre (textes législatifs préparés mais non votés ou si votés pas encore appliqués) (voir la conclusion 10). Cela a notamment été lié au fait que les ministères appuyés n'ont pas toujours été responsables des mesures à satisfaire pour les programmes d'AB dans leur secteur (cf. encadré 2).

Encadré 2. Appui budgétaire et relations d'agence

D'un point de vue économique, les relations entre PTF et Gouvernement d'une part, et entre agences du Gouvernement d'autre part, consistent en ce qu'on appelle des relations d'agence ou de « principal-agent ». Dans ce type de relation, un « principal » détient des ressources (resp. d'un PTF ; MEF) et entend les faire gérer par un « agent » (resp. du Gouvernement récipiendaire ; ministères sectoriels) afin d'obtenir des résultats. Ces relations sont sujettes à une asymétrie d'information, au sens où l'agent est généralement mieux informé que le principal sur les conditions dans lesquelles il travaille et sur ses propres efforts, qui influencent les résultats obtenus. Dès lors, le contrat conclu entre le principal et l'agent tentera d'assurer la congruence entre les intérêts du principal et de l'agent, en donnant à l'agent les incitations adéquates pour qu'il travaille dans le sens des intérêts du principal. La relation sous-jacente à l'AB peut donc être résumée comme suit : la réalité étant plus complexe, de par la multiplicité des PTF et des ministères sectoriels, et les actions de certains (p. ex. : hydraulique, assainissement) influençant donc les résultats des autres (p. ex. : santé).

...

...



Si les termes du contrat liant les PTF au MEF sont bien négociés avec les ministères techniques, c'est le MEF qui leur donne les incitations adéquates pour obtenir les résultats fixés. La relation d'agence n° 1 devient donc principalement une relation entre le PTF et le MEF puisque les apports financiers sont confiés au MEF alors que la relation d'agence n° 2 est entre le MEF et les ministères sectoriels. De ce fait, bien que les PTF mènent un dialogue régulier et apportent des appuis techniques/institutionnels aux ministères, les contrats d'AB font largement abstraction de la relation d'agence n° 2, et donc de l'économie politique locale de négociations budgétaires. Ceci concourt à expliquer le faible pouvoir d'incitation de l'AB sur les actions et les résultats des ministères sectoriels.

Dans un contexte de réforme profonde de l'économie marocaine, les AB ont été gage d'un engagement politique mutuel du GdM et des PTF dans la poursuite d'objectifs communs. Les AB ont représenté un soutien politique et technique aux réformes engagées.

(iii) En matière de résultats et d'impacts sur la population dans les secteurs étudiés, les AB, par leur dialogue et accompagnement technique, ont influencé la mise en œuvre des politiques publiques et la gestion des secteurs (avec des effets sur la population mesurables à moyen-long terme) ; l'incidence des AB sur l'affectation des dépenses publiques et sur l'offre de services, qui permet d'impacter directement les populations, a été relativement limitée.

- Dans le domaine de la gouvernance publique, de la CMB, et pour le secteur financier, l'appui a avant tout visé à accompagner la mise en œuvre de mesures de réforme⁶¹ ; la contribution des AB aux impacts sur la population ne pourra être appréciée que dans le moyen-long terme, les effets étant surtout identifiables au niveau des politiques publiques et des institutions publiques. Dans les secteurs sociaux (éducation, santé), l'appui a visé des résultats de développement ; les AB ont contribué aux impacts sur la population dans la mesure de leurs apports financiers relativement limités (plus importants en alphabétisation et éducation non formelle). Ils ont également eu des effets importants sur les politiques publiques et la gestion du secteur, qui devraient avoir, à leur tour, à moyen-long terme, des effets sur les résultats de développement (voir les conclusions 13, 14 et 15).

- Les programmes d'AB n'ont généralement pas favorisé une focalisation de l'attention des PTF et du Gouvernement sur les effets des réformes appuyées sur les populations. Seule une minorité de programmes d'AB (dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, et du transport rural) a intégré, au moins pour une part, la dimension résultats des réformes dans les matrices de décaissement. L'ensemble des autres programmes ont suivi la mise en œuvre de réformes à travers des indicateurs de processus, ce qui a permis d'accompagner utilement la séquence de mise en œuvre de mesures de réformes, mais pas de se concentrer sur la finalité de l'action publique (voir les conclusions 7 et 12). De plus, les programmes d'AB au Maroc n'ont pas analysé la qualité du budget et de la dépense, et n'ont pas contribué à améliorer l'alignement des allocations budgétaires aux priorités de la politique en favorisant l'utilisation du budget comme un outil de traduction des priorités de politique (voir la conclusion 8).

Les AB ont avant tout cherché à accompagner la mise en place d'un cadre (législatif, institutionnel, organisationnel) de politiques publiques œuvrant pour la réalisation des objectifs de long terme de croissance et de réduction de la pauvreté mais ils n'ont pas permis d'attester de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacités de ces politiques publiques.

61 L'accompagnement de la mise en œuvre des mesures de réformes a également été l'objet principal des programmes dans les autres secteurs (agriculture, énergie, transport, assainissement, INDH, équité et égalité femmes-hommes, etc.) qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse au niveau de l'étape 2 de la méthodologie.

6.2. Conclusions

Les conclusions sont présentées pour chacune des étapes et sont rassemblées dans un schéma récapitulatif permettant de mettre en exergue la force des liens à chaque étape.

Étape 1, niveau 1 : inputs

Conclusion 1 sur les inputs de l'AB

Repose sur les sections 1.1.2, 1.1.4, 1.4.1 et 2.2.4

Le bénéfice retiré par le Maroc d'opérations sous forme d'AB a plutôt résidé dans le dialogue sur les politiques et l'accompagnement technique que dans les montants financiers.

- Les trois intrants de l'AB sont indissociables car intimement liés les uns aux autres et il n'est pas possible de dire ce qu'il aurait été possible de faire si l'une des trois composantes n'avait pas été présente au Maroc. Les flux financiers, accompagnés du dialogue et de l'accompagnement technique, ont donné un gage de crédibilité aux réformes entreprises par le Maroc concernant l'administration publique et le secteur financier. Pour autant, les montants d'AB en tant que source de financement pour l'État, représentant 2,1 % des ressources budgétaires totales sur 2005-2012, ont été relativement modestes tout en constituant un apport de ressources non négligeable pour le Gouvernement, dans la mesure où ils sont estimés avoir représenté 5,2 % des dépenses discrétionnaires sur la période. Les secteurs retenus pour des opérations sous forme d'AB n'ont pour autant pas bénéficié d'une augmentation de leurs budgets, excepté pour l'éducation non formelle et l'alphabetisation. En effet, la part relative des dotations budgétaires à l'ensemble des ministères sectoriels ayant bénéficié (d'une manière notionnelle) d'AB dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement a été stable sur la période 2005-2009 puis a augmenté en 2010, du fait d'un effort significatif pour réduire les dépenses communes (-40 % entre 2009 et 2010) et non d'une augmentation réelle des dépenses dans ces secteurs.

- L'accompagnement technique des AB, le plus souvent fourni par l'UE et la BM sous forme d'appui-conseil, de travaux analytiques ou d'AT, a été l'un des points forts de l'instrument. Il a permis d'apporter le savoir-faire requis pour aider à la conception et à l'accompagnement de la mise en œuvre des réformes dans les secteurs de la gouvernance publique, de l'éducation, de la santé (y compris CMB), de l'agriculture, de l'habitat social et du développement humain, et pour faciliter l'adoption de nouveaux outils de gestion. Il a joué un rôle déterminant dans le renforcement de l'organisation institutionnelle et du cadre institutionnel des ministères bénéficiaires.

- Le dialogue sur les politiques a également joué un rôle déterminant dans l'accompagnement à la conception et à la mise en œuvre des réformes (voir la conclusion 2).

Conclusion 2 sur le dialogue sur les politiques

Repose sur les sections 1.1.3, 1.2 et 1.3

Les appuis budgétaires ont créé un espace de dialogue sectoriel conjoint, qui est toutefois demeuré plus technique que stratégique. Les AB ont permis d'établir un cadre de concertation pour le dialogue au niveau des secteurs appuyés, formalisé par des cadres de partenariat et des lettres d'entente pour les secteurs de l'éducation et de la santé. L'essentiel du dialogue stratégique a été tenu durant les missions d'identification des programmes d'AB, les missions de suivi faisant plus l'objet d'échanges techniques. Le dialogue a aidé les autorités à maintenir le cap des réformes et a été un accélérateur pour la mise en œuvre de certaines d'entre elles, même s'il est resté fortement attaché aux thèmes liés directement aux indicateurs dans les matrices, au détriment d'un dialogue plus stratégique portant sur la mise en œuvre de l'ensemble de la politique sectorielle. De ce fait, la mesure dans laquelle les PTF ont pu embrasser une vision stratégique des secteurs appuyés a été limitée par la focalisation des objectifs et des matrices des programmes d'AB sur certains aspects de la stratégie sectorielle ou sur certaines activités.

Les AB n'ont pas offert l'opportunité d'un dialogue sur la politique économique générale, qui s'est surtout tenu avec le FMI ou dans le cadre de l'AA/SA, et le dialogue politique a davantage été mené à travers les organes de mise en œuvre de l'AA (Conseil et Comité d'association). Ces organes ont également permis d'assurer un suivi technique des Plans d'action.

Étape 1, niveau 2 : produits directs

Conclusion 3 sur les flux d'assistance extérieure, l'alignement et l'harmonisation

Repose sur la section 1.1.1

L'assistance extérieure au Maroc sur la période 2005-2012 a été tirée par l'AB, qui a favorisé l'alignement de l'aide et son harmonisation. Les montants croissants des AB ont permis de maintenir à son niveau, sur la période sous revue, la part de l'APD au Maroc (relativement au PIB et aux ressources publiques), et d'améliorer la prévisibilité des financements extérieurs sur plusieurs années (mais les décaissements intra-annuels n'ont pas été prévisibles). Globalement, les AB ont contribué à accroître l'alignement sur les procédures nationales et l'harmonisation entre PTF pour l'ensemble de l'aide ; ils ont en outre permis

d'attirer d'autres PTF dans les secteurs appuyés et vers l'utilisation des procédures nationales. Cependant, certains programmes d'AB ont créé des systèmes *ad hoc* pour la gestion des AB (suivi, missions, rapports, etc.).

Conclusion 4 sur l'accroissement des ressources budgétaires

Repose sur les sections 1.1.2 et 1.1.3

Les AB ont augmenté la marge de manœuvre budgétaire du Gouvernement en période de tensions de trésorerie. Sur la période 2005-2012, bien que contribuant pour une part très faible aux dépenses publiques (même en ne considérant que celles de l'État central), ils ont permis d'apporter des fonds supplémentaires à des moments utiles (de déficit budgétaire prononcé) et d'augmenter sensiblement et de manière prévisible la marge de manœuvre budgétaire du Gouvernement sur l'affectation des dépenses discrétionnaires. Ces dernières n'ont pas été allouées aux secteurs appuyés par les AB dont la part relative dans le budget de l'État n'a pas augmenté durant la période (voir la conclusion 1).

Conclusion 5 sur la coordination entre PTF

Repose sur les sections 1.1.4 et 1.3

La coordination entre PTF octroyant de l'AB a été fortement améliorée grâce aux AB. Ils ont facilité la coordination du dialogue de politiques (entre PTF et avec le Gouvernement), notamment par le biais de travaux conjoints et de cadres de concertation sectoriels mis sur pied par le Gouvernement pour mieux gérer les AB et faciliter le suivi de leur mise en œuvre. Les AB ont également favorisé la complémentarité entre les PTF en termes de fourniture d'appuis techniques. L'harmonisation entre PTF s'est également améliorée grâce à l'effet combiné de la coordination accrue, de l'alignement sur les politiques sectorielles par le biais de l'adoption d'approches sectorielles harmonisées et de la réponse conjointe aux besoins d'AT. Néanmoins, des freins à l'harmonisation ont été notés dans certains secteurs : ils ont été liés aux procédures propres des PTF (utilisation d'indicateurs, décisions et calendrier de décaissement, durée de programme, rapports, et missions propres à chaque PTF).

Conclusion 6 sur les coûts de transaction

Repose sur la section 1.3

Les coûts de transaction ont changé de nature et représentent des investissements plus rentables et utiles tant au Gouvernement qu'aux PTF. Malgré la difficulté à appréhender les effets des AB sur les coûts de transaction, l'évaluation montre qu'avec l'AB, ces derniers ont changé de profil : les coûts de gestion traditionnels (gestion de multiples dossiers de projets avec rapportage spécifique à chaque PTF et usage de procédures parallèles) qui sont de pures pertes ont baissé alors que ceux liés aux AB, qui sont un coût d'investissement créateur de valeur ajoutée (par exemple la création d'un capital de confiance entre le Gouvernement et les PTF), ont augmenté. Le solde net en termes de temps passé à dialoguer et à se coordonner reste indéterminé mais peut être jugé comme positif si l'on considère les gains en termes de meilleure collaboration entre PTF, et entre PTF et Gouvernement.

Etape 1, niveau 3 : produits indirects

Conclusion 7 sur les améliorations de la gestion macroéconomique, fiscale et budgétaire

Repose sur les sections 1.1.2, 1.1.3, 1.4.1 et 1.4.2

Les AB n'ont pas permis aux PTF les fournissant d'avoir des interactions avec les autorités sur la teneur des politiques macroéconomique, fiscale ou budgétaire. Le dialogue a été restreint à d'autres forums (FMI, UE dans le cadre de l'AA) et, en ce qui concerne les PTF fournisseurs d'AB, à des discussions sur des points très techniques dans le cadre des programmes d'appui à la gouvernance publique (p. ex. outils de gestion budgétaire et fiscale). Sans dialogue sur les aspects macroéconomiques, les PTF fournisseurs d'AB n'ont pas été impliqués dans ce domaine, et aucune observation n'a permis d'établir un lien entre les AB et la gestion macroéconomique. Concernant la gestion fiscale et budgétaire, les PTF ont eu des apports techniques substantiels à travers leurs programmes d'AB (qui ont notamment contribué à accroître les recettes fiscales) mais sans influence sur les politiques (de taxation ou d'utilisation et d'allocation des ressources).

Le dialogue macroéconomique, la gestion des dépenses publiques et l'utilisation du budget comme un outil de politique publique (voir la conclusion 8), ainsi que la priorisation des politiques et leur agencement pour une meilleure synergie, sont des thèmes qui n'ont pas été abordés à travers les appuis budgétaires sectoriels et qui sont donc restés en marge des discussions PTF-GdM.

Conclusion 8 sur le rôle du budget

Repose sur les sections 1.4.1, 1.4.2 et 2.3.1

Les AB n'ont pas renforcé le rôle du budget en tant qu'outil de mise en œuvre des politiques. Au Maroc, les liens entre le budget et les priorités de politiques sont difficiles à établir pour plusieurs raisons : l'absence d'un document de politique générale et le manque de liens entre les politiques sectorielles sur la période ; l'absence d'un CDMT global pour le budget général de l'État ; la difficulté de lecture du budget, les rôles encore mal définis des budgets des régions et des collectivités locales dans le financement des actions sectorielles, ainsi que le rôle éventuellement important d'autres financements moins aisément identifiables ; le poids relativement réduit des dépenses de fonctionnement et d'investissement des ministères dans le BGE et le poids important des dépenses non soumises à l'arbitrage budgétaire (dépenses affectées). Les programmes d'AB, principalement le programme PARAP soutenu par la BM, l'UE et la BAD, ont contribué à diffuser les principes et les pratiques d'une gestion budgétaire davantage axée sur la performance et plus transparente (voir la conclusion 11). Mais ils n'ont pas permis de susciter de dialogue GdM-PTF sur la teneur de la politique budgétaire, notamment sur le rôle du budget. En particulier, les PTF n'ont pas analysé les procédures budgétaires d'allocation des ressources ou les relations entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels, et entre les niveaux central et déconcentré, qui auraient permis de mieux appréhender les carences du budget marocain en matière de traduction des priorités de politique. Les programmes d'AB n'ont ainsi pas eu d'effets sur l'efficacité des allocations budgétaires au cours de la période.

Conclusion 9 sur l'amélioration des politiques publiques

Repose sur les sections 1.2 et 1.4.2

Les AB ont contribué à améliorer les politiques publiques par leurs apports techniques (*via* la formulation et le suivi des programmes, les appuis techniques et l'AT). Leur fragmentation et leur cloisonnement ont entravé une approche réellement sectorielle et stratégique des politiques publiques.

La mise en place, grâce aux AB, de cadres de concertation sectoriels a facilité la prise en compte, par les autorités, d'avis techniques et stratégiques des PTF dans les processus de formulation et d'exécution des politiques publiques. Par ailleurs, les AT (liées ou non aux AB) ont joué un rôle de *know-how* et de *benchmarking* internationaux qui a été positif pour les réformes menées.

Les AB (hors domaine de la gouvernance publique), malgré un financement totalement fongible, ont été fortement ciblés, que ce soit au travers de leurs objectifs, de leur montage, de leurs conditions de décaissement et indicateurs de suivi, et par conséquent de leur dialogue sur les politiques. Ils ont en effet souvent été focalisés sur un sous-secteur, un sous-programme ou quelques activités de la stratégie sectorielle, ou sur une région particulière, tout en restant alignés sur l'ensemble de la politique sectorielle. Ce ciblage a, dans le cas exceptionnel de l'alphabétisation, permis de rehausser l'image du sous-secteur. Dans l'ensemble, ce ciblage a de fait cloisonné les appuis budgétaires, qui ont rarement couvert l'ensemble d'un secteur. Ceci peut en partie avoir été le reflet de la fragmentation institutionnelle et de politiques au Maroc, avec, par exemple, en éducation ou en santé, des stratégies sous-sectorielles différenciées et des responsabilités institutionnelles attribuées à différentes directions, voire différents ministères, qui n'ont pas permis d'obtenir une vision claire des priorités sectorielles malgré la présence de plans d'action et de CDMT explicitant la budgétisation à moyen terme. Dans quelques cas (p. ex secteur de l'eau, de l'assainissement et des transports), en requérant une collaboration entre différents départements ministériels pour satisfaire certains indicateurs, les AB ont contribué à réduire cette fragmentation institutionnelle. Dans l'ensemble, ils n'ont pas réussi à surmonter ces clivages. Ils n'ont pas adopté une vision holistique aux niveaux sectoriel et national permettant de renforcer l'envergure sectorielle des politiques publiques ou d'améliorer leur convergence.

Conclusion 10 sur l'amélioration du cadre réglementaire et législatif

Repose sur les sections 1.2 et 1.4

Les AB ont joué un rôle décisif dans le changement du cadre législatif, réglementaire ou d'organisation institutionnelle de mise en œuvre des politiques publiques au Maroc et ont permis de dynamiser les réformes. Le nouveau cadre n'a été que partiellement mis en œuvre. La très grande majorité des conditions/déclencheurs de décaissement retenus dans les 54 programmes d'AB ont été des mesures de réforme législative, réglementaire et d'organisation institutionnelle devant contribuer à la mise en place d'un environnement propice à la mise en œuvre des politiques publiques et favoriser le rapprochement réglementaire avec les standards internationaux, notamment avec l'acquis de l'UE. Le suivi de ces indicateurs a permis un dialogue et des échanges techniques qui ont aussi facilité la mise en œuvre en temps opportun des mesures de réforme et ont ainsi permis de dynamiser, voire d'accélérer les réformes. Ces déclencheurs n'ont néanmoins pas entièrement eu la portée escomptée. Dans certains cas, les mesures reflétaient des réformes complexes, impliquant plusieurs ministères et/ou le Parlement et rendant donc difficile le fait de responsabiliser un seul ministère sur l'atteinte

de l'indicateur, introduisant ainsi des retards de réalisation. Dans d'autres cas, les mesures des matrices politiquement trop sensibles, qui supposent par ailleurs un engagement politique fort à moyen/long terme, n'ont pas été réalisées au cours de la période et, parmi les mesures qui ont été satisfaites, certaines n'ont pas été mises en œuvre (textes législatifs préparés mais non votés ou, si votés, non encore appliqués).

Conclusion 11 sur la gouvernance publique

Repose sur les sections 2.1, 2.2, 3.5 et 4.3.1

L'appui des PTF à trois volets de la réforme de la gouvernance publique (gestion des finances publiques, de l'administration publique et du système fiscal) a favorisé l'introduction de principes de performance et de transparence, ainsi qu'une dynamique positive de changement et une nouvelle culture au sein de l'administration publique, même si certains dossiers n'ont pas encore été concrétisés pendant la période d'évaluation. Ces changements n'ont globalement pas permis une amélioration de l'offre de services administratifs au public.

Les PTF ont utilement accompagné les réformes engagées par le Gouvernement en matière de gouvernance publique, notamment par un dialogue technique intense et un accompagnement technique de haut niveau durant les phases de préparation des réformes. L'appui s'est concentré sur l'adoption et l'application de mesures de processus de mise en œuvre des réformes qui ont permis au Gouvernement d'enregistrer des avancées en matière de gestion budgétaire, humaine et fiscale. Il a principalement accompagné, *via* le soutien au PARAP, des améliorations de la gestion des ressources budgétaires et humaines au niveau de l'administration dans son ensemble (sensibilisation à la programmation budgétaire pluriannuelle, modernisation du contrôle interne, généralisation du système GID, préparation de la nouvelle LOF, généralisation des référentiels emplois compétences, et gouvernance de l'administration électronique). Il a également été déterminant dans l'orientation des réformes fiscales (TVA, IR et IS). L'essoufflement de la dynamique de dialogue en cours de mise en œuvre des programmes n'a pas permis d'accompagner de façon rapprochée les autorités sur les facteurs bloquants. Ainsi, certains aspects politiquement sensibles des réformes ont été sujets à des retards dus à des blocages politiques au cours de la période 2005-2012 (cas de la LOF et de la réforme du statut général de la fonction publique, du schéma directeur national de déconcentration ou de l'instauration de la TVA à deux taux). Il est à noter que la LOF, adoptée par le Parlement en janvier 2014, constitue une étape importante offrant la possibilité d'une amélioration de l'efficacité budgétaire dans le futur.

En éducation, les AB ont efficacement accompagné le processus de transformation du mode de gouvernance du secteur en impulsant une démarche de performance et de gestion axée sur les résultats ainsi qu'un renforcement du niveau déconcentré en faisant des AREF l'échelon clé de l'administration éducative marocaine.

En santé, les AB ont donné une impulsion à la mise en place de quelques nouveaux systèmes, outils et processus en matière de gestion budgétaire et des ressources humaines, mais sans permettre une amélioration de la performance de la gestion des finances publiques ou plus largement de l'efficacité de l'administration dans ce secteur.

Ces changements n'ont pas encore permis une amélioration de l'offre de services administratifs au public. Ceci est notamment lié au fait que la réforme de l'administration publique a insuffisamment mis l'accent sur le citoyen et les mesures touchant directement la qualité des services offerts au public. La Constitution de 2011 a toutefois donné une nouvelle impulsion pour la prise en compte de ces aspects.

Étape 2, niveaux 4 et 5 : résultats et impacts

Conclusion 12 sur l'importance du suivi des résultats

Repose sur les sections 1.4.3, 1.4.4 et 2.2.2

Les AB ont, dans la plupart des cas, été axés sur des mesures de processus. Ceci a permis d'accompagner utilement et pas à pas la séquence de mise en œuvre de mesures de réformes mais n'a pas permis aux autorités et aux PTF de se concentrer sur la finalité de l'action publique, à savoir la satisfaction des besoins de la population.

Les objectifs poursuivis par les PTF ont concerné principalement la mise en œuvre de réformes et l'appui à des politiques sectorielles qui requièrent : (i) des efforts soutenus dans le temps (mise en place du cadre réglementaire, mais aussi son application effective, changement de culture de gestion et de mode de faire, développement et appropriation de nouveaux outils, etc.) ; (ii) une forte teneur au niveau de la volonté politique pour l'instauration de changements profonds ; et qui (iii) ont des résultats perceptibles uniquement dans le moyen/long terme, et donc pas encore visibles sur la période de sept ans considérée. Dans la majorité des cas (40 programmes sur 54), les déclencheurs de décaissement ont concerné des mesures de processus requérant l'adoption de mesures relatives à la mise en place d'un nouveau cadre législatif, réglementaire et/ou d'organisation institutionnelle. Seuls certains programmes (10 au total) dans les secteurs de l'agriculture, de l'assainissement, de l'éducation, de la santé, et du transport rural ont inclus un ou plusieurs indicateurs de résultats comme déclencheurs de

décaissement. Le dialogue mené dans le cadre des AB autour de ces mesures de processus a permis aux autorités de consolider leurs stratégies sectorielles, de maintenir le cap des réformes et d'attirer l'attention sur des points spécifiques accélérant ainsi l'action des autorités. Par contre, il n'a pas permis de considérer le cadre plus large de la fourniture des services publics et de leur utilisation par les populations, même si ces aspects ont parfois été couverts lors du suivi de certains programmes.

Dès lors, comment vérifier si les réformes et politiques soutenues ont eu les effets escomptés et comment apprécier si les orientations données par les réformes sont les bonnes pour atteindre les objectifs poursuivis ? Cette question dépasse très largement le cadre des AB et est valide pour l'ensemble de l'action publique. Elle a de plus en plus préoccupé le Gouvernement qui, depuis 2011, a commencé à introduire la problématique de l'évaluation des politiques publiques et de la gouvernance dans son discours et dans ses textes.

Conclusion 13 sur les résultats et impacts dans les secteurs sociaux

Repose sur les sections 3.4 et 4.4

Dans les secteurs sociaux, les évolutions des indicateurs de résultat et d'impact ont été mitigées. La population dans son ensemble a bénéficié d'un meilleur accès aux services d'éducation et de santé, ce qui s'est traduit par une amélioration des indicateurs d'impact en santé et une évolution plus contrastée en éducation. De plus, les écarts entre régions, entre genres, et entre milieux urbain et rural n'ont globalement pas encore pu être réduits.

En éducation, l'évolution des indicateurs de résultats et d'impacts a été mitigée. Certains indicateurs ont connu une évolution positive, mais différenciée en fonction des cycles : progression régulière de la scolarisation dans les trois cycles, à l'exception du préscolaire ; forte hausse des taux d'achèvement dans les trois cycles ; tendance positive des taux de redoublement et d'abandon, à l'exception du collège. Cependant, la rétention du système éducatif n'a pas évolué dans les proportions espérées et à la hauteur des ressources financières injectées dans le système, et la qualité des apprentissages s'est révélée faible. De même, les écarts d'accès à l'éducation entre milieux urbain/rural sont demeurés particulièrement élevés au préscolaire, collégial et lycée. Les disparités de genre sont, enfin, restées élevées pour tous les cycles, à l'exception du primaire. Le rôle de la mise en œuvre des politiques publiques comme facteur déterminant a été significatif avec le développement de l'offre scolaire (lié au programme de construction scolaire) ainsi que les mesures sociales mises en place sous le Programme d'urgence, qui ont eu une influence particulièrement importante sur les évolutions observées.

En santé, la population a utilisé de manière accrue les services de santé (en particulier ceux liés à la santé reproductive) et l'évolution des principaux indicateurs de résultats sanitaires a généralement été bonne, hormis ceux de la planification familiale. Des disparités importantes entre milieux et régions ont néanmoins subsisté. Les impacts sanitaires ont avant tout été le résultat de l'influence de facteurs extérieurs au système de santé, à savoir le développement économique et l'accès amélioré à une source d'eau saine. La mise en œuvre de la politique sectorielle de santé, et notamment l'extension de la couverture médicale, a également eu une influence positive. A cet égard, les efforts considérables déployés par le MS dans le domaine de la santé maternelle et infantile ont été décisifs pour l'atteinte des résultats liés à la santé reproductive.

Conclusion 14 sur les résultats dans le secteur financier

Repose sur la section 5.4

Le secteur financier s'est consolidé au cours de la période, facilitant une utilisation croissante, par la population et les entreprises, de services financiers diversifiés et le développement d'un environnement favorable aux activités du secteur privé.

La consolidation du secteur financier a tout d'abord été caractérisée par l'accroissement de son poids dans l'économie et l'amélioration de la qualité de ses actifs due aux mesures de restructuration des établissements financiers et aux nouvelles réglementations mises en œuvre qui ont permis le renforcement de l'indépendance et des pouvoirs de la Banque centrale et des autorités de supervision des assurances et du marché des capitaux. De plus, la capitalisation boursière a connu une croissance rapide et la gestion de la dette s'est améliorée. La bancarisation de la population a augmenté avec l'entrée en activité de la Banque postale, et la population a eu accès à une offre de crédit au logement et de services d'épargne plus diversifiée. Les produits de garantie de la CCG pour les entreprises se sont fortement développés, réduisant le risque lié aux créations de TPE et de PME, et encourageant les banques à augmenter leurs engagements envers ce type d'entreprises. Ces évolutions ont favorisé le développement d'un environnement favorable à l'expansion du secteur privé.

Étape 3

Conclusion 15 sur la contribution des AB aux évolutions constatées

Repose sur les sections 2.4, 3.4, 4.4 et 4.5

La contribution des AB à l'évolution des résultats et impacts identifiés sera avant tout mesurable dans le moyen long terme car ils ont surtout appuyé des changements au niveau du cadre de mise en œuvre des politiques publiques, qui prennent du temps à se faire sentir sur les bénéficiaires finaux.

Les AB ont eu une contribution importante sur les aspects institutionnels et de gestion des secteurs, qui sont nécessaires pour accroître l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques. Pour les différents secteurs :

- la contribution des AB aux progrès enregistrés en matière de santé a été faible ;
- la contribution des AB aux évolutions mitigées enregistrées au niveau de l'éducation a été forte pour les flux financiers et plus mitigée pour le dialogue sur les politiques ;
- les AB ont contribué aux résultats positifs enregistrés par la réforme du secteur financier engagée dès les années 1990 ;
- au regard du manque d'accent mis par les autorités sur la satisfaction des services aux usagers, la contribution des AB aux résultats observés en gouvernance publique a été faible.

En santé, le dialogue et les appuis techniques des AB ont joué un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de la couverture médicale de base (les conditionnalités n'ayant pas eu d'effet mécanique sur cette réforme). Au niveau du secteur santé dans son ensemble, les AB n'ont que peu contribué aux progrès enregistrés par l'offre du système de santé. Les flux financiers des AB (très faibles par rapport au budget du MS et déconnectés du processus budgétaire) n'ont pas eu d'influence sur les résultats sectoriels. Les conditionnalités de l'AB et le dialogue associé ont contribué à attirer l'attention des autorités du MS sur la réduction des inégalités, sans pour autant avoir d'effet sur les résultats (PASS-REDRESSP-P). Les appuis techniques apportés, qui ont surtout consisté en la réalisation d'études intéressantes pour le secteur, n'ont pas appuyé la mise en œuvre de la politique, et n'ont donc pas eu d'effets à cet égard.

En éducation, la contribution des flux financiers des AB, venant compléter les efforts financiers très significatifs du GdM pour accroître la capacité offerte et les mesures d'appui social, a fortement contribué aux progrès enregistrés par le pays en matière de scolarisation et de rétention, dans un contexte de massification, sans pour autant permettre une réduction sensible des disparités (entre régions, milieux et genres). Le dialogue mené dans le cadre des AB a appuyé la réforme majeure de la formation initiale des enseignants, dont l'effet potentiel sur la qualité des enseignements ne pourra cependant se ressentir que sur le moyen terme. De même, il a accompagné des processus de transformation du mode de gouvernance dans le secteur, processus dont les effets ne pourront se faire ressentir qu'à moyen terme sur les résultats sectoriels. Par contre, les dispositifs retenus pour le dialogue (missions de suivi biennuelles par des consultants externes) et son contenu (focalisation sur la DSSP) ont contribué au faible impact des réformes sur la qualité des apprentissages. La contribution de l'accompagnement technique a, quant à elle, été faible.

Par ailleurs, les évolutions déjà perceptibles dans les secteurs sociaux (meilleure couverture de la population par l'assurance maladie, déclin des taux de morbidité et de mortalité, amélioration des taux de scolarisation et de rétention) sont aussi l'effet des actions entreprises par le Gouvernement, appuyé par les PTF, depuis bien avant 2005.

Dans le secteur financier, la restructuration du secteur, engagée par le Gouvernement dès les années 1990 et appuyée par les programmes d'AB, a permis la dynamisation du marché des capitaux ainsi qu'une évolution immédiate (ou en cours de période en tous cas) de l'utilisation des services bancaires par la population (y compris le crédit immobilier et les microcrédits) et des crédits par les PME. Les programmes d'AB, via les travaux analytiques menés en amont de leur formulation et le dialogue de politiques intense mené lors des phases de préparation, ont accompagné efficacement le processus de réformes et ont donc contribué aux effets positifs enregistrés par ces dernières en termes de facilitation du développement du secteur privé.

En gouvernance publique, la contribution des AB aux résultats observés dans le domaine est modeste. La période a été caractérisée par un manque de confiance et de satisfaction des citoyens par rapport aux services rendus par l'administration. Le PARAP, en lien avec les politiques nationales, qui a insuffisamment mis l'accent sur le citoyen et les mesures touchant directement la qualité des services offerts au public, a dès lors eu une faible contribution aux résultats. Cependant, le programme Hakama (en cours d'identification en 2012), en lien avec le nouvel élan donné par la Constitution de 2011 et tirant les enseignements du passé, vise l'accompagnement à la mise en œuvre des principes affirmés par la nouvelle Constitution en matière d'accès à des services publics de qualité, de transparence et d'accès à l'information, de promotion des processus de consultation et de participation.

6.3. Schéma récapitulatif des trois étapes

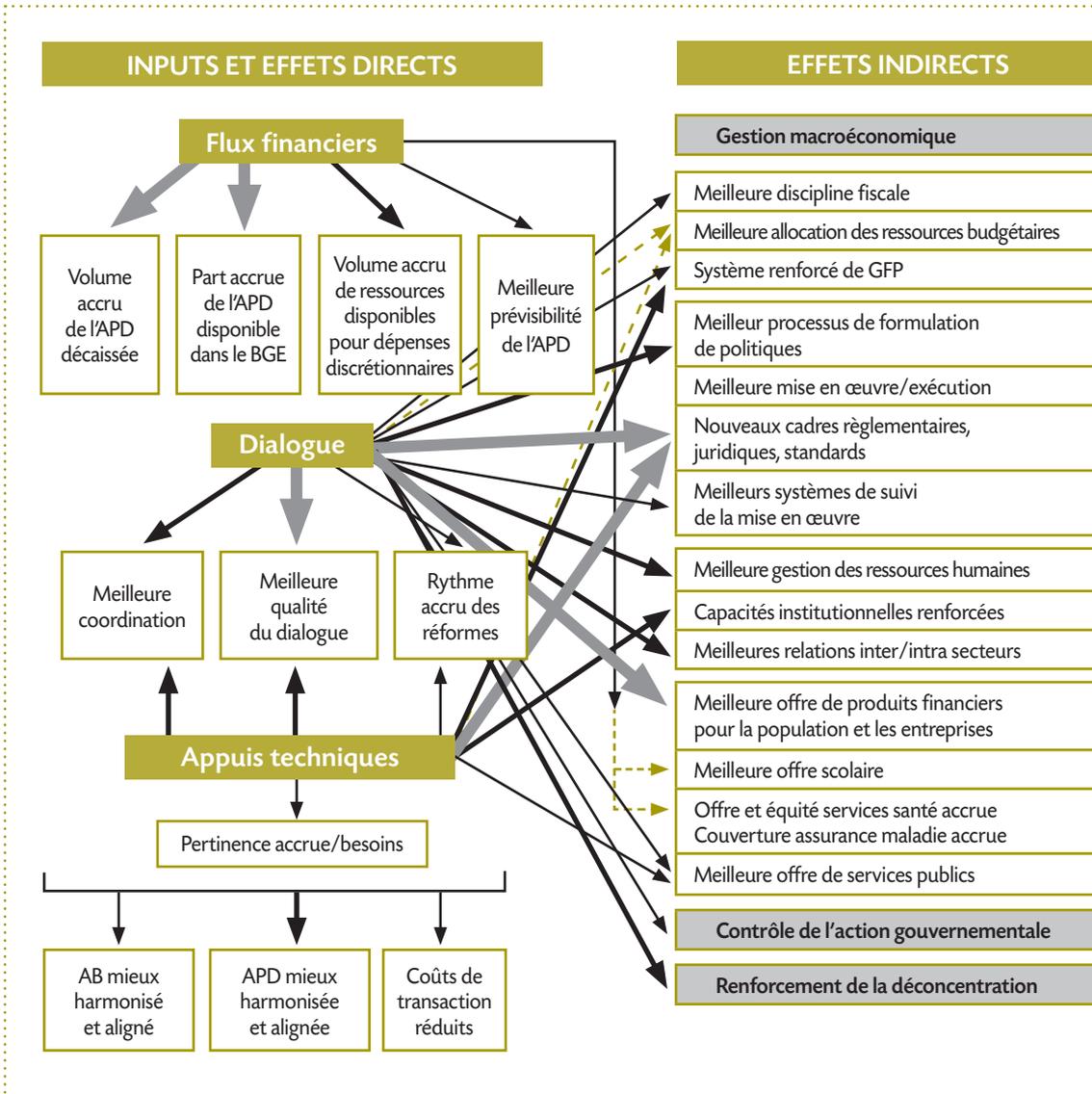
Le schéma 6 récapitule les principaux effets directs et indirects des AB ainsi que leurs liens avec les résultats et impacts identifiés dans les secteurs. Elle reprend les analyses transversales et sectorielles développées dans les sections 1 à 5.

Les flèches montrent l'intensité des liens avec la signification suivante :

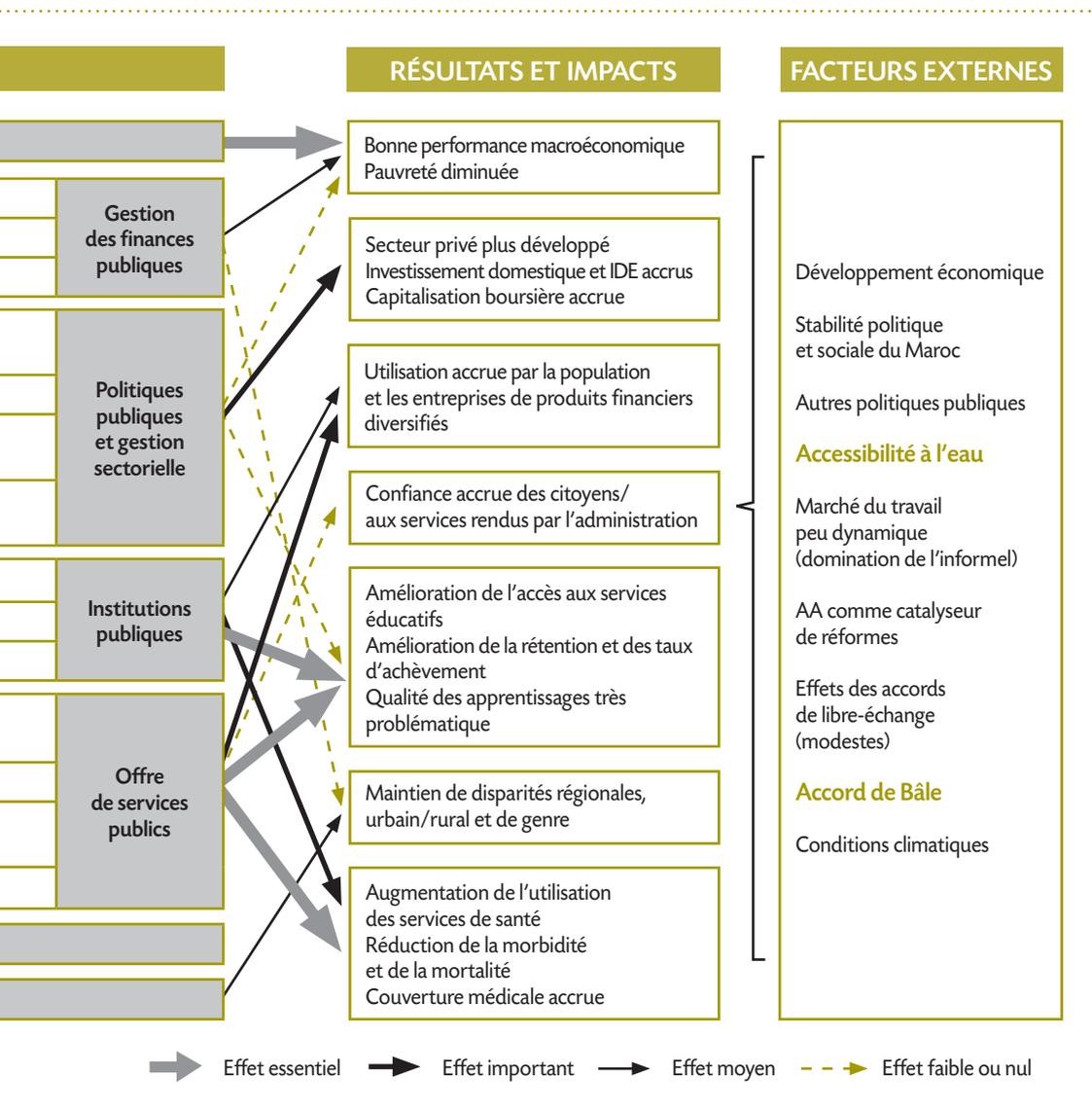
-  Effet essentiel
-  Effet important : l'action stimulée par l'AB aurait sans doute eu lieu, même plus tardivement
-  Effet moyen : l'AB a soutenu et accompagné un changement et l'a facilité
-  Effet faible ou nul : l'effet escompté n'a pas eu lieu

Par ailleurs, l'effet des facteurs externes sur l'ensemble des résultats et impacts est montré par une simple accolade pour souligner l'effet diffus de l'ensemble de ces facteurs sur l'ensemble des résultats et impacts obtenus, excepté deux éléments identifiés plus

Schéma 6. Synthèse des liens identifiés entre les appuis budgétaires mis en œuvre au Maroc sur la période 2005-2012 et les politiques publiques d'une part et entre les politiques publiques et les résultats et impacts d'autre part



particulièrement par les analyses quantitatives et/ou qualitatives comme ayant eu un effet direct important (l'accessibilité à une source d'eau saine pour la santé et les accords de Bâle pour la réforme du secteur financier).



7. Recommandations

Les recommandations issues de l'évaluation visent à aider les PTF et le GdM à améliorer l'efficacité et l'efficience des AB. Elles sont articulées sur la logique de l'approche méthodologique suivie, autour de (i) l'amélioration des inputs de l'AB, (ii) la mise en place des conditions nécessaires pour atteindre les produits directs prévus, (iii) la prise de mesures pour améliorer l'atteinte des produits indirects ciblés, et (iv) des facteurs pouvant améliorer la contribution des AB à l'atteinte des résultats et impacts visés (cf. tableau 20).

Tableau 20. Recommandations

Recommandations sur l'amélioration des inputs	Appui technique des PTF	R1
	Dialogue stratégique	R2
	Prise en compte du contexte	R3
Recommandations sur les produits directs	Dispositifs communs entre PTF	R4
	Coordination des appuis par les autorités	R5
Recommandations sur les produits indirects	Renforcement du processus national d'arbitrage budgétaire	R6
Recommandations sur les résultats et impacts	Orientation des appuis sur les résultats	R7, R8, R9
	Cohérence interne et priorisation de politiques publiques	R10
	Transparence et responsabilisation mutuelle	R11

Source : ADE.

Les recommandations sont également priorisées, en termes d'urgence et d'importance en fin de chapitre (section 7.5).

7.1. Amélioration des inputs

Recommandation 1 (liée aux conclusions 1, 2, 3, 8, 9 et 10)

Les PTF devraient maintenir les appuis techniques de haut niveau au GdM en appui à la préparation des réformes et les renforcer pour l'accompagnement à la mise en œuvre des réformes.

Ligne stratégique

Appuyer le GdM stratégiquement dans la préparation et la mise en œuvre de ses réformes tout en favorisant son appropriation.

Actions possibles

Afin d'accompagner le Maroc dans le rapprochement des acquis de l'UE ou dans l'adoption de meilleures pratiques internationales, les PTF devraient systématiquement poursuivre l'AT, les missions de conseil technique et les autres formes d'apports techniques (p. ex. jumelage) pour préparer la mise en place des réformes visant à favoriser l'atteinte de l'objectif de modernisation que le Maroc s'est fixé. Ils devraient également renforcer ces appuis techniques de nature stratégique dans l'accompagnement à la mise en œuvre des réformes pour aider à surmonter les facteurs bloquants.

Si l'appui aux réformes prend la forme d'AB, l'accompagnement technique pourrait alors prendre la forme :

- d'un projet complémentaire au programme d'AB initié et géré par les ministères techniques concernés, ou
- de contributions financières à un fonds commun ou à une facilité de financement dont la gestion serait confiée à chaque ministère sectoriel concerné⁶².

Il est important de confier la gestion des AT aux ministères sectoriels afin de les rendre responsables du choix des assistances qu'ils requièrent et leur permettre de gérer eux-mêmes les priorités d'utilisation des enveloppes mises à leur disposition. Par ailleurs, dans le cas des projets, il est important qu'ils utilisent autant que possible les procédures budgétaires nationales (exécution, suivi, audit).

62 Pour améliorer l'efficacité des programmes de coopération technique, voir notamment: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/3F3F2E5F2B59AF11C12573A70037C9F9?OpenDocument#sthash.IHqLYkV2.dpuf et l'approche européenne *European Network of Implementing Development Agencies* (EUNIDA) sur <http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/european-approach-public-technical-assistance#sthash.Cy9aFvtt.dpuf>.

Recommandation 2 (liée aux conclusions 1, 2, 7 et 9)

Le GdM et les PTF devraient orienter le dialogue et les matrices des AB à un niveau plus stratégique.

Ligne stratégique

Créer les conditions favorables à la tenue d'un dialogue entre le GdM et les PTF dans le cadre des AB de nature plus stratégique que technique.

Actions possibles

- Inclure dans les matrices des AB des indicateurs de résultat de mise en œuvre des politiques publiques pour nourrir la discussion relative à l'orientation des politiques et au succès (ou non) des Plans d'action suivis.
- Il est par ailleurs possible d'inclure des indicateurs de processus dans les matrices, à condition que la discussion des avancées en termes de mesures de processus contenues dans les matrices de suivi des Plans d'action sectoriels soit basée sur la considération des résultats de développement atteints grâce à leur mise en œuvre. Leur utilisation en tant que déclencheurs devrait toutefois être fortement limitée (voir la recommandation 3).
- Ne plus cibler les AB, ni dans les matrices ni dans le dialogue sur les politiques, sur une stratégie sous-sectorielle, un programme, un groupe d'activités ou une zone géographique, mais les ancrer fermement au niveau sectoriel, même lorsque les politiques nationales ou plans d'action sont définis en termes sous-sectoriels. Dans ce dernier cas, l'AB devrait œuvrer, par le dialogue de politique l'accompagnant, à inciter les autorités à adopter une vision véritablement sectorielle et à élaborer une stratégie et un Plan d'action à envergure sectorielle.

Recommandation 3 (liée aux conclusions 8, 10 et 13)

Les PTF devraient veiller à une meilleure prise en compte des contraintes des secteurs et du contexte politico-institutionnel de l'administration lors de la conception des programmes d'AB.

Ligne stratégique

Formuler les programmes d'AB au regard du contexte pour permettre une meilleure efficacité des programmes.

Actions possibles

Pour les indicateurs de processus qui seraient retenus dans les matrices de décaissement, les PTF doivent veiller à :

- mieux appréhender le contexte politico-institutionnel et administratif dans lequel les réformes sont entreprises afin de prendre en compte les contraintes des ministères ;
- limiter les conditionnalités concernant les mesures de processus à celles qui sont sous la responsabilité directe du ministère concerné.

7.2. Conditions nécessaires pour l'obtention des produits directs prévus

Recommandation 4 (liée aux conclusions 5, 6 et 10)

Les PTF devraient systématiquement mettre en place des dispositifs communs d'identification et de suivi tout au long de leur cycle de vie.

Ligne stratégique

Favoriser les dispositifs communs pour l'ensemble des secteurs appuyés (et notamment dans les nouveaux secteurs tels que l'agriculture) afin d'améliorer l'harmonisation et de baisser des coûts de transaction, aussi bien pour le GdM que pour les PTF.

Actions possibles

Ces dispositifs communs pourraient prendre la forme combinée de :

- missions d'identification et de suivi conjointes (y compris aide-mémoires conjoints) ;
- matrices de suivi reflétant les priorités de l'ensemble du secteur et de calendriers de suivi conjoints ;
- matrices de suivi comprenant un nombre restreint de déclencheurs communs (une vingtaine d'indicateurs de résultat par secteur tout au plus sur la durée de vie du programme) et menant à des décisions conjointes de décaissement synchronisées avec le cycle budgétaire.

Recommandation 5 (liée aux conclusions 2, 5 et 6)

Les ministères devraient activement coordonner les appuis (AB et autres), qu'ils soient sectoriels ou transversaux.

Ligne stratégique

Favoriser l'appropriation des appuis par les autorités nationales et maximiser leurs synergies.

Actions possibles

- Le Gouvernement devrait, au plus haut niveau, jouer un rôle proactif dans la recherche d'harmonisation et de coordination des appuis des PTF (pourvoyeurs d'AB ou non) afin de favoriser les synergies potentielles.
- Dans le cas d'un AB sectoriel, la coordination devrait prioritairement être mise en place dans les secteurs nouvellement appuyés par plusieurs programmes d'AB (p. ex. agriculture et transports) ou ceux pour lesquels les mécanismes de coordination ne sont pas encore bien établis ou n'incluent que les PTF pourvoyeurs d'AB. Les mécanismes de coordination mis en place dans les secteurs de la santé et de l'éducation peuvent offrir des leçons utiles aux autres ministères.
- Dans le cas d'un AB transversal, il est tout d'abord primordial que le contexte administratif favorise les échanges entre les différents ministères. Au-delà de ce prérequis, un ministère pourrait prendre le rôle de leader sur la formulation et le suivi du programme pour veiller à une bonne coordination entre départements ministériels.

7.3. Mesures pour améliorer l'atteinte des produits indirects ciblés

Recommandation 6 (liée aux conclusions 8, 11 et 13)

Les PTF devraient appuyer les processus visant à faire du budget un outil de mise en œuvre de la politique du Gouvernement.

Ligne stratégique

Renforcer le processus national d'arbitrage budgétaire pour qu'il permette de traduire les priorités et les choix de politiques réalisés.

Actions possibles

- Dans la lignée de la réforme budgétaire en cours au Maroc, et notamment au regard de l'adoption par le Conseil des ministres de la LOF en janvier 2014, qui constitue une étape importante, le GdM devrait recourir à et utiliser la programmation à moyen terme, de type cadre macroéconomique de moyen terme (CMMT), accompagné d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Cela lui permettrait de clarifier les choix sectoriels et faciliterait une allocation de ressources reflétant les priorités de politiques, et notamment le coût des mesures de réforme à mettre en œuvre.

- Les PTF devraient contribuer à renforcer le rôle du budget en (i) poursuivant les efforts de renforcement institutionnel et d'élaboration des outils de gestion (notamment CMMT et CDMT), (ii) en impliquant les ministères sectoriels dans le dialogue sur les politiques à un niveau plus stratégique et (iii) en proposant aux ministères sectoriels de les appuyer dans la réalisation de revues de dépenses publiques.

7.4. Facteurs améliorant la contribution des appuis budgétaires à l'atteinte des résultats et impacts visés

Recommandation 7 (liée aux conclusions 12, 13 et 15)

Les PTF devraient évoluer d'une coopération d'appui aux réformes vers une coopération d'appui à la mise en œuvre des politiques orientée sur les résultats et qui s'inscrive dans une programmation de moyen terme.

Ligne stratégique

Permettre aux AB d'avoir un effet durable sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et sur un développement pérenne. Promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques fondées sur les preuves (*evidence based policy making*).

Actions possibles

- Faire évoluer les programmes d'AB d'un appui à un programme de réformes du Gouvernement se focalisant sur une séquence de mesures de processus, à un appui visant l'atteinte des résultats ciblés par les politiques marocaines en :
 - accordant une attention particulière aux effets des AB en termes de fourniture de services publics, en quantité suffisante et de qualité, à la population ;
 - allongeant l'horizon temporel des AB : des programmes pluriannuels sont ainsi plus indiqués que des programmes annuels pour contribuer à l'atteinte d'objectifs de moyen-long terme ;
 - adaptant le cycle de vie des AB à celui des réformes appuyées.

Recommandation 8 (liée aux conclusions 2, 7, 9, 10, 11, 12, 13 et 15)

Les décaissements des programmes d'AB devraient reposer sur une appréciation des résultats de développement atteints grâce à la mise en œuvre des politiques publiques dans un secteur plutôt que sur l'appréciation de la réalisation de mesures de politique dans un sous-secteur.

Ligne stratégique

Le GdM et les PTF devraient porter une attention plus forte sur les résultats des politiques publiques. Les décaissements des programmes d'AB pourraient servir de levier à cet effet.

Actions possibles

- Les PTF pourraient soutenir, avant la mise en place de l'AB, l'élaboration de systèmes de suivi sectoriels permettant le suivi d'indicateurs de performance (*i.e.* des systèmes statistiques nationaux mesurant les résultats enregistrés au niveau de la population) (voir également la recommandation 9).
- Les PTF et le GdM devraient favoriser le choix d'indicateurs de résultat comme déclencheur dans les matrices d'AB afin de permettre de suivre les avancées enregistrées par la politique nationale appuyée, et laisser aux autorités le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par les orientations de politiques publiques. Il est possible de retenir des mesures de processus pour accompagner pas à pas un processus de réforme sensible, mais il est recommandé de ne pas utiliser ces indicateurs comme déclencheurs de décaissement.

Recommandation 9 (*liée aux conclusions 5, 9, 12 et 14*)

Les PTF devraient appuyer les autorités pour mettre en place ou renforcer les dispositifs de suivi des résultats auprès des populations concernées et des évaluations de politiques publiques.

Ligne stratégique

Suivre les évolutions enregistrées au niveau des différents secteurs dans le pays et porter l'attention sur les résultats atteints par la mise en œuvre des politiques publiques afin de s'assurer que les réformes mises en œuvre produisent les effets attendus et atteignent les résultats escomptés.

Actions possibles

Les PTF devraient appuyer les départements ministériels dans le développement ou la consolidation de leurs dispositifs de suivi des résultats enregistrés par l'action publique. Ces dispositifs devraient :

- englober l'ensemble des actions d'un secteur et permettre d'évaluer les progrès réalisés au niveau du secteur ;
- aller au-delà de la satisfaction des besoins d'information des PTF. Ainsi, l'identification des sources de vérification de l'atteinte des cibles des indicateurs de performances devrait être

guidée par le souci constant d'œuvrer à la consolidation des systèmes internes de suivi afin de contribuer à l'amélioration de la gestion des programmes ;

- être à l'origine d'un dialogue approfondi sur la durée entre le GdM et les PTF (de préférence par les représentants des agences sur place plutôt que par des experts externes), qui permettra d'avancer sur les dossiers difficiles et d'orienter les stratégies pour assurer leur adaptation aux développements conjoncturels tout en gardant le cap sur les objectifs sectoriels stratégiques (voir également la recommandation 7).

Plus généralement, la production de données de suivi des résultats permettra à l'ensemble des parties prenantes du secteur (niveaux central et déconcentré, société civile) de suivre les développements du secteur et de vérifier ainsi la performance des administrations publiques.

Recommandation 10 *(liée à la conclusion 9)*

Les PTF devraient continuer à œuvrer pour appuyer les autorités dans leurs aspirations d'amélioration de la cohérence interne et de priorisation des politiques publiques. Pour cela, l'approche sectorielle devrait supplanter les fragmentations actuelles dans les secteurs.

Ligne stratégique

Améliorer l'efficacité de l'aide par la recherche de complémentarités et de synergies entre les actions publiques dans les différents secteurs et au sein de chaque secteur entre les différentes directions ministérielles (cas de l'éducation ou de l'eau).

Actions possibles

Dans un contexte où le Gouvernement a pris conscience de l'importance de créer les conditions d'une meilleure convergence entre les politiques sectorielles, les PTF pourraient utilement accompagner ces efforts en :

- positionnant leurs AB à un niveau réellement sectoriel (et non compartimenté en sous-secteurs) ;
- développant l'utilisation d'outils d'analyse sectorielle permettant une considération plus stratégique des enjeux et de la performance des secteurs ;
- cherchant à mettre en œuvre un nombre accru de programmes transversaux, mouvement déjà entamé avec certains programmes tels ceux appuyant l'équité du genre (UE) et Emploi-Compétence (BM).

Ces efforts menés à un niveau sectoriel et/ou thématique permettront d'identifier les complémentarités entre les actions du Gouvernement, les programmes les appuyant et les projets les accompagnant, et de créer de véritables synergies entre eux.

Le Gouvernement devrait, quant à lui, responsabiliser les ministères pour élaborer des politiques réellement sectorielles en les accompagnant au niveau le plus élevé afin d'assurer une cohérence de l'ensemble de la politique gouvernementale et de chacune des politiques sectorielles et thématiques qui la compose.

Recommandation 11 (*liée aux conclusions 1, 3, 4, 7, 8 et 9*)

Le GdM et les PTF devraient accroître leur transparence et responsabilisation mutuelle : celles-ci concernent à la fois les apports financiers et la participation des citoyens et des parties prenantes aux processus de politique publique.

Ligne stratégique

Accroître la transparence sur le choix des montants d'AB et sur la qualité de la dépense budgétaire et accroître la participation sociétale à l'action publique afin d'asseoir les bases d'une redevabilité des PTF et du Gouvernement vis-à-vis des citoyens et parlements des pays donateurs et du Maroc.

Actions possibles

En ce qui concerne la transparence sur l'utilisation des enveloppes d'aide par les PTF et des AB reçus par le Maroc :

- les PTF devraient justifier le choix des montants d'AB dans les documents de programmation, même s'il est souvent difficile d'estimer le coût financier de mise en œuvre des réformes ;
- le Gouvernement devrait mettre en place un forum permettant à l'ensemble des PTF octroyant des AB de participer à un dialogue macroéconomique qui permette d'aborder les questions liées aux priorités générales de politique, à la performance macroéconomique, ainsi qu'à l'espace budgétaire et son utilisation, afin que les PTF soient informés de la manière dont le budget est géré et des progrès enregistrés en matière d'efficacité de la dépense publique.

Pour que les politiques appuyées par les AB puissent obtenir les résultats escomptés, il est nécessaire que les citoyens et les acteurs de la vie publique puissent participer au processus de formulation et de suivi des politiques publiques. Ceci pourrait notamment se traduire par :

- le renforcement du rôle du Parlement et de la société civile dans la formulation des politiques et le suivi de l'utilisation des ressources publiques (politique fiscale, politique budgétaire) ;
- un appui des PTF au Gouvernement pour la mise en œuvre de ses engagements relatifs à l'évaluation de ses politiques publiques, qui pourrait se centrer sur : le développement d'outils d'évaluation, la préparation des évaluations (y compris enquêtes), leur mise en œuvre, la communication sur les résultats et le débat public ;
- une prise en compte systématique dans le dialogue sur les politiques entre les autorités et les PTF de la qualité des services publics et des impacts des politiques sur les populations.

7.5. Priorisation des recommandations

Les recommandations sont également priorisées, en termes d'urgence et d'importance vis-à-vis des objectifs d'efficacité et d'efficience de l'AB. Le graphique 18 illustre cette priorisation : plus les recommandations sont proches du point d'intersection des abscisses (urgence) et des ordonnées (importance), plus elles sont importantes et urgentes à mettre en place.

La recommandation 9 : « *Les PTF devraient appuyer les autorités pour mettre en place ou renforcer les dispositifs de suivi des résultats auprès des populations concernées et des évaluations de politiques publiques* » prend ainsi la première place. En effet, les AB viennent en appui à la mise en œuvre de réformes engagées par le GdM. Or, les constats faits et l'analyse effectuée lors de cette évaluation ont montré que les AB ont appuyé la conception et la mise en œuvre de certaines réformes importantes sans toutefois vérifier le résultat de cette dernière auprès de la population. Ainsi, la question de l'efficacité de la politique publique soutenue par les AB reste posée : les orientations données par ces réformes étaient-elles les bonnes pour atteindre les objectifs poursuivis par l'action publique ? Les recommandations les plus importantes et les plus urgentes adressent cette question et concernent aussi bien la conception et le suivi des AB (choix des indicateurs) que le dialogue les accompagnant. La recommandation 9 est donc prioritaire et est accompagnée des recommandations 10 (sur la cohérence interne et la priorisation des politiques), 2 (sur le positionnement stratégique des AB), 6 (sur le budget comme outil de mise en œuvre des politiques), 7 (concernant l'AB comme appui à la mise en œuvre des politiques) et 8 (sur l'utilisation des indicateurs de résultats pour les décaissements d'AB), qui

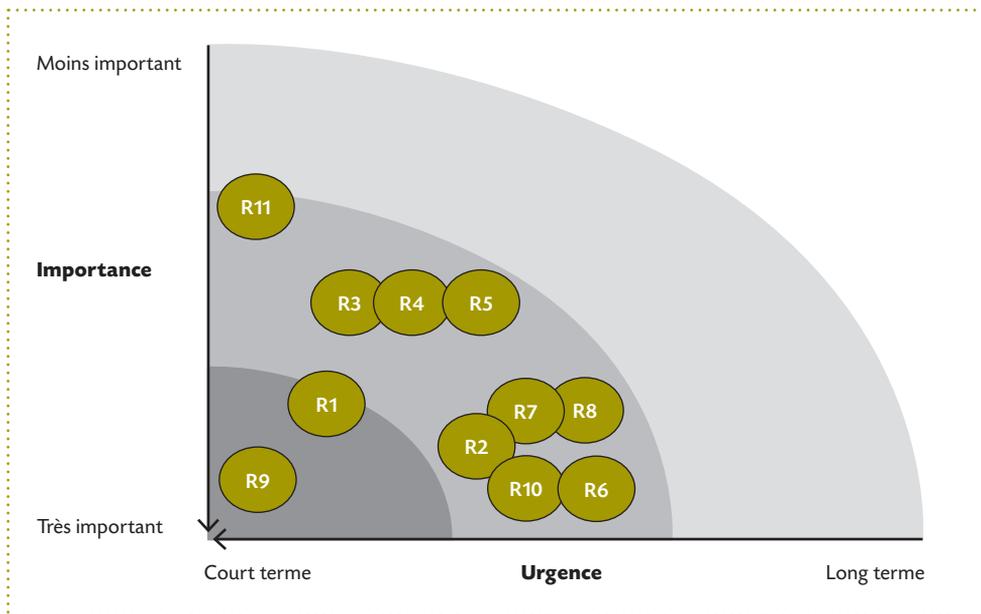
sont toutes cinq des initiatives nécessaires pour assurer un meilleur suivi des résultats de politique pouvant mener à une meilleure efficacité des AB et de la politique publique.

Une deuxième recommandation importante concerne le maintien des appuis techniques (recommandation 2) qui, puisqu'elle concerne la conception des AB, peut être placée dans le court terme et représenter une initiative immédiate des PTF sur demande du Gouvernement.

La recommandation 11 (sur la transparence et la responsabilisation mutuelle) est intimement liée au premier groupe de recommandations, puisqu'elle traite également de la question du suivi et de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques, mais concerne des questions qui ne pourront être mises en œuvre que dans le moyen terme. Elle a donc été placée à un niveau élevé d'importance mais plutôt dans une perspective de moyen à long terme.

Enfin, un troisième groupe de recommandations traite des questions liées à l'efficacité des AB, qui pourrait être améliorée en suivant les recommandations 3 (sur la prise en compte des contraintes sectorielles et politico-institutionnelles), 4 (sur les dispositifs communs d'identification et de suivi) et 5 (sur la coordination des appuis). Ces recommandations sont importantes et peuvent être réalisées dans le moyen terme.

Graphique 18. Priorité des recommandations



Source : ADE.

Liste des sigles, acronymes et abréviations

AA	Accord d'association
AB	Appui budgétaire
ABH	Agence du bassin hydraulique
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACAPS	Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	Analyse en composantes principales
ADEREE	Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique
AECID	Agence espagnole pour la coopération internationale au développement
AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Agence Française de Développement
AMDI	Agence marocaine de développement des investissements
AMMC	Autorité marocaine du marché des capitaux
AMO	Assurance maladie obligatoire
ANAM	Agence nationale de l'assurance maladie
ANPME	Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise
APD	Aide publique au développement
APE	Association de parents d'élèves
AREF	Académies régionales pour l'éducation et la formation
AT	Assistance technique
BA	Budget annexe
BAD	Banque africaine de développement
BAM	<i>Bank Al Maghrib</i>
BEI	Banque européenne d'investissement

BGE	Budget général de l'État
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
BMAO	Banque marocaine pour l'Afrique et l'Orient
BNDE	Banque nationale de développement économique
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCG	Caisse centrale de garantie
CDER	Centre de développement des énergies renouvelables
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDVM	Conseil déontologique des valeurs mobilières
CE	Commission européenne
CEM	Compétences et emploi
CERED	Centre d'études et de recherches démographiques
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CG	Comité de gestion
CHP	Centre hospitalier préfectoral
CIP	Cadrage des interventions pays
CJ	Critère de jugement
CMB	Couverture médicale de base
CMMT	Cadre macroéconomique de moyen terme
CNCE	Conseil national du commerce extérieur
CNEA	Comité national de l'environnement des affaires
CNOPS	Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale
CNS	Comptes nationaux de la santé
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Review</i>
CPM	Crédit populaire du Maroc

CPN	Consultation prénatale
CPS	Cadre de partenariat stratégique
CST	Comptes spéciaux du Trésor
CTTH	Centre technique du textile et de l'habillement
DAGBP	Direction des Affaires générales du Budget et du Patrimoine
DCEP	Direction de la Coopération et de l'Education privée
DELM	Direction de l'Épidémiologie et de la Lutte contre les maladies
DENF	Direction de l'Éducation non formelle
DES	Direction de l'Enseignement supérieur
DG	Direction générale
DG DEVCO	Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid
DGAC	Direction générale de l'Aviation civile
DGT	Direction générale du Trésor
DHM	Dirham
DHSA	Direction des Hôpitaux et des Soins ambulatoires
DLCA	Direction de la Lutte contre l'analphabétisme
DMP	Direction des Médicaments et de la Pharmacie
DP	Direction de la Population
DPL	<i>Development Policy Lending</i>
DPRF	Direction de la Planification et des Ressources financières
DRH	Direction des Ressources humaines
DSSP	Direction de la Stratégie, de la Statistique et de la Planification
DTA	Dispositions techniques et administratives
DTCP3	Vaccin anti-diphtérie, tétanos, coqueluche et poliomyélite
DTFE	Direction du Trésor et des Finances extérieures
DUE	Délégation de l'Union européenne
EGC	Équilibre général calculable

ENF	Éducation non formelle
ENIMSJ	Enquête nationale à indicateurs multiples et santé des jeunes
ENPSF	Enquête nationale sur la population et la santé familiale
ENSME	Enquête nationale sur la santé de la mère et de l'enfant
ENVM	Enquête sur le niveau de vie des ménages
ESRS	Enseignement supérieur et recherche scientifique
ESRSSM	Enquête sur la santé et la réactivité du système de santé au Maroc
ESSB	Établissement de soins de santé de base
EUNIDA	<i>European Network of Implementing Development Agencies</i>
FBCF	Formation brute de capital fixe
FIV	Facilité d'investissement pour le voisinage
FMI	Fonds monétaire international
FP	Formation professionnelle
FSAP	<i>Financial Sector Assessment Program</i>
GAR	Gestion axée sur les résultats
GdM	Gouvernement du Maroc
GFATM	<i>Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria</i>
GFP	Gestion des finances publiques
GID	Gestion intégrée des dépenses
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIZ	<i>Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit</i>
GPBM	Groupement professionnel des banques du Maroc
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences
GR	Groupe de référence
GRH	Gestion des ressources humaines
HACA	Haute autorité de la communication audiovisuelle
HCP	Haut-commissariat au Plan

IBW	Institutions de Bretton Woods
ICPC	Instance centrale de prévention de la corruption
IDE	Investissements directs étrangers
IGF	Inspection générale des finances
IGM	Inspections générales des ministères
IGR	Impôt général sur le revenu
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
INH	Institut national d'hygiène
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LdF	Loi de finances
LOF	Loi organique des finances
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
M1 ou M2	Masse monétaire
MAPM	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime
MDD	Matériel et dépenses diverses
MDSFS	Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité
MEDA	Zone géographique désignant le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ou Programme MEDA : instrument financier de la CE pour la mise en œuvre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM)
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEGC	Modèle d'équilibre général calculable
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
MENESFCRS	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique

MET	Ministère de l'Équipement et du Transport
MI	Ministère de l'Intérieur
MMSP	Ministère de la Modernisation des secteurs publics
MPME	Micro, petites et moyennes entreprises
MS	Ministère de la Santé
MTFP	Ministère du Travail et de la Formation professionnelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMPIC	Office marocain de la propriété industrielle et commerciale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONDH	Observatoire national du développement humain
ONE	Office national de l'électricité
ONEP	Office national de l'eau potable
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCI	Organismes de placement collectif en immobilier
OPCR	Organisme de placement en capital risque
PADESFI	Programme d'appui au développement du secteur financier
PAGER	Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales
PAGSS	Projet d'appui à la gestion du secteur de la santé
PAR	Plans agricoles régionaux
PARAP	Programme d'appui à la réforme de l'administration publique
PARCOUM	Programme d'appui à la réforme de la couverture médicale
PARF	Programme d'appui à la réforme fiscale
PARGEF	Programme d'appui à la revitalisation de la gouvernance économique et financière
PARL	<i>Public Administration Reform Development Policy</i>
PASEAU	Programme d'ajustement du secteur de l'eau

PASFI	Programme d'appui au secteur financier
PASS	Programme d'appui sectoriel au système de santé
PDD	Prêt de politique de développement
PDEI	Programme de développement de l'épargne institutionnelle
PEA	Plan d'épargne en actions
PEE	Plan d'épargne Education
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PEL	Plan épargne logement
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PER	<i>Public Expenditure Review</i>
PETS	<i>Public Expenditure Tracking Surveys</i>
PFSS	Projet de financement et de gestion du secteur de la santé
PIB	Produit intérieur brut
PID	<i>Project Identification Document</i>
PIE	Programme d'appui aux investissements et exportations
PIRLS	<i>Progress in International Reading and Literacy Study</i>
PME	Petites et moyennes entreprises
PNA	Programme national d'assainissement
PNRR	Programme national de routes rurales
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRSSB	Projet de renforcement des soins de santé de base en zones rurales
PSPS/SPSP	Programme de soutien à une politique sectorielle
PTF	Partenaires techniques et financiers
PU	Plan d'urgence (de l'éducation)
QE	Question d'évaluation
RAMED	Régime d'assistance médicale aux économiquement démunis

RC	Responsabilité civile
REC	Répertoire des emplois et compétences
REDRESS	Programme d'appui à la régionalisation, à la déconcentration et au renforcement des soins de santé de base
REDRESS-P	Programme d'appui à la régionalisation, à la déconcentration et au renforcement des soins de santé primaires
RHOSP	Réseau hospitalier
RSA	Réussir le statut avancé
RSSB	Réseau des établissements de soins de santé de base
SA	Statut avancé
SEAE	Service européen de l'action extérieure
SEEE	Secrétariat d'État de l'Eau et de l'Environnement
SEGMA	Services de l'État gérés de manière autonome
SEIS	Service des études et de l'information sanitaire
SG	Secrétaire général
SGCID	Secrétariat général de la Coopération internationale pour le développement
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SIBAREF	Système d'information des Académies régionales pour l'éducation et la formation
SIGMA	<i>Support for Improvement in Governance and Management</i>
SSB	Soins de santé de base
TAIEX	<i>Technical Assistance and Information Exchange Instrument</i>
TB	Tuberculose
TdR	Termes de référence
TGR	Trésorerie générale du Royaume
TIMSS	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
TNS	Taux net de scolarisation
TPE	Très petites entreprises

TVA	Taxe sur valeur ajoutée
UE	Union européenne
UMA	Union du Maghreb arabe
UNDAF	<i>United Nations Development Action Framework</i>
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations unies pour la population
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
UQF	Université Al Quaraouiyine – Fès
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USD	Dollar
VSB	Villes sans bidonvilles

Liste des annexes

Les annexes sont accessibles sur le site internet des évaluations de l'AFD (collections Évaluations conjointes) ainsi que sur le site de l'UE et celui de l'Espagne, <http://PublicationsEvaluation.afd.fr>
http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/index_en.htm
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-de-evaluacion>

- ANNEXE 1 :** Termes de référence
- ANNEXE 2 :** Synthèse des réponses aux questions d'évaluation par critère de jugement
- ANNEXE 3 :** Méthodologie
- ANNEXE 4 :** Contexte macroéconomique et analyses sectorielles
- ANNEXE 5 :** Inventaire des programmes d'appui budgétaire
- ANNEXE 6 :** Fiches d'identification des programmes d'appui budgétaire
- ANNEXE 7 :** Liste des projets et des programmes de renforcement des capacités
- ANNEXE 8 :** Informations collectées par question d'évaluation par critère de jugement
- ANNEXE 9 :** Résultats des analyses économétriques
- ANNEXE 10 :** Liste des personnes rencontrées
- ANNEXE 11 :** Bibliographie
- ANNEXE 12 :** Séminaire de discussion à Rabat : présentation ppt et compte rendu

Le rapport principal et les annexes sont aussi disponibles sur les sites Internet de :

DG EuropeAid :

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/index_en.htm

MAEC-SGCIID : <http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-de-evaluacion>

Évaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc

Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid (Commission européenne)
Ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC-SGCID)
Agence Française de Développement (AFD)
Ministère marocain de l'Économie et des Finances (MEF)

Fin 2012, l'ensemble des bailleurs de fonds fournisseurs d'appui budgétaire a souhaité évaluer les résultats de l'appui budgétaire octroyé au Maroc entre 2005 et 2012. Les unités d'évaluation de la DG Développement et Coopération – EuropeAid de la Commission européenne, du ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération, de l'Agence Française de Développement ainsi que le ministère marocain de l'Économie et des Finances en ont assuré le pilotage. Cette évaluation indépendante a été confiée, après mise en concurrence, au bureau ADE. Le rapport final provisoire a fait l'objet d'un séminaire de discussion, en juin 2014, à Rabat, avec les différentes parties prenantes.

L'évaluation souligne que les appuis budgétaires au Maroc ont été mis en œuvre dans un contexte d'ouverture économique et ont accompagné un processus de réformes importantes principalement axées sur le rapprochement avec l'Union européenne. L'appui budgétaire a contribué à l'atteinte de résultats positifs, mais inégaux, dans les secteurs sociaux pour les populations marocaines, sans toutefois exprimer tout le potentiel de l'instrument. Pour améliorer son efficacité, l'évaluation recommande notamment de renforcer le dialogue sur la place du budget en tant qu'outil de pilotage et de gestion des politiques publiques, et de porter une plus grande attention aux résultats de la mise en œuvre des politiques publiques pour les populations.

Rédacteurs :

ADE, sous la conduite de Karolyn THUNNISSEN (chef d'équipe),
avec l'appui de Virginie MORILLON (chef d'équipe adjointe).



Royaume du Maroc

