

**DOCUMENT D'INFORMATION SUR LE PROJET
PHASE D'ÉVALUATION**

26 juin 2015
Rapport n° : 98722

108107

Nom de l'opération	Deuxième Prêt à la politique de développement pour la transparence et la redevabilité (Hakama II)
Région	MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD
Pays	Royaume du Maroc
Secteur	Gouvernance et secteur public
Numéro du projet	P154041
Instrument de financement	Prêt BIRD
Emprunteur(s)	Royaume du Maroc
Organisme d'exécution	Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et ministère des Affaires générales et de la Gouvernance (MAGG)
Date de préparation du Document d'information sur le projet	24 juin 2015
Date estimative de l'évaluation	27 juillet 2015
Date estimative d'approbation du Conseil	22 octobre 2015
Date de la réunion de décision	9 juillet 2015
Autre décision (facultative)	

I. Considérations générales sur le pays et le secteur

Le Deuxième Prêt à la politique de développement pour la transparence et la redevabilité (Hakama II) revêt la forme d'une opération d'appui budgétaire en une seule tranche, d'un montant de 200 millions de dollars EU. L'opération fait partie d'une première série de deux prêts-programmes à l'appui de la politique de développement qui appuiera des réformes structurelles visant à renforcer la gouvernance économique dans le secteur public et de nouvelles politiques de promotion d'une gouvernance plus inclusive et plus ouverte au Maroc. La série de prêts-programmes a été préparée conjointement avec l'Union européenne (UE) et la Banque africaine de développement (BAD) et a mobilisé un montant supplémentaire de 250 millions de dollars EU pour appuyer les réformes portant sur le budget, la passation de marchés et la gouvernance ouverte. La présente opération fait suite au *premier Prêt à la politique de développement portant sur la transparence et la redevabilité* (Hakama I), qui a été approuvé par le Conseil des administrateurs le 29 octobre 2013.

Le Maroc est parvenu à réduire l'extrême pauvreté, mais le renforcement de la prospérité partagée et la promotion d'un développement socioéconomique plus inclusif demeurent des priorités essentielles. En dépit des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, la vulnérabilité et les inégalités continuent de poser des défis, comme en témoignent le coefficient de Gini élevé et constant (0,41), ce qui alimente le sentiment de privation et de mécontentement du public¹. De nombreux programmes de développement et des dépenses sociales considérables (24,4 % des dépenses publiques totales à l'exclusion de la dette) n'ont pas encore produit

¹ Ces perceptions ont été confirmées par les enquêtes réalisées par le Centre arabe pour le renforcement de l'État de droit et de l'intégrité et le rapport du Conseil économique et social sur la gouvernance des services publics, publié en octobre 2011.

les résultats escomptés. Les disparités socioéconomiques et l'accès aux services publics de qualité demeurent des défis majeurs, en particulier pour les pauvres et les personnes vulnérables, qui sont le plus tributaires des programmes et des services publics. Cette situation influe sur l'objectif du gouvernement consistant à stimuler la prospérité partagée.

Les disparités socioéconomiques persistantes illustrent les possibilités de gains d'efficacité des programmes de développement et des dépenses publiques et mettent en évidence les défis de la gouvernance dans le cadre des politiques et les services publics. L'accès inégal à l'éducation de qualité et aux ressources continue d'entraver les progrès du développement au Maroc, en particulier dans le cas des femmes. Dans un pays toujours aux prises avec des défis sociaux considérables, les femmes sont particulièrement touchées par le manque de progrès socioéconomiques dans de nombreux domaines². La multiplication d'institutions, de politiques et de programmes publics aggrave les difficultés de coordination et crée des redondances et des inefficacités. La complexité croissante des réglementations et des institutions du pays obscurcit la responsabilité et la redevabilité sur la chaîne de prestation de services. La participation et la redevabilité limitées dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques compromettent leur efficacité et entravent l'amélioration. L'insuffisance des contrôles et contrepoids expose les institutions et les services publics aux risques d'accaparement, d'abus de pouvoir discrétionnaire et de corruption, comme l'ont montré les récentes études diagnostiques réalisées par l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) du Maroc dans les secteurs de la santé et des transports³.

La nouvelle Constitution vise à faire face au mécontentement du public et à relever les défis actuels, en renforçant le cadre de gouvernance par une approche globale et intégrée. Cette approche comprend les éléments suivants, consistant à : i) augmenter les pouvoirs législatifs du Parlement et à renforcer son mandat de surveillance de l'administration publique ; ii) renforcer le rôle et la légitimité du chef du gouvernement ; iii) renforcer l'indépendance du système judiciaire ; iv) améliorer la démocratie participative et l'engagement des citoyens ; v) renforcer la redevabilité des institutions publiques ; et vi) adopter la régionalisation de grande envergure en tant que système démocratique et décentralisé de gouvernance. Pour promouvoir ces principes de bonne gouvernance, l'article 154 de la nouvelle Constitution stipule également que les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition de comptes et de responsabilité et considère ainsi la réforme de la fonction publique comme faisant partie intégrante du processus de renforcement de la performance et des résultats. La nouvelle Constitution consacre aussi l'égalité des Marocains et oblige les organismes publics à promouvoir la liberté et l'égalité des citoyennes et des citoyens et à favoriser la participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle. La Constitution prévoit une période de cinq ans pour la mise en œuvre de ces dispositions, qui nécessiteront une révision complète du cadre législatif du pays, notamment 21 lois organiques et plus de 200 lois et réglementations, ce qui aura des répercussions institutionnelles et opérationnelles de vaste portée.

Dans ce contexte, le PPD II a pour objectif de consolider et d'approfondir les réformes des politiques transversales engagées au titre du PPD I dans les domaines de la transparence et de la redevabilité. La première série de PPD appuie un train de mesures étroitement liées visant à renforcer la transparence, la redevabilité et la participation dans l'ensemble du secteur public, en vue d'améliorer

² Maroc: Équilibrer les chances – renforcer l'autonomisation des femmes pour une société plus ouverte, inclusive et prospère, Banque mondiale (2014).

³ Études diagnostiques sur la corruption réalisées par l'ICPC dans les secteurs des transports et de la santé en 2011: <http://www.icpc.ma/wps/portal>

les résultats des programmes et des services publics sur la chaîne de prestation de services. Les mesures de politique structurelles appuyées dans le cadre du Pilier I « Renforcement de la transparence et de la redevabilité dans la gestion des ressources publiques » comprennent la réforme de la budgétisation axée sur les programmes et les résultats, la réforme de la passation des marchés, la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel pour les partenariats public-privé, la gouvernance des entreprises et établissements publics (EEP), ainsi que la décentralisation budgétaire et la gouvernance locale. Dans le cadre du Pilier II, le programme vise à favoriser un mode de gouvernance plus ouverte et plus inclusive, grâce des mesures de politique qui renforcent la représentation et la participation des citoyens. Ces mesures visent à améliorer la transparence budgétaire, l'accès à l'information, la consultation du public et les pétitions des citoyens, conformément à la nouvelle Constitution. Ces nouveaux droits essentiels élargiront la portée de l'engagement du public, en particulier au profit des femmes et des groupes marginalisés dont l'autonomisation est indispensable pour la mise en place d'une société ouverte et inclusive et l'accélération de la croissance. Ces réformes permettront en outre au Maroc de participer au Partenariat pour un gouvernement transparent⁴.

7. Les principaux défis liés au programme concernent la portée et la complexité du programme de réforme constitutionnelle, qui exacerbent les difficultés à court terme dans le domaine de la gouvernance et des capacités. La série de PPD de Hakama vise à atténuer ce risque par une aide holistique et intégrale à moyen terme, notamment une série de PPD complémentaire prévue dans le Cadre de partenariat avec le pays et une assistance technique parallèle. L'approche holistique vise à optimiser les synergies des réformes dans le secteur public, au niveau national, local et des EEP. Elle vise aussi à consolider la corrélation entre les réformes de politique en amont et les opérations et défis sectoriels en aval. L'approche tend également à fournir un appui parallèle à la conception et la mise en œuvre des principales réformes de politique. La Banque accorde une assistance technique parallèle aux administrations au niveau central et local et au Parlement pour la mise en œuvre des réformes de Hakama. Cette assistance technique comprend un programme de renforcement des capacités par le biais d'un projet de 4 millions de dollars financé par le Fonds de transition, qui appuie la mise en œuvre des politiques de consultations du public et de présentation des pétitions, la réforme de la budgétisation axée sur les résultats, les réformes de la passation des marchés et de la décentralisation budgétaire. L'UE et la BAD apportent une aide supplémentaire en matière de renforcement des capacités et de formation. La conception de l'opération prévoit une mise en œuvre échelonnée des réformes structurelles, y compris des interventions à effet rapide pour créer une dynamique des réformes et, le cas échéant, un processus itératif pour permettre l'adaptation fondée sur les résultats sur le terrain (réforme du budget, réforme de la gouvernance d'entreprise). La série de PPD tire aussi parti de la précédente série de Prêt pour la réforme de l'administration publique (PARAP), qui a notamment appuyé la modernisation de l'administration publique et la réforme de la fonction publique.

II. Objectifs de l'opération

L'objectif de développement de la série de PPD proposée consiste à renforcer les mécanismes de promotion de la transparence et de la redevabilité dans la gestion des ressources publiques et à appuyer les réformes judiciaires qui favorisent la gouvernance ouverte au Maroc, conformément à la nouvelle Constitution.

Principaux résultats :

⁴ <http://www.opengovpartnership.org/>

Pilier I : Renforcement de la transparence et de la redevabilité dans la gestion des ressources publiques, grâce à :

- Un processus budgétaire plus ouvert et plus transparent, précisant l'allocation des ressources par programme et les objectifs et indicateurs de performance correspondants pour cinq ministères ;
- Une mise en œuvre plus cohérente des règles de passation des marchés publics dans l'ensemble du secteur public, comme en témoigne l'augmentation de 1 571 à 3 345 du nombre d'entités de passation de marchés soumises aux nouvelles règles ;
- L'information en temps réel sur l'exécution du budget dans 100 % des municipalités grâce à la mise en place du système de gestion intégrée des dépenses (GID).

Pilier II : Promotion de la gouvernance ouverte, grâce :

- À l'accès renforcé à l'information sur le budget, manifesté par une note plus élevée sur l'indice concernant le budget ouvert ainsi que par l'adoption par le gouvernement d'une loi sur l'accès à l'information ;
- Au renforcement de la participation et de l'engagement des citoyens, grâce à l'adoption par le gouvernement d'une loi organique sur les pétitions et une augmentation de 20 % du nombre de citoyens ayant accès au processus de présentation des pétitions et à la participation du public, mesurée par l'indicateur État de droit de World Justice Project ;
- À l'accès amélioré aux principaux documents administratifs, manifesté par un quintuplement du nombre d'actes de naissance demandés en ligne et délivrés par courrier recommandé.

III. Justification de l'intervention de la Banque

Pilier 1 : Renforcement de la transparence et de la redevabilité dans la gestion des ressources publiques

Le programme du gouvernement vise à moderniser la gestion des finances publiques et à améliorer la redevabilité externe et l'efficacité de l'affectation des ressources publiques. L'adoption du processus de budgétisation pluriannuelle conjuguée à un contrôle plus rigoureux de la masse salariale et des subventions vise à améliorer l'efficacité de la gestion des ressources publiques et la marge de manœuvre budgétaire sur le moyen terme, tout en renforçant la responsabilité budgétaire comme le prévoit la Constitution (article 77). Ces réformes devraient libérer les ressources publiques limitées pour appuyer les programmes et services prioritaires. **L'approche en matière de budgétisation axée sur les programmes et les résultats** renforcera la fonction de contrôle d'un Parlement aux pouvoirs accrus en lui permettant d'avoir davantage son mot à dire dans le processus d'établissement du budget et d'exiger davantage de transparence dans l'utilisation des ressources publiques par l'administration. Le Parlement bénéficiera : i) des informations plus régulières sur les hypothèses et les perspectives budgétaires dès le début du processus d'établissement du budget ; ii) d'une plus grande visibilité concernant les allocations budgétaires aux différents programmes, objectifs visés et indicateurs de performance correspondants ; et iii) du suivi et de l'évaluation de la performance. L'obligation de l'exécutif de rendre compte aux citoyens et aux contribuables sera également renforcée par la publication des programmes de budget des ministères et de leurs plans de performance et de rapports. Le renforcement de la redevabilité et de l'examen de l'allocation et de l'utilisation des ressources publiques devrait réduire les inefficacités, les gaspillages et les disparités. Le gouvernement

a consacré cette nouvelle approche en matière de budgétisation axée sur les programmes et les résultats dans sa nouvelle loi organique relative à la loi de finances, approuvée par le Parlement en mai 2015. La loi organique prévoit des objectifs et des indicateurs de performance ministérielle visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques et des programmes publics et la qualité des services publics. Elle prévoit également l'adoption des objectifs et indicateurs de performance tenant compte de l'égalité des sexes, le cas échéant. Ceci offre une possibilité importante d'intégrer les réformes tenant compte de l'égalité des sexes dans l'ensemble de l'administration publique. La nouvelle approche en matière de gestion budgétaire est actuellement appliquée dans 16 ministères avec le concours de la Banque, qui fournit également des services de renforcement des capacités au Parlement.

Le gouvernement vise à améliorer l'efficacité des programmes et des services publics en renforçant la responsabilité en matière de gestion et des résultats. La nouvelle approche en matière de budgétisation axée sur les résultats sera mise en œuvre dans l'ensemble du secteur public. Des plans de performance ministériels au niveau supérieur seront repris en cascade en descendant le long des chaînes de gestion et de prestation de services. Les chefs et directeurs de programmes auront la responsabilité de la mise en œuvre des programmes, du recrutement des prestataires de services et de la présentation de rapports sur les résultats des programmes. Un cadre renforcé de suivi et d'évaluation sera adopté pour éclairer la gestion, améliorer la redevabilité et promouvoir une culture de résultats dans l'administration. Certes, la rémunération fondée sur la performance n'est pas encore envisagée, mais le nouveau cadre pourrait progressivement influencer les structures d'incitation de la fonction publique, qui sont essentiellement déterminées par la conformité administrative et les contributions. De même, la réforme des contrôles financiers a priori vise à laisser aux administrations une marge de manœuvre en matière de gestion qui renforce les mécanismes de contrôle internes.

Le renforcement de la transparence et de la concurrence dans les relations contractuelles avec le secteur privé représente une autre priorité essentielle pour le gouvernement et les entreprises. C'est l'objectif de la réforme de la passation des marchés publics et de l'adoption d'un cadre juridique pour les partenariats public-privé (PPP), appuyés par le présent programme. Ces réformes des politiques, conjuguées à la mise en œuvre de la passation de marchés en ligne devraient accroître la concurrence et l'optimisation des ressources dans le cadre des dépenses publiques tout en offrant de nouvelles possibilités économiques aux entreprises moins bien introduites. De même, l'adoption d'un cadre juridique pour les PPP devrait attirer davantage de compétences et d'investissements privés vers les services publics essentiels dans un contexte de finances publiques limitées. Ce cadre est aligné sur les principes de transparence et de concurrence de base du code de passation des marchés et comprend des mesures institutionnelles, comme une unité PPP dédiée et une commission de contrôle dirigée par le ministère des Finances et dont la mission consiste à promouvoir des PPP solides et à atténuer le risque de passifs éventuels. Cette approche devrait aussi favoriser une gestion plus intégrée et plus cohérente des investissements publics, indépendamment des sources de financement.

Mettant à profit les enseignements tirés des réformes passées du secteur public, le programme de réformes du gouvernement adopte une approche holistique dans l'ensemble du secteur public. Le gouvernement a adopté un code de bonne gouvernance des EEP le 19 mars 2012 et a commencé à le mettre en œuvre dans 25 entités pilotes. Ce code introduit la bonne pratique pour les principes et formule des recommandations concernant les mécanismes de bonne gouvernance et de redevabilité pour les EEP. Ces principes comprennent des mesures en matière de gestion responsable et transparente des EEP, la fiabilité, l'intégrité et l'efficacité de leurs activités, et la redevabilité et la transparence du processus de prise de décision, en vue de répondre aux attentes et aux aspirations des différentes parties prenantes.

Pilier II : Promotion de la gouvernance ouverte

L'accès à l'information est une disposition constitutionnelle et, en tant que telle, une priorité du programme du gouvernement. Un projet de loi, qui a fait l'objet d'une consultation nationale et de longs examens interministériels, présente une approche à deux volets, consistant à : i) promouvoir la publication proactive de l'information (ce qui permettra de montrer des résultats rapides à court terme), et ii) permettre au public de demander des informations de tous les organismes publics centraux et locaux suivant des procédures de demande et d'appel précises et assorties de délais ainsi que des exceptions bien définies. Cette nouvelle politique représente un instrument essentiel pour la promotion de la transparence et de la redevabilité dans l'ensemble du secteur public. Il est aussi essentiel de favoriser un engagement concret des citoyens et d'améliorer l'environnement économique. Une enquête auprès des sociétés réalisée au Maroc à la fin de 2014 confirme l'impact économique important de leur accès aux informations et aux bases de données du secteur public. L'adoption de la loi sur l'accès à l'information permettra au Maroc de remplir les critères d'admissibilité au Partenariat pour un gouvernement transparent. Le ministère de l'Économie et des Finances a officialisé une politique de publication régulière des principales informations sur le budget. D'autres ministères, comme le Secrétariat général du gouvernement (SGG), appliquent des initiatives similaires, consistant par exemple, à publier des projets de loi sur la consultation du public en ligne. Leur portée s'est élargie récemment, notamment celle des textes qui ne sont pas strictement liés à l'Accord de libre-échange des États-Unis de 2009.

Le droit de présenter des pétitions demeure une priorité conformément aux principes de démocratie participative de la nouvelle Constitution. Le nouveau droit sera concrétisé par un cadre légal pour l'introduction d'une loi organique sur les pétitions au niveau national, l'intégration du droit de présenter des pétitions dans les lois organiques relatives aux régions et communes et la révision du règlement intérieur du Parlement. La réforme des pétitions est aussi identifiée en tant que priorité dans le plan législatif du gouvernement. Le Conseil du gouvernement a approuvé un projet de loi organique sur les pétitions (réf. n° 44-14), sous réserve de l'intégration de certaines révisions proposées lors de la consultation interministérielle. Le projet de loi intègre les observations reçues dans le cadre du processus de dialogue national qui a duré un an et a fait intervenir près de 10 000 représentants de la société civile dans l'ensemble du pays, au plan national et local. Le nouveau cadre légal, qui a adopté une approche inclusive avec la société civile dès le début du processus de réforme, marque une réorientation notable consistant pour le gouvernement à reconnaître l'importance de la consultation et de l'engagement du public. L'intégration supplémentaire du droit de présenter des pétitions au niveau local et au Parlement renforcera davantage l'accès général à ce droit dans le système de gouvernance du pays. En outre, ces nouveaux droits essentiels élargiront la portée de l'engagement du public, plus particulièrement au profit des femmes et des groupes marginalisés dont l'autonomisation est indispensable pour la réalisation d'une société ouverte et inclusive et l'accélération de la croissance. Ces nouveaux droits contribueront à encourager les politiques tenant compte de l'égalité des sexes en permettant un engagement plus systématique des femmes et des groupes marginalisés à la prise des décisions publiques, en particulier au niveau local, permettant ainsi d'atténuer leur vulnérabilité. L'appui de la Banque mondiale à cette réforme est présenté plus en détail dans la section consacrée à la description de l'opération.

En 2009, le gouvernement a adopté un vaste programme d'administration électronique ou e-gouvernement « Maroc Numeric 2013 » et il est en passe de finaliser la stratégie complémentaire pour 2020. Cette stratégie vise à développer une économie fondée sur le savoir, en mettant l'accent sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) et en améliorant la prestation des services publics au niveau central et local. Le Comité interministériel e-gouvernement (CIGOV) a été créé pour superviser la mise en place. Des services et des projets ont été hiérarchisés en fonction d'une analyse comparative au plan internationale réalisée par le gouvernement et des propositions de la société civile. Sur les 69 projets e-gouvernement prévus dans la stratégie, 25 sont actuellement opérationnels, notamment six services transactionnels en ligne. Le plus vaste de ces projets porteurs de transformation est Watiqa, guichet électronique au niveau des administrations centrale et locales qui permet aux citoyens de commander en ligne les actes de naissance et autres documents administratifs et de les recevoir par

courrier recommandé. Cette application novatrice vise à réduire les frais de transaction et le risque d'abus de pouvoir et de corruption lié à l'interaction directe avec les responsables locaux.

La Constitution a érigé les régions en administration locale à part entière en vue de renforcer la démocratie et la prestation de services au niveau local. Cette réforme structurelle a été élaborée à travers un processus participatif (Commission consultative pour la régionalisation) qui a duré un an. Le livre blanc de la Commission a recommandé d'élever les régions du niveau d'organismes consultatifs à celui des administrations locales directement élues avec des fonctions et des ressources accrues, sur la base du principe de subsidiarité. Le nouveau niveau de décentralisation a été consacré par la Constitution et des lois organiques. Le processus s'est également traduit par la consolidation des 16 régions actuelles en 12 régions plus importantes, en vue d'améliorer leur attrait économique et social et de maximiser les synergies. Cette décentralisation représente une pièce maîtresse du programme du gouvernement.

IV. Financement provisoire

Source : BIRD

Montant : 200 millions de dollars EU

V. Dispositions institutionnelles et de mise en œuvre

Du côté du gouvernement, le programme de réforme Hakama est géré conjointement par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et le ministère des Affaires générales et de la gouvernance (MAGG). Il fait également intervenir directement de nombreux départements du MEF (Budget, Trésor, Bureau du Trésorier général, le département chargé des EEP, l'administration fiscale et l'Inspection générale) ainsi que les institutions et ministères suivants : le Secrétariat général du gouvernement (marchés publics, consultations publiques et toutes les réformes juridiques), le ministère de l'Intérieur (régionalisation et Watiqa), le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (accès à l'information et charte de la fonction publique), le ministère en charge des relations avec le Parlement et la société civile (pétitions et consultations du public), le ministère du Commerce, de l'Industrie et des TIC (e-gouvernement), et aussi les 15 départements mettant en œuvre la réforme de la budgétisation axée sur les résultats. Le Parlement participe indirectement avec l'appui de la Banque.

Du côté des partenaires, Hakama est un programme appuyé conjointement par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne. Les mesures de politique de base sont communes, comme la réforme budgétaire, et elles sont appuyées par des mécanismes qui se renforcent mutuellement et l'assistance technique parallèle. Chaque institution applique ses propres procédures tout en veillant à ce que l'échelonnement, les décisions, le suivi et l'évaluation soient étroitement coordonnés.

VI. Risques et mesures d'atténuation

Risque politique et de gouvernance (risque modéré). Trois années après le lancement d'un large éventail de réformes axées sur la nouvelle Constitution de 2011, on pourrait assister à une montée potentielle des tensions sociales en l'absence d'améliorations visibles des conditions socioéconomiques. Le deuxième parti de la coalition s'est retiré du gouvernement le 10 juillet 2013. Une nouvelle coalition dirigée par le PJD a été mise en place et a renouvelé son soutien au programme du gouvernement. Cette situation a retardé la mise en œuvre des réformes actuelles, bien que celles-ci soient à présent en cours.

Des élections locales sont prévues en septembre 2015 et les élections parlementaires au milieu de 2016. Le gouvernement a hâte de mettre en place avant les élections la législation la plus importante, telle que celle que prévoit la Constitution. Ceci devrait être le cas pour les réformes de politique appuyées par le présent PPD, ce qui réduirait le risque de retards et de perturbations. Le gouvernement et la Banque entendent continuer d'œuvrer en vue d'atténuer ce risque en verrouillant les principaux changements de politique, en forgeant au sein de l'administration et avec les acteurs non étatiques le consensus sur ces réformes et en appuyant des mesures de mise en œuvre à résultats rapides.

Risque macroéconomique et budgétaire (risque modéré). Le Maroc continue d'avoir du mal à transformer sa stabilité politique, la proximité de l'Europe et l'attrait relatif des investissements en un avantage décisif pour un rattrapage économique rapide et inclusif. La lenteur de la reprise de l'économie mondiale, plus particulièrement en Europe, limitera le potentiel d'exportation du Maroc et nécessitera de nouveaux ajustements macroéconomiques. L'instabilité accrue des marchés financiers mondiaux constitue également une source de risque. Cependant, le Maroc a aussi montré sa capacité à ajuster les politiques et à adopter des mesures de redressement pour surmonter les conséquences défavorables des chocs. Après une détérioration sensible de ses finances publiques entre 2009 et 2012, le gouvernement a pris les mesures nécessaires (et impopulaires) pour remettre sa politique budgétaire sur la bonne voie. L'adoption de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances, qui prévoit des contrôles plus rigoureux de la masse salariale et des reports de crédits ainsi que la budgétisation axée sur les résultats, permettra d'atténuer les risques budgétaires. Le Maroc a aussi réussi à conserver sa note « qualité de valeur d'investissement » et son accès aux marchés financiers internationaux à des conditions relativement favorables. Les deux lignes de précaution et de liquidité du FMI protégeront également contre les chocs externes défavorables.

Risque des stratégies et des politiques sectorielles (substantiel). En dépit de l'accent mis sur les réformes de la gouvernance par la Constitution et le programme du gouvernement, leur portée et leur caractère transversal posent des difficultés de coordination considérables à tous les niveaux de l'administration. L'opération vise à atténuer ce risque par une approche intégrée et holistique, en appuyant les leviers intimement liés de la réforme de la gouvernance pour améliorer la transparence et la redevabilité dans l'ensemble du secteur public (administration centrale, EEP et administrations locales). C'est ainsi que les mesures de transparence sont intégrées dans le programme et parmi les parties prenantes. La Banque aide le gouvernement, le Parlement, les administrations locales et la société civile à appliquer de manière cohérente le nouveau droit de présenter des pétitions. Le Secrétariat général du gouvernement et le ministère des Affaires générales et de la Gouvernance (MAGG), qui gère l'opération et un don d'assistance technique pour la gouvernance, jouent un rôle de coordination de premier plan. Des structures de coordination interministérielles ou des organismes de réglementation spécifiques sont intégrés dans les réformes transversales, telles que les réformes du budget, de la passation des marchés, des PPP, de l'accès à l'information ou des pétitions. La nouvelle réforme de la budgétisation axée sur les résultats, qui exige que les ministères traduisent leurs politiques en programmes assortis d'objectifs et d'indicateurs explicites de résultat, devrait aussi contribuer à améliorer la coordination des politiques.

Conception technique du programme (risque modéré). Le programme a bénéficié des fondements analytiques substantiels et prend en compte les enseignements tirés de l'aide accordée auparavant aux réformes de l'administration publique (série des PARAP) en optimisant les synergies entre les réformes et les parties prenantes ainsi qu'en renforçant l'engagement des citoyens. Néanmoins, la portée et l'importance de ce programme de réforme constitutionnelle représentent un véritable défi pour cette première série de PPD, qui est surchargée de lois importantes (cinq lois organiques et trois lois). Ce risque est atténué par une série de PPD complémentaire prévue dans le Cadre de partenariat stratégique pour 2014-2017, qui mettra l'accent sur l'application de ces politiques. Le risque sera également atténué par

l'appui à la mise en œuvre et l'assistance technique financée par la Banque et le Fonds de transition. Le programme, de par sa conception, vise aussi à réduire les lacunes de la mise en œuvre par l'adoption d'une approche itérative et à résultats rapides. Il a appuyé la mise en œuvre rapide des principales réformes structurelles, à savoir les réformes du budget, de la gouvernance d'entreprise des EEP, de l'accès à l'information et de la consultation du public par des moyens réglementaires, parallèlement à la conception et l'adoption des politiques et lois correspondantes. Ce processus itératif de réforme vise également à atténuer le risque d'insuffisance de capacité.

Capacité institutionnelle pour la mise en œuvre et la pérennité (risque élevé). Le programme de réforme du gouvernement est approfondi et complet et met déjà à rude épreuve la capacité d'exécution limitée dans l'administration. Ce risque est élevé et ne peut être partiellement atténué que par : i) une évaluation sincère de la capacité existante prise en compte dans la conception de la réforme ; ii) un processus progressif et itératif de mise en œuvre de la réforme ; et iii) l'appui à la mise en œuvre et le renforcement des capacités. Pour atténuer ce risque, le gouvernement élabore des programmes de formation et de renforcement des capacités pour les fonctionnaires et agents de l'État. Le programme appuie toutes les trois mesures d'atténuation et mobilise un appui supplémentaire auprès de la Banque (AT, fonds de développement institutionnel, fonds fiduciaires multidonateurs, etc.), du Fonds de transition, ainsi qu'auprès de partenaires du programme (UE et BAD). Le Cadre de partenariat stratégique prévoit une série PPD complémentaire pour appuyer la mise en œuvre de ces réformes structurelles. Il subsiste au sein de l'administration le risque de résistance à des réformes qui visent à renforcer la transparence et la redevabilité. Des réformes comme celles concernant la budgétisation axée sur les résultats, l'accès à l'information et la présentation des pétitions par les citoyens ont des conséquences et des fondements importants au plan du comportement. Ce risque ne peut être partiellement atténué que par la prise en compte des structures d'incitations actuelles et par l'identification d'éventuelles initiatives permettant de mieux aligner les mesures d'incitation du personnel avec les objectifs de la réforme. Ces mesures comprennent notamment la communication et la consultation internes et externes, la formation, le suivi et l'évaluation et, le cas échéant, la reconnaissance du mérite personnel.

VII. Pauvreté et impacts sociaux et aspects environnementaux

A. Pauvreté et impacts sociaux

Les réformes appuyées par l'opération proposée ne devraient pas avoir des effets distributifs importants. L'opération est centrée sur les réformes visant à : i) améliorer la transparence et la redevabilité de l'administration en matière de gestion des ressources publiques ; et ii) promouvoir la gouvernance ouverte grâce à l'accès à l'information et l'engagement des citoyens. Ces réformes permettront de mettre en œuvre les nouveaux droits constitutionnels et les principes de gouvernance, qui se fondent sur un niveau plus élevé de responsabilité des autorités publiques, de transparence et de participation.

Engagement des citoyens : La présente série de PPD appuie activement les politiques et les processus transversaux et propres aux différents secteurs, qui favorisent l'engagement des citoyens au niveau national et local. Premièrement, pour promouvoir le droit des citoyens de présenter des pétitions au gouvernement, au Parlement et aux administrations locales, des lois organiques nationales et régionales contiennent des dispositions obligeant les instances publiques à répondre dans un délai contraignant aux pétitions admissibles concernant la décision et les mesures qui ont été prises. Au niveau local, les pétitions admissibles doivent être inscrites à l'ordre du jour des réunions des conseils et la décision correspondante sera incluse dans le procès-verbal de la réunion. Deuxièmement, ces politiques d'engagement des citoyens ont été élaborées suivant un processus participatif, dans le cadre d'un dialogue

national sur les droits constitutionnels des citoyens qui a duré une année et a permis de consulter plus de 10 000 organisations de la société civile à travers le pays et à l'étranger. Ces politiques ont aussi été enrichies par des comparaisons internationales et des conseils stratégiques de la Banque ainsi que par une enquête nano en ligne qui a visé un échantillon de 15 000 citoyens dans tout le pays en vue d'évaluer leur niveau de sensibilisation, leur expérience et leur intérêt à interagir avec l'administration. Troisièmement, les citoyens sont consultés sur les projets de loi et de réglementation sur le site Web du Secrétariat général du gouvernement. Les observations des citoyens sont publiques et les départements concernés sont tenus de répondre. Quatrièmement, la loi sur l'accès à l'information devrait promouvoir l'engagement éclairé des citoyens et faciliter le suivi. La loi prévoit la mise en place d'une commission de l'information qui comprendra des membres non étatiques et fournira aux citoyens un mécanisme d'appel externe. Cinquièmement, le Conseil national de la commande publique, un autre mécanisme d'appel externe comprendra aussi des acteurs non étatiques parmi ses membres. Ces politiques et réformes amélioreront l'environnement favorable à l'engagement des citoyens, renforçant ainsi la participation et la transparence et, en fin de compte, la confiance envers l'administration. La Banque fournira de l'assistance technique pour la mise en œuvre de ces politiques.

La réforme du budget devrait améliorer la transparence et la redevabilité interne et externe en matière d'utilisation des ressources publiques. Elle renforcera le lien entre les priorités et stratégies du gouvernement (par exemple, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de l'accès aux services publics de base) et les allocations budgétaires. Ces priorités seront traduites en objectifs et indicateurs de performance de l'autorité publique, **y compris ceux qui tiennent compte de la parité des sexes**, soumis au suivi et à l'évaluation. Cette nouvelle approche en matière de gestion budgétaire renforcera le rôle du Parlement consistant à superviser la gestion des ressources publiques par l'administration. L'application de cette approche aux conseils régionaux élus se traduira à moyen terme par une prise en compte accrue des priorités régionales et locales et les améliorations de la cohérence et de la coordination des actions de développement de l'administration centrale et des collectivités locales. Afin d'optimiser l'impact social, les premiers ministères retenus pour la mise en œuvre de la réforme du budget sont ceux de l'Éducation, de l'Agriculture, des Eaux et forêts et des Finances ; ces ministères ont tous une solide interaction avec le public. De même, l'interaction avec les citoyens et la prestation des services publics sont les principaux critères de sélection des 10 premiers EEP pour la mise en œuvre du code de bonne gouvernance des entreprises.

L'adoption des politiques d'accès à l'information et de présentation des pétitions par le public (mesures préalables n^{os} 9 et 10) **représente une mesure essentielle pour la promotion d'un mode de gouvernance plus ouvert et plus inclusif.** Ces politiques favorisent la transparence, la participation et la redevabilité de l'administration publique et devraient de ce fait avoir un impact social positif à moyen terme, une fois qu'elles auront été pleinement mises en œuvre. Sur le long terme, l'application efficace du nouveau droit des citoyens de présenter des pétitions se traduira par l'amélioration de la participation et de l'engagement des citoyens au processus d'élaboration des politiques au niveau central et local. De même, l'accès à l'information du secteur public devrait avoir des effets positifs directs et indirects sur les citoyens comme sur les entreprises. L'accès égal et opportun à l'information réduit l'asymétrie de l'information et son coût pour les entreprises, se traduit par des règles de jeu plus équitables et réduit les possibilités de corruption et de recherche de rente. L'information du secteur public a également une valeur intrinsèque : son utilisation et sa réutilisation produisent de la valeur, créent de nouveaux produits et services et favorisent l'emploi.

Malgré les avancées notables de ces dernières années, le Maroc continue de se caractériser par d'importantes disparités entre les sexes, plus particulièrement en milieu rural, comme le confirment le taux d'analphabétisme élevé des femmes et le rapport de 2015 de la Banque mondiale sur le genre. Le

programme vise à remédier par divers moyens aux disparités entre les sexes en matière d'accès aux ressources et services publics. Dans cette optique, le programme contribuera à intégrer les objectifs et indicateurs de performance tenant compte de l'égalité des sexes dans les budgets et les plans de performance des ministères concernés qui seront soumis au Parlement et publiés. Cette disposition a été intégrée dans la nouvelle loi organique et les règlements relatifs à la loi de finances. Ensuite, il renforcera la redevabilité du secteur public concernant ces objectifs tenant compte de l'égalité des sexes, qui feront l'objet d'audits et d'évaluations. Enfin, il renforcera la participation des femmes grâce à l'accès égal à l'information, aux possibilités accrues de consultation du public et à la possibilité de présenter des pétitions à l'administration et au Parlement au niveau national et local.

B. Aspects environnementaux

Les politiques appuyées par la présente opération ne devraient pas avoir d'incidences significatives sur l'environnement, les forêts ou d'autres ressources naturelles. L'opération proposée est un prêt à la politique de développement pour appuyer un vaste programme de réformes des politiques et des institutions. Toutes les actions soutenues dans l'ensemble de l'opération sont axées sur des politiques et aucune n'appuie des investissements directs, n'entraîne de travaux physiques, ni n'implique des mesures de politique qui auraient des effets sensibles sur l'environnement. La réforme proposée du budget axé sur les résultats, appuyée par la présente opération, ne vise pas des procédures environnementales et, de ce fait, n'améliorera ni ne dégradera directement les normes en vigueur pour la santé et la sécurité publiques ou l'environnement. Toutefois, la publication des résultats des ministères qui ont une incidence sur l'environnement, comme les ministères des Eaux et forêts, de l'Agriculture, de la Santé, de l'Équipement et du Transport, qui seront parmi les premiers à mettre en œuvre la réforme du budget axé sur les résultats, devrait accroître leur transparence et leur redevabilité, ce qui pourrait à son tour avoir un impact positif indirect sur l'environnement. De même, le renforcement de la transparence et de la redevabilité des PPP grâce à un mécanisme juridique unifié renforcera à son tour leur respect des lois sociales et environnementales. Le renforcement de ces capacités institutionnelles des ministères concernés pourrait avoir pour conséquence indirecte d'amener le public à s'attendre qu'il en soit de même pour tous les autres ministères, notamment ceux qui sont liés à la gestion des ressources naturelles et l'environnement.

VIII. Contacts

Banque mondiale

Contact : Fabian Seiderer

Titre : Spécialiste senior de la gestion du secteur public

Pôle mondial d'expertise en gouvernance

Tél. : +212 (0)537 54 42 00

Email : fseiderer@worldbank.org

Emprunteur/client/bénéficiaire

Nom : Mme Sabah Bencheqroun

Contact : Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance

Titre : Conseillère du Ministre

Tél. : 212537687316

Email : bencheqroun@affaires-generales.gov.ma

IX. Pour plus d'information, prière de contacter :

The InfoShop

Banque mondiale

1818 H Street, NW Washington, D.C. 20433

Téléphone : (202) 458-4500

Fax : (202) 522-1500

Site Web : <http://www.worldbank.org/infoshop>