

INTRODUCTION

LE MAROC A UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 5 000 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). Environ 2 % des 30 millions d'habitants que comptent le pays vivent en dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1 USD par jour et 14.3 % vivent avec moins de 2 USD par jour. Le taux de croissance démographique du Maroc a été en moyenne de 1.1 % par an entre 2000 et 2006, ce qui supérieur à la moyenne des pays à revenu intermédiaire (0.8 %). Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Maroc est en bonne voie pour les objectifs 3 (promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes) et 4 (réduire la mortalité infantile) et pourrait assurer l'éducation pour tous (objectif 2) et améliorer la santé maternelle (objectif 5) si quelques changements étaient mis en œuvre. En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette consentie au Maroc s'est élevée à 1 046 millions USD, soit 1.8 % du RNB. Ce pourcentage indique une faible dépendance à l'aide, ce qui est conforme au niveau de développement du pays. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement marocain et 11 donateurs, qui sont à l'origine d'environ 85 % de l'APD octroyée au pays. Le Maroc a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide mais prend part pour la première fois en 2008 à l'enquête sur le suivi des indicateurs. ■

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen-Bon	Assurer une plus grande cohérence entre les différents programmes sectoriels.	Mieux intégrer les cadres de dépenses à moyen terme dans le processus de budgétisation.
Alignement	Moyen-Bon	Améliorer le système des marchés publics.	Rendre l'aide plus prévisible. Rendre opérationnelle la réforme de la réglementation sur les marchés publics. Améliorer la coordination entre les donateurs et le gouvernement.
Harmonisation	Moyenne	Augmenter la coordination de l'action des donateurs.	Créer une organisation nationale exerçant le leadership sur les programmes.
Gestion axée sur les résultats	Moyenne	Accorder une plus grande autonomie aux gestionnaires en contrepartie de leur engagement sur des objectifs prédéfinis.	Renforcer les capacités en gestion axée sur les résultats. Améliorer le système de suivi et évaluation.
Responsabilité mutuelle	Faible	Mettre en place un mécanisme permettant une évaluation conjointe des progrès accomplis.	Créer une organisation nationale exerçant le leadership sur les programmes.

VUE D'ENSEMBLE
ENCADRÉ 36.1 :
Défis et actions
prioritaires

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

APPROPRIATION

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B). En 2007, seuls 15 % des pays étaient dans ce cas, 48 % ont obtenu une note C, 13 % une note D ou E (les autres n'ayant pas été évalués). Le Maroc n'a pas été évalué pour cet indicateur.

Les stratégies de développement du Maroc pour les cinq prochaines années sont définies dans le programme du gouvernement approuvé par le Parlement en octobre 2007 et dont l'objectif est de « répondre aux attentes et aux aspirations des citoyens à un développement durable, à la justice sociale et à une démocratie citoyenne ». À cette fin, cinq axes prioritaires sont fixés : poursuivre les programmes de réformes sectorielles et structurelles (administrations publiques, justice, secteur financier, éducation) ; poursuivre la politique des grands chantiers (infrastructures autoroutières, ferroviaires et portuaires) ; rénover les stratégies sectorielles (notamment en matière de gestion de l'eau, d'approvisionnement et diversification énergétique, de stratégie agricole, de promotion du tourisme, de développement de la pêche maritime et de soutien à l'artisanat) ; dynamiser les investissements privés et enfin mettre en place les conditions d'un développement humain durable.

Ce dernier axe prioritaire s'inscrit dans la poursuite des projets de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) adoptée en 2005. Le cadre institutionnel et réglementaire régissant l'INDH, initiative appuyée par les principaux bailleurs de fonds du Maroc, est conçu pour assurer une mise en œuvre selon des modalités qui garantissent

transparence, souplesse et célérité, accordant un rôle pivot aux comités régionaux, préfectoraux, provinciaux et locaux, et privilégiant une gestion par contractualisation axée sur les résultats. Il se compose d'un programme de lutte contre la précarité (aide à la réinsertion familiale des personnes concernées, amélioration de la qualité des prestations offertes, création de capacités supplémentaires d'accueil) et de programmes de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et contre la pauvreté en milieu rural (accès aux services de proximité et équipements de base, dynamisation du tissu économique local, soutien à l'action et à l'animation locale, renforcement de la gouvernance et des capacités locales). Il est aussi associé à des programmes sociaux d'extension de la couverture médicale (mise en place des régimes d'assurance maladie et poursuite de la réforme hospitalière), de réduction du déficit en habitat social et de promotion de l'emploi (actions visant à augmenter la qualification et l'insertion des jeunes et la création de petites entreprises, soutien et accompagnement des entreprises, renforcement et accélération du rythme de la formation professionnelle).

Ce programme, qui vise à porter le taux de croissance à 6 % par an et à créer 250 000 emplois supplémentaires chaque année avec pour objectif de réduire le taux de chômage à 7 % à l'horizon 2012, illustre la volonté du gouvernement de fixer une stratégie de développement prenant en compte le respect des droits humains et les aspirations du peuple marocain au développement économique et social. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer le degré de cet alignement.

L'aide dispensée au Maroc apparaît relativement bien alignée sur les priorités nationales. La bonne fiabilité des systèmes nationaux incite les donateurs à les utiliser et limite le recours aux structures de mise en œuvre parallèle. L'aide apparaît toutefois encore insuffisamment prévisible et les efforts pour améliorer le fonctionnement du système de passation des marchés doivent être soutenus.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide aux politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

L'indicateur 2a de qualité du budget et de la gestion financière est donc dérivé de l'EPIN réalisée chaque année par la Banque Mondiale pour 80 pays à faibles revenus éligibles aux crédits de l'IDA (Association Internationale de Développement), ce qui n'est pas le cas du Maroc.

Afin de permettre le renforcement de la pertinence des dépenses publiques, le Maroc a entrepris ces dernières années un certain nombre de réformes pour une meilleure gestion des fonds publics, l'amélioration de la transparence budgétaire, et le renforcement du rôle des institutions de contrôle.

L'adoption pour 2007 d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est un premier élément de réforme assurant la mise en cohérence des politiques sectorielles avec les objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique, la visibilité de l'effort public à moyen terme et l'optimisation de l'allocation des ressources budgétaires. Les actions de réforme ont concerné également l'amélioration de l'exécution du budget par la simplification des procédures budgétaires et le développement de systèmes d'informations intégrés de GFP. Le Maroc a par ailleurs pris un certain nombre de mesures pour la lutte contre la corruption telles que la mise en place d'une instance centrale de prévention de la corruption ou le renforcement de la loi sur la déclaration de patrimoine.

En matière d'amélioration de la transparence des finances publiques, le Maroc est l'un des rares pays africains ayant adhéré à la Norme spéciale de diffusion des données du FMI. Cette adhésion a marqué un saut qualitatif dans l'amélioration des statistiques économiques et financières, en termes de délais de diffusion et de qualité, et au niveau de l'accès du public à ces données. Le gouvernement a ainsi mis en place un processus continu d'enrichissement et de diffusion de l'information budgétaire : publications annuelles d'un rapport économique et financier, d'un rapport sur les entreprises publiques et d'un rapport sur les dépenses fiscales, élaboration et diffusion d'ouvrages et de brochures sur la gestion et la réforme budgétaires, points de presse réguliers, mise à jour et enrichissement du site internet du Ministère de l'Économie et des finances.

Enfin, le Maroc a procédé au renforcement du contrôle a posteriori et développé une logique d'audit et d'évaluation de la performance. L'Inspection générale des finances a poursuivi son programme de modernisation en mettant en place des normes d'audit en conformité avec les standards internationaux, en renforçant son rôle en matière d'évaluation de la performance et en engageant un processus de coordination des missions d'audit avec les Inspections générales des ministères. Au niveau du contrôle des entreprises et établissements publics, la réforme a permis d'introduire progressivement un contrôle d'accompagnement pour les organismes ayant satisfait à des conditions d'organisation, de transparence et de garanties quant à la qualité des informations comptables et financières.

Ce mode de contrôle a pour corollaire l'évaluation des performances et du niveau de réalisation des objectifs définis dans le cadre d'un système de contractualisation entre l'État et les organismes publics.

Toutes ces réformes ont permis de maintenir le classement par la Banque mondiale du système des finances publiques du Maroc (Country financial accountability assessment) en « risque faible » en 2007 (comme en 2003), le rapport indiquant que les réformes conduites ont contribué à consolider le système de GFP.

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'OCDE a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Néanmoins l'indicateur 2b n'est pas encore disponible pour le Maroc.

La Banque mondiale a considéré dans son rapport de 2005 que le système marocain des marchés publics était moyennement positif. Ainsi sur 12 indicateurs, 6 étaient jugés substantiellement atteints. Il s'agit de l'intégration de la passation des marchés dans le système de GFP, de l'existence d'entités d'élaboration de règlements et de normes, de l'efficacité des procédures et pratiques de passation des marchés, de l'existence d'un système de gestion des recours et des contrats au sein de la législation marocaine, de l'existence d'un système d'audit et de contrôle efficace et de l'accès du public à l'information. Les indicateurs jugés non atteints étaient la conformité du cadre législatif et réglementaire avec les obligations découlant des normes nationales et des standards internationaux, l'existence de réglementations, de documentation et d'outils de mise en œuvre du cadre juridique, l'existence d'un système de développement des capacités institutionnelles, le bon fonctionnement du marché de la commande publique, l'existence d'un système efficace de recours et l'existence de mesures d'éthique et d'anticorruption.

En adéquation avec la nouvelle approche de GFP précédemment citée (responsabilisation des ordonnateurs, recherche de la performance, contractualisation des rapports entre l'administration centrale et ses services extérieurs), une réforme de la réglementation sur les marchés publics a été entreprise en 2007. Elle consacre la volonté du Maroc de moraliser la vie publique et sa détermination d'inscrire de manière irréversible la passation des marchés dans une logique de respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence et de simplification des procédures. Ces principes sont de nature à assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

La corruption est cependant encore un problème préoccupant au Maroc. L'Indice de perception de la corruption (IPC) établi par Transparency International pour l'année 2007 s'établit à 3,5, sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui classe le Maroc à la 72^{ème} place sur 179 pays.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de passation des marchés ?

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

INDICATEUR 3

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

TABLEAU 36.1 :
Les estimations budgétaires
du gouvernement sont-elles
complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) b	2007*	
			c = a / b	c = b / a
Allemagne	94	150	62%	
Banque africaine de développement	188	174		93%
Banque mondiale	438	421		96%
Belgique	13	10		81%
Canada	0	8	0%	
Commission européenne	275	304	90%	
Espagne **	25	285	9%	
États-Unis	13	17	76%	
Fonds mondiaux	0	5	0%	
France	125	164	76%	
Italie	81	91	89%	
Japon	88	28		32%
Nations Unies	0	18	0%	
Ratio moyen / donateurs				54%
Total	1 338	1 676		80%

* Ratio est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

** L'Espagne a appliqué une définition différente des autres donateurs pour les « versements ».

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour le Maroc ressort à 80 %, ce qui traduit une relativement bonne évaluation de l'aide dans le budget. Lorsque l'on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide déboursée par les donateurs mais la moyenne de ces rapports par pays, ce taux apparaît cependant nettement plus faible puisqu'il s'élève à 54 %.

Les différences entre aide déboursée et aide enregistrée s'expliquent essentiellement par le fait que des opérations interviennent en relation directe avec les bénéficiaires sans concertation avec le ministère de l'Économie et des finances. Il s'agit par exemple de certaines opérations d'assistance technique réalisées par des bailleurs comme la France, l'Allemagne ou la Belgique, ou des opérations répondant à des besoins pressants, telles celles menées par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Mais les différences peuvent aussi s'expliquer par la disparité des approches comptables. Pour la coopération espagnole en effet, la signature d'une convention de financement vaut mise à disposition des fonds, même en l'absence de déboursement effectif. De ce point de vue, la différence entre les deux chiffres ne traduit pas un défaut d'alignement de l'aide sur les priorités nationales.

Pour réduire davantage l'écart entre déboursements et enregistrements, il est donc nécessaire qu'une concertation et coordination plus étroites soit instaurées entre le ministère de l'Économie et des finances et les donateurs, pour qu'ils n'interviennent pas directement auprès des bénéficiaires sans en informer ledit ministère.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

INDICATEUR 4

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2007 c = a / b
Allemagne	7	11	69%
Banque africaine de développement	1	2	36%
Banque mondiale	10	10	100%
Belgique	6	6	93%
Canada	8	8	100%
Commission européenne	26	27	95%
Espagne	58	58	100%
États-Unis	0	20	0%
Fonds mondiaux	--	--	--
France	21	21	99%
Italie	0	3	17%
Japon	4	4	100%
Nations Unies	6	9	63%
Total	148	180	82%

TABLEAU 36.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés. Pour le Maroc, l'indicateur 4 ressort à 82 % pour 2007.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier. 79 % en moyenne des apports d'aide notifiés par les donateurs font appel aux procédures nationales au Maroc.

Deux types de raisons peuvent expliquer pourquoi certains donateurs n'apparaissent pas en tant qu'utilisateurs des systèmes nationaux : des facteurs réels mais aussi une mauvaise interprétation de la question posée. Du côté des facteurs réels, certaines procédures employées par les donateurs peuvent contourner les systèmes nationaux. C'est le cas notamment du circuit vert de l'Union européenne régissant l'aide-projet et qui constitue une dérogation aux procédures nationales.

Mais il faut aussi noter que le tableau suivant est obtenu sur la base de la déclaration des donateurs. Or, à l'examen de leurs réponses, il s'avère que ceux-ci n'ont pas toujours la même interprétation des questions posées. Par exemple, la Banque africaine de développement (BAD) semble considérer que seuls les concours correspondant aux appuis destinés aux réformes (appui budgétaire) utilisent les systèmes nationaux alors que ses concours finançant les projets publics d'investissement se conforment au système national d'exécution du budget et aux procédures nationales d'audit, sans imposer un système comptable distinct. L'Union européenne semble également considérer que seuls les appuis aux programmes sectoriels se conforment aux procédures nationales d'exécution du budget et de reporting financier alors que ses dépenses au titre des appuis budgétaires se conforment, à l'instar des appuis similaires des autres bailleurs de fonds, aux procédures nationales d'audit.

TABLEAU 36.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2007 avg (b,c,d) / a	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2007 e / a
Allemagne	150	76	140	0	48%	140	93%
Banque africaine de développement	174	123	123	123	71%	120	69%
Banque mondiale	421	421	421	421	100%	376	89%
Belgique	10	9	9	9	87%	9	86%
Canada	8	0	0	0	0%	0	0%
Commission européenne	304	172	172	208	61%	172	57%
Espagne	285	262	262	262	92%	285	100%
États-Unis	17	0	0	0	0%	0	0%
Fonds mondiaux	5	0	0	0	0%	0	0%
France	164	144	144	144	88%	142	87%
Italie	91	81	89	89	95%	90	99%
Japon	28	19	19	19	67%	19	67%
Nations Unies	18	0	1	5	10%	5	31%
Total	1 676	1 308	1 381	1 280	79%	1 359	81%

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. Le système national de passation des marchés du Maroc est utilisé par les donateurs pour 81 % du montant de l'aide. Seuls trois donateurs (dont les apports d'aide au secteur public ne représentent qu'1.8 % du total), n'utilisent jamais le système national de passation des marchés (comme ils n'utilisent par ailleurs aucun autre système national), soit pour des raisons qui tiennent à la spécificité de leurs apports (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose ou le paludisme), soit du fait d'une volonté délibérée de gérer directement leurs apports d'aide. Les autres donateurs utilisent

largement le système national de passation des marchés mais il arrive que certains d'entre eux, tout en respectant globalement les procédures nationales, appliquent quelques mesures dérogatoires (ouverture simultanée des offres administratives, techniques et financières, consultation de fournisseurs et entrepreneurs qualifiés pré-enregistrés, etc.). Il n'apparaît pas cependant évident que ces mesures apportent la garantie d'une meilleure exécution des projets. En effet, les exigences en matière de procédures des donneurs et les délais, assez longs, qui requièrent souvent leur approbation préalable des dossiers d'appels d'offre et des marchés retardent souvent l'exécution des projets et en alourdissent les coûts de transaction.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donneurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

47¹ structures parallèles de mise en œuvre des projets ont été identifiées au Maroc en 2007. Sur ces 47 unités parallèles, 44 sont le fait de quatre donneurs dont les versements en 2007 n'ont représenté que 8 % du total. Il s'agit principalement de bailleurs de fonds qui, comme cela a déjà été susmentionné, ont fait le choix de gérer directement leurs apports d'aide. Ainsi, les principaux donneurs du Maroc ne recourent pratiquement pas à la mise en place d'unités de mise en œuvre parallèles.

	2007 (en nombre)
Allemagne	0
Banque africaine de développement	0
Banque mondiale	0
Belgique	1
Canada	4
Commission européenne	1
Espagne	0
États-Unis	11
Fonds mondiaux	0
France	1
Italie	12
Japon	0
Nations Unies	17
Total	47

INDICATEUR 6

TABLEAU 36.4 :
Combien y a-t-il d'unités
parallèles de mise en œuvre
des projets en dehors
des structures existant
dans le pays ?

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donneurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donneurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

¹ Le coordinateur national du Maroc a indiqué ce qui suit dans son rapport : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, après avoir revu de près les critères définissant une unité de mise en œuvre parallèle, considère que sa réponse à la question Q¹² devrait être zéro.

INDICATEUR 7

TABLEAU 36.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

Il convient tout d'abord de relever que la problématique de la prévisibilité de l'aide se pose avec beaucoup moins d'acuité pour le Maroc que pour d'autres pays du fait de sa faible dépendance à l'aide. Ainsi, il ne s'avère pas nécessaire, et il n'est pas d'usage, que les donateurs notifient au cours de l'année aux autorités marocaines les versements programmés pour l'année n+1, afin de leur permettre d'être en mesure de mettre en œuvre leur stratégie nationale de développement selon le calendrier prévu. Les autorités marocaines établissent ainsi leurs prévisions de décaissement sur la base de leurs propres analyses et non sur la base des notifications des bailleurs de fonds.

	Versements enregistrés par l'administration en 2007 (en millions USD)	Versements programmés par les donateurs en 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2007*	
	a	b		c = a / b	c = b / a
Allemagne	127	194	150	65%	
Banque africaine de développement	169	460	174	37%	
Banque mondiale	426	402	421		94%
Belgique	9	14	10	66%	
Canada	0	8	8	0%	
Commission européenne	308	335	304	92%	
Espagne	34	422	285	8%	
États-Unis	20	17	17		83%
Fonds mondiaux	0	6	5	0%	
France	154	155	164	100%	
Italie	111	102	91		92%
Japon	116	28	28		24%
Nations Unies	0	18	18	0%	
Ratio moyen / donateurs				51%	
Total	1 474	2 159	1 676	68%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

Au Maroc, les donateurs avaient programmé de verser 2 159 millions USD en 2007, mais seuls 68 % de cette somme totale, soit 1 474 millions USD ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. En moyenne par donneur, ce pourcentage est même inférieur puisqu'il s'élève à 51 %. Contrairement à ce que l'on constate dans de nombreux pays, cet écart entre le montant programmé par les donateurs et l'aide enregistrée dans les comptes publics ne s'explique que très peu par un défaut d'enregistrement des sommes versées mais s'explique essentiellement par le fait que les déboursements réels des bailleurs sont nettement inférieurs aux montants sur lesquels ils s'étaient engagés. En effet, ceux-ci n'ont versé dans l'ensemble que 78 % des sommes prévues. Cette différence est cependant en partie surestimée du fait des déclarations de la coopération espagnole. Pour celle-ci en effet, toute convention de financement signée vaut programmation de dépense (et est même enregistrée comme déboursement de fonds comme nous l'avons indiqué à propos de l'indicateur 3).

DÉLIEMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. Selon l'OCDE, 87 % de l'aide publique au développement accordée au Maroc était non liée en 2005 contre 90 % en 2006. La question du déliement de l'aide ne se pose donc au Maroc que dans le cas d'un nombre limité de donateurs bilatéraux et uniquement dans le cadre de dons. La réglementation marocaine de passation des marchés ne permet pas en effet, s'agissant de prêts, d'accorder des marchés à des entreprises du pays prêteur, sans que celles-ci ne se soient révélées les moins-disantes dans le cadre d'un appel d'offres international. ■

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

Selon l'enquête 2008, environ 70 % de l'aide au secteur public est fournie dans le cadre de l'approche-programme. Ce taux est supérieur à l'objectif cible de 66 % retenu pour cet indicateur à l'horizon 2010 par la Déclaration de Paris.

INDICATEUR 9

TABLEAU 36.6 :
Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2007 e = c / d
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b		
Allemagne	0	2	2	150	1%
Banque africaine de développement	120	0	120	174	69%
Banque mondiale	287	105	392	421	93%
Belgique	0	2	2	14	14%
Canada	0	0	0	10	0%
Commission européenne	172	127	300	316	95%
Espagne	14	213	226	285	79%
États-Unis	0	20	20	20	99%
Fonds mondiaux	0	5	5	5	100%
France	4	118	122	187	65%
Italie	0	81	81	97	84%
Japon	0	0	0	118	0%
Nations Unies	6	4	10	22	46%
Total	603	678	1 281	1 822	70%

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

INDICATEUR 10a

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour la coordination des missions effectuées par des donateurs est de 14 %.

Plusieurs initiatives et mécanismes ont été mis en place en vue de coordonner les missions et travaux analytiques des bailleurs de fonds au Maroc. Tout d'abord, sous le pilotage de la délégation de la Commission européenne, des groupes thématiques sectoriels ont été mis en place afin de passer en revue les activités de chaque bailleur de fonds et de rechercher des synergies. Puis, une mission d'assistance technique financée par la coopération allemande a établi un ensemble de recommandations concrètes quant à l'harmonisation de l'action des donateurs au Maroc. Enfin, comme cela a déjà été mentionné plus haut, le ministère de l'Économie et des finances envisage de mettre en place en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et avec l'appui de la coopération espagnole et d'autres bailleurs, un système d'information géographique (baptisé « Carte des projets de développement au Maroc ») offrant une nouvelle plateforme d'échange et de coordination de l'aide.

TABLEAU 36.7 :
Combien de missions
de donateurs
sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2007 c = a / b
Allemagne	4	16	25%
Banque africaine de développement	8	28	29%
Banque mondiale	8	22	36%
Belgique	0	32	0%
Canada	0	5	0%
Commission européenne	10	23	43%
Espagne	3	38	8%
États-Unis	5	52	10%
Fonds mondiaux	0	2	0%
France	3	61	5%
Italie	0	7	0%
Japon	0	9	0%
Nations Unies	50	210	24%
Total	68	505	14%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est plus courante que la coordination de missions, mais le niveau de 25 % enregistré pour cet indicateur en 2008 ne représente que la moitié de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010. ■

INDICATEUR 10b

	Travaux coordonnés*	Total travaux d'analyse	2007
	(en nombre) a	(en nombre) b	c = a / b
Allemagne	1	3	33%
Banque africaine de développement	0	1	0%
Banque mondiale	3	8	38%
Belgique	0	0	--
Canada	0	0	--
Commission européenne	9	17	53%
Espagne	1	10	10%
États-Unis	14	31	45%
Fonds mondiaux	1	1	100%
France	1	9	11%
Italie	0	3	0%
Japon	1	1	100%
Nations Unies	15	54	28%
Total	35	138	25%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

TABLEAU 36.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques). Le Maroc n'est pas évalué pour cet indicateur.

Les réformes du système de GFP entreprises ces dernières années par les autorités marocaines sont propices au développement d'une gestion axée sur les résultats.

Les stratégies sectorielles ont été clarifiées et déclinées en objectifs et programmes d'actions précis, l'établissement d'indicateurs chiffrés permettant alors d'établir un lien logique entre les objectifs, les crédits alloués et les résultats attendus. À cette fin, les conditions d'exécution du budget ont été assouplies à travers la mise en place de la globalisation des crédits. Celle-ci, assortie d'indicateurs de performance, consiste en l'octroi d'une grande marge de manœuvre aux gestionnaires dans l'utilisation des crédits budgétaires en contrepartie de leur responsabilisation quant à la réalisation, dans les délais impartis, des objectifs qui leur sont assignés.

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés
de cadres d'évaluation
des performances se prêtant
à un suivi ?

Des relations de contractualisation entre l'administration et ses services décentralisés ont aussi été développées, favorisant ainsi le renforcement de la cohérence par la coordination des actions entre les différents niveaux d'administration mais également la responsabilisation des gestionnaires locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'amélioration de la qualité des prestations rendues.

Enfin, des éléments de contrôle des performances ont été instaurés. La mise en œuvre du dispositif de globalisation des crédits a été marquée par l'élaboration de guides méthodologiques et de manuels de suivi de la performance, la réalisation d'actions de formation de formateurs en gestion axée sur les résultats (ISCAE et ADETEF) et le lancement par l'Inspection générale des finances et les Inspections générales des ministères de missions d'audit pour l'élaboration des rapports de performance. Les ministères doivent par ailleurs rendre publiques les situations de synthèse semestrielles des virements de crédits effectués et publier un rapport d'évaluation annuel des performances. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Un tel mécanisme n'existe pas encore au Maroc. Une mission d'assistance technique, financée par la coopération allemande, en concertation avec d'autres bailleurs de fonds a néanmoins débuté mi-février 2008, avec pour objectif de dresser l'état des lieux de la mise en œuvre des engagements de partenariat définis dans la Déclaration de Paris et d'identifier des champs d'action prioritaires qui permettront de renforcer l'efficacité des apports des donateurs, tout en tenant compte des spécificités du Maroc en tant que pays à revenu intermédiaire. Un atelier de restitution a soumis les hypothèses de travail à l'appréciation des donateurs et des représentants du gouvernement marocain. ■

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

INDICATEUR	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1 Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	N/A	N/A
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	N/A	N/A
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Non applicable	Non applicable
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	80%	86%
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné	82%	50%
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	79%	Non applicable
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	81%	Non applicable
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	47	16
7 L'aide est davantage prévisible	68%	78&%
8 L'aide est non liée	90%	Plus de 90%
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	70%	66%
10a Missions sur le terrain	14%	40%
10b Travaux analytiques par pays	25%	66%
11 Cadres axés sur les résultats	N/A	N/A
12 Responsabilité mutuelle	Non	Oui

RESUMÉ
TABLEAU 36.9

CONTRIBUTEURS

Coordinateur national : Mohamed Kabbaj
Correspondants donateurs : Renée Madrolle (Nations Unies)

SIGLES

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CAD	Comité de l'aide au développement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
IPC	Indice de perception de la corruption
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PNUD	Programme des Nations Unies de développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
RNB	Revenu national brut

