



Juillet 2014 N° 201

Trait d'union

La Newsletter de la Délégation de l'Union Européenne auprès du Royaume du Maroc

Gouvernance publique

SOMMAIRE

Suivez l'actualité
de l'UE au Maroc sur



@UE_au_Maroc



facebook



youtube

2

La gouvernance publique

Un thème stratégique dans
la coopération UE-Maroc

4

HAKAMA

un programme ambitieux pour
accompagner la mise en œuvre
de la Constitution

6

SIGMA

une action conjointe de l'Union
européenne et de l'OCDE pour
le renforcement institutionnel
des pays partenaires

7

Newsletter sur la gouvernance publique

Éléments politiques sur le rôle
de la société civile dans le
système de gouvernance

EDITO : La gouvernance publique : un domaine de coopération innovant et ambitieux

Rupert JOY

Ambassadeur de l'Union européenne

L'Union européenne a fait du renforcement institutionnel et de la réforme de la gouvernance publique un domaine prioritaire de son action extérieure, en particulier au Maroc. C'est une dimension importante de la Constitution marocaine et un enjeu dans la transition démocratique du pays.

Je vois la gouvernance publique comme un élément central du contrat social entre les pouvoirs publics, les citoyens et les entreprises. Une gestion budgétaire transparente et performante donne aux citoyens un accès légitime à l'information sur l'utilisation du patrimoine et des fonds publics, auxquels ils contribuent. Elle permet la fourniture de services publics de qualité et accessibles à tous, dans des secteurs comme l'éducation, la santé, l'accès à l'eau ou les transports. Elle joue également un rôle déterminant dans le développement d'un environnement favorable au progrès économique et à

création d'emploi. Ce contrat social repose également sur un système fiscal efficace, prévisible et juste, permettant le développement économique et assurant une contribution équitable de chacun au financement de l'action et des services publics.

Les institutions publiques jouent également un rôle central dans la mise en œuvre du Statut Avancé du Maroc auprès de l'UE en appuyant le processus de rapprochement vers les normes européennes, politiques, économiques ou sociales.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'UE et le Maroc ont fait de la gouvernance publique un domaine où la coopération est particulièrement innovante et ambitieuse. ■



“ ...des contrats de performance ont été signés entre les administrations centrales des Ministères et leurs services déconcentrés ”

La gouvernance publique : un domaine stratégique de la coopération Maroc-UE

Quelle a été l'approche de coopération entre le Maroc et l'Union européenne en matière de gouvernance publique ?

L'Union européenne est un partenaire historique du Maroc en matière de réforme de la gouvernance publique, avec une double approche :

- des actions de renforcement institutionnel dans différents secteurs : éducation, santé, agriculture ou transports,
- des programmes spécifiquement dédiés à la réforme de la gouvernance publique, intervenant de manière transversale à l'ensemble des secteurs.

Le Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique (PARAP), en deux phases successives (PARAP I, 2004-2008, 79 Millions d'Euros et PARAP II, 2008-2012, 73 Millions d'Euros), a accompagné la réforme de la gestion des ressources humaines et des ressources financières du secteur public. Concernant le financent public, un Programme

d'Appui à la Réforme de la Fiscalité de 80 Millions d'Euros a été également mis en œuvre de 2005 à 2010.

Quels sont les résultats de ces efforts conjoints ?

Ressources humaines

Introduction de nouveaux principes et outils de la gestion des ressources humaines (Gestion Prévisionnelle des Emplois des Effectifs et des Compétences, GPEEC et Référentiels Emplois Compétences, REC), permettant une meilleure adéquation entre les ressources humaines et les besoins en personnel, davantage de transparence et d'équité dans le recrutement, la promotion, l'évaluation et la rémunération, ainsi que l'introduction d'une politique volontariste de formation continue.

Finances publiques

De nouvelles méthodes de gestion ont été adoptées, à travers l'ensemble des Ministères.

Plusieurs ministères structurent désormais leurs budgets par objectifs, associés à des indicateurs, pour favoriser la performance de la dépense. Egalement, des contrats de performance entre les administrations centrales des Ministères et leurs services déconcentrés ont été signés, contribuant également au processus de déconcentration et de territorialisation de l'action publique. Plus d'autonomie a été accordée au Ministère sectoriels dans la gestion de leurs crédits. Les compétences des corps de contrôle de la dépense, comme l'Inspection Générale des Finances, ont été renforcées.

Fiscalité

Pour éviter la baisse des recettes fiscales liée aux nombreuses exonérations et d'autre part, à la baisse des recettes douanières, suite à la signature de différents accords de libre-échange, une transition fiscale a été menée : limitation des dérogations, élargissement de l'assiette de la TVA, réforme de l'impôt sur



le revenu. Ceci, conjugué à une réforme de l'administration fiscale, a contribué à accroître le niveau des recettes fiscales, de 17,6 % du PIB en 2004 à 22,1 % du PIB en 2013. Egalement, la transparence de la politique fiscale a été promue par la publication annuelle d'un rapport d'évaluation de la dépense fiscale (exonérations), accompagnant le Projet de Loi de Finances.

Quelles sont les orientations de réforme pour l'avenir ?

Les orientations actuelles du Maroc en matière de gouvernance publique sont principalement déterminées par la Constitution, qui affirme les principes de participation, de bonne gouvernance, de démocratie participative, de reddition des comptes et d'égalité d'accès aux services publics. La Constitution prévoit des dispositions importantes : création d'un droit d'accès à l'information détenue par l'Administration, droit de pétition, création d'une charte des services publics ou indépendance accrue de la cour des Comptes.

Sur le plan de la réforme budgétaire, le projet de nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances, en cours d'examen au Parlement, va entraîner une profonde transformation du système budgétaire pour le rendre plus performant et transparent, en convergence avec les meilleures pratiques internationales en la matière.

Sur le plan de de la réforme fiscale, les recommandations issues des Assises Nationales de la Fiscalité, évènement majeur



organisé en avril 2013, déterminent les orientations de réforme pour les années à venir, pour davantage d'équité, efficacité, rendement et transparence du système fiscal.

L'UE considère ces orientations de réforme, qui consolideront le processus de démocratisation au Maroc, comme stratégiques. L'UE et le Maroc se sont donc engagés dans une nouvelle génération d'appui à la gouvernance publique, le programme Hakama, signé en décembre 2013. ■

“ La transparence de la politique fiscale a été promue par la publication annuelle d'un rapport d'évaluation de la dépense fiscale ”



La coopération Maroc - Union européenne au service du renforcement de la gouvernance publique: Programme "Hakama" (Gouvernance Publique)

Un appui de 840 millions de dirhams de don pour une gestion financière plus performante et transparente, un système fiscal plus équitable et efficace, et une meilleure qualité des services publics

Le programme Hakama est structuré autour de trois axes d'intervention :

1. Le premier axe du programme sera ainsi consacré à la **réforme budgétaire**, par l'appui à la mise en œuvre d'une nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances. Cette Loi Organique doit assurer une gestion budgétaire plus performante, transparente et démocratique. Cette réforme dépasse le seul cadre de la gestion financière et constitue un profond levier de modernisation de l'ensemble de la gouvernance publique.

Au-delà de la Loi Organique des Finances, ce 1er axe du programme comporte d'autres mesures essentielles, comme la mise en œuvre de la réforme des marchés publics, une gouvernance et un contrôle par l'Etat plus transparent et performant des Etablissements et Entreprises Publics ou l'extension du système de gestion intégrée de la dépense (GID, système informatisé) aux Collectivités territoriales.

2. Le 2ème axe du programme sera consacré à l'**amélioration de la relation entre l'administration et les citoyens**, par l'accroissement de la qualité des services publics, le droit d'accès à l'information et d'autres aspects de la réforme de l'administration (gestion des ressources humaines, déconcentration, systèmes d'accueil et de réclamation dans les services publics...), contribuant à la mise en œuvre des principes constitutionnels en matière de gouvernance publique.

3. Enfin, un 3ème axe du programme sera consacré à la **poursuite de la réforme fiscale**, poursuivant les objectifs de :

- **transparence** : publication d'un rapport sur la dépense fiscale (manque à gagner dû aux exonérations) et les aides publiques, mesurant leur efficacité et proposant des mesures de rationalisation;
- **équité** : réforme de l'impôt sur le revenu pour qu'il ne repose pas exclusivement sur les revenus du travail salarié et fiscalisation directe (progressive) des grandes exploitations agricoles, jusqu'ici exonérées;
- **compétitivité** : et rendement fiscal/hausse des recettes: poursuite de la réforme de la TVA pour améliorer sa neutralité et réduction des délais de remboursement des crédits de TVA dus aux entreprises;
- **amélioration de l'efficacité et de la qualité du service de l'administration fiscale** : développement des interconnexions entre administrations financières sur base d'un identifiant fiscal unique, généralisation des systèmes d'accueil auprès des contribuables et réforme/transparence du contrôle fiscal.

“ La loi Organique doit assurer une gestion budgétaire plus performante, transparente et démocratique. ”



M Rupert Joy, Ambassadeur de l'Union européenne et M Mohamed Boussaid, ministre de l'Economie et des Finances, lors de la signature du Programme HAKAMA.

Un exemple de coopération innovante entre l'UE et le Maroc

Le programme "Hakama" revêt une importance particulière pour l'UE et le Maroc :

- Il soutient les principes démocratiques de la Constitution marocaine;
- Il reconnaît les liens entre financement et dépense publiques, couvrant à la fois des réformes liées aux dimensions "dépenses" (réforme budgétaire) et "recettes" (réforme fiscale) du système des finances publiques;
- Il contribue à répondre aux attentes légitimes des citoyens en matière de qualité des services publics et d'équité fiscale, principes au cœur de ce programme.

Le programme Hakama, signé en décembre 2013, sera mis en œuvre selon une approche

innovante, combinant différents instruments de coopération :

- L'appui budgétaire pour soutenir les grandes étapes de ces réformes, à travers le versement de financements importants au compte de l'Etat, sous forme de dons, au fur et à mesure de leur avancement,
- La mobilisation d'expertise de haut niveau, pour la conduite d'appuis techniques : conseil, études, formations.
- Trois jumelages institutionnels, d'une durée de deux ans chacun, entre la Cour des Comptes, la Direction Générale des Impôts, la Trésorerie Générale du Royaume et leurs administrations homologues européennes. ■

“ Le programme "Hakama" revêt une importance particulière pour l'UE et le Maroc : Il soutient les principes démocratiques de la Constitution marocaine ”



“ Sigma a été créé pour accompagner les ex-pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne dans le processus de réforme de la gouvernance publique ”

SIGMA: une action conjointe de l'Union européenne et de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) pour le renforcement institutionnel des pays partenaires

Le programme SIGMA (*Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion*), créé en 1992 est financé principalement par l'UE et mis en œuvre par l'OCDE. Créé pour accompagner les ex-pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne dans le processus de réforme de la gouvernance publique, SIGMA a depuis élargi son appui à l'ensemble des pays du Voisinage de l'Union européenne.

SIGMA offre du conseil dans différents domaines liés au renforcement institutionnel et à la réforme de la gouvernance publique, tels que : la fonction publique, le système de gestion des finances publiques, la réglementation sur les marchés publics, la qualité des services publics, la transparence et l'accès à l'information, le renforcement de l'Institution parlementaire ou les modalités d'élaboration des politiques publiques.

SIGMA dispose de différents atouts

- une expérience de plus de vingt ans dans la réforme de la gouvernance publique dans les pays en transition ;
- une expertise de haut niveau, issue des universités et des administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne ;
- la combinaison de l'expertise de l'UE et de celle de l'OCDE ;
- une grande flexibilité dans la mise en œuvre des appuis.

Les activités sont conduites à la demande des autorités.

Reconnaissant la qualité du travail de SIGMA, le Maroc a régulièrement mobilisé les équipes SIGMA.

Le Maroc est ainsi devenu le premier bénéficiaire de ce programme parmi l'ensemble des pays du voisinage de l'UE. ■

Exemples d'actions financées

- Analyse de la situation en matière de contrats de gestion déléguée dans les Collectivités territoriales et recommandations de réforme (2013-en cours) ;
- Audit du dispositif de formation continue au sein du Ministère de l'Economie et des Finances et recommandations pour son renforcement (2013);
- Conseil en matière de réforme de la gestion des ressources humaines de l'administration/réforme du statut de la fonction publique (2011-en cours);
- Conseil en matière d'amélioration de la qualité des services publics et développement de la "Charte des services publics" (2012-en cours);
- Conseil à l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption sur la rédaction du nouveau statut de l'Instance, sur la question du conflit d'intérêt des hauts responsables publics et les déclarations de patrimoine de ces responsables, ainsi que sur la transparence administrative et le droit d'accès à l'information (2012-2013);
- Appui au Parlement en matière de renforcement des capacités administratives (2011- en cours).
- Etude comparative sur les modèles européens de déconcentration administrative et recommandations (2013).



SIGMA
Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Rôle de la société civile dans le système de gouvernance

L'Union européenne a défini l'expression de gouvernance comme désignant les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence.

Pour l'Union européenne, la société civile incarne et favorise le pluralisme et peut contribuer à une efficacité accrue des politiques, à un développement équitable et durable et à une croissance inclusive. Elle est l'expression de la demande croissante d'une gouvernance transparente et responsable.

Bien qu'il incombe avant tout aux États de garantir une gouvernance démocratique, les synergies qu'ils créent avec les Organisations de la Société Civile (OSC) peuvent aider à relever les défis de la pauvreté, des inégalités, de l'exclusion sociale et d'un développement non durable. Pour l'UE, la participation des OSC aux processus politiques est essentielle pour élaborer des politiques inclusives et efficaces.

«Pour un parlement acteur de la démocratie budgétaire»,

Fondation Abderrahim Bouabid.

L'objectif du projet consistait à renforcer le rôle et l'implication du parlement dans le cadrage et la réorientation de la réforme budgétaire au Maroc. Cet objectif a été décliné en deux volets spécifiques :

- 1) Assister les parlementaires à maîtriser les enjeux de la réforme budgétaire en cours, et prendre la mesure de son impact sur l'exercice des missions parlementaires d'animation, de débat, de contrôle, et d'évaluation des actions publiques.
- 2) Construire un point de vue parlementaire argumenté sur la conception et la formulation de la réforme de la loi organique des finances sur certains enjeux cruciaux.

Le projet a ciblé 30 parlementaires représentant les différents groupes parlementaires.

Le premier résultat du projet a été la réalisation par les parlementaires d'un rapport avec 25 recommandations de réformes argumentées de la loi organique des finances afin qu'elle soit plus lisible et de favoriser un suivi plus facile de la dépense publique par les parlementaires. Ce rapport a été le fruit de deux années de travail, de recherche et de consultations. Il a été précédé par un état des lieux des principales réformes budgétaires initiées au Maroc, une étude sur les différentes expériences internationales en la matière et surtout un cycle de plusieurs ateliers de travail, de réflexion et de proposition où les parlementaires associés au projet ont construit progressivement leurs propres analyses des enjeux et énoncé leurs attentes spécifiques en tant que représentants du Parlement.

Le deuxième résultat indirect du projet a été la prise en compte par la nouvelle loi organique des finances, d'un certain nombre de recommandations proposées par les parlementaires ainsi que la création d'une commission parlementaire permanente du contrôle des finances publiques au sein de la Chambre des représentants. ■



«Promotion de la responsabilité démocratique des pouvoirs publics au niveau local», Transparency Maroc

L'Action s'est fixé comme objectif de contribuer à l'instauration de la bonne gouvernance au Maroc par le renforcement de la participation citoyenne et la promotion de la transparence dans la gestion communale. Il couvre trois communes : la commune de Kenitra, la commune de Sidi Hrazem et la commune d'Azilal. Cette action consiste en une sensibilisation et un accompagnement des responsables des 3 communes, chargés de la gestion locale afin de relever le pari de développer une gestion rationnelle et responsable des affaires et des finances des communes. Le projet a pour groupes cibles les élus locaux, les fonctionnaires communaux, les citoyens, la société civile et les médias. Les avantages de la concertation avec les électeurs, les fonctionnaires et la société civile améliorera la gestion locale et participera à résorber le déficit de confiance des usagers des services communaux. Leur implication dans le projet dès le départ permettra de mieux identifier les besoins et de mieux cerner les dysfonctionnements dont souffre la gestion communale afin de mieux cibler les mesures correctives.

Le projet comprend plusieurs étapes allant d'un état des lieux sur la situation actuelle au niveau des trois communes qui sera suivi par des activités de réflexion et de formulation concertées de recommandations et de guides de bonne conduite visant à engager les responsables des communes (élus et fonctionnaires) sur la voie de la transparence et de la bonne gouvernance. ■

www.transparencymaroc.ma

Les Centres d'Assistance Juridique Aux
Corruptés de Transparence Maroc sont
disponibles à l'adresse suivante :
TRANSPARENCY MAROC, Hassan II, BOULEVARD
SULTAN MOHAMMED VI, 90000 CASABLANCA
Téléphone : 051 901 644

التصليح :
051 901 644
051 901 644
051 901 222

المكتب المركزي الرباط
مكتب فاس
مكتب الناظور

عدالة + ممدورينش + المساواة أمام القانون
 NON A L'IMPUNITÉ ڨيمقراطية ڨمدمورينش
 ممدورينش ڨمدمورينش DIGNITÉ ڨيمقراطية
 + ممدورينش + TRANSPARENCE لا للإفلات من العقاب
 كرامة JUSTICE ڨيمقراطية DÉMOCRATIE + ممدورينش
 قانون شفافية MAMDAWRINCH ڨمدمورينش
 TRANSPARENCE ڨمدمورينش ممدورينش
 عدالة ڨمدمورينش ممدورينش
 ممدورينش DIGNITÉ شفافية LOIS
 + ممدورينش + JUSTICE ممدورينش
 ممدورينش BONNE GOUVERNANCE ممدورينش
 شفافية STOP IMPUNITÉ ڨيمقراطية
 ڨيمقراطية JUSTICE كرامة DÉMOCRATIE + ممدورينش +
 TRANSPARENCE ڨمدمورينش ممدورينش
 لا للإفلات من العقاب DIGNITÉ عدالة DÉMOCRATIE
 ممدورينش ممدورينش
 ممدورينش ممدورينش MAMDAWRINCH ڨيمقراطية
 ڨمدمورينش ممدورينش
 عدالة ڨمدمورينش ممدورينش
 DIGNITÉ شفافية LOIS
 ممدورينش ممدورينش
 ممدورينش DÉMOCRATIE ممدورينش

“ ... la proposition d'un modèle adapté au contexte marocain dans le cadre de la préparation du projet de loi sur le statut de l'Instance ”

«Accompagnement à la mise en place d'un mécanisme d'alertes contre les abus administratifs au sein de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption»,
 ICPC

L'objectif est de contribuer à réduire les abus administratifs et la corruption dans le domaine du secteur privé, à travers le développement d'un modèle de mécanisme d'alertes contre les abus administratifs, au sein de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption - ICPC, articulé autour d'une plateforme de réception et de traitement des plaintes provenant des entreprises.

Le projet a été réalisé en plusieurs étapes.

Tout d'abord par la réalisation d'un état des lieux visant la description du cadre général de la gouvernance au Maroc, l'identification du cadre institutionnel existant de réception et de traitement des plaintes contre les abus administratifs, la description des dispositifs en cours de développement par les différents acteurs et l'identification des possibilités de coopération entre les différentes instances impliquées dans la réception et le traitement des plaintes d'un point de vue administratif, légal et en termes d'échange d'information.

Cet état des lieux a été suivi par l'identification et l'analyse de bonnes pratiques en matière d'usage du droit d'auto-saisine dans le domaine de la lutte anti-corruption et la proposition d'un modèle adapté au contexte marocain dans le cadre de la préparation du projet de loi sur le statut de l'Instance, ainsi qu'un modèle de mécanisme de traitement des plaintes cohérent et complémentaire avec les mécanismes déjà existants au sein d'autres institutions et administrations marocaines. ■

