
EVALUATION DE LA STRATEGIE PAYS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LE MAROC

RAPPORT FINAL

Juillet 2003



TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ GÉNÉRAL.....	1
1 CADRE DE L'ÉVALUATION	13
1.1 But de l'évaluation.....	13
1.2 Contexte de l'évaluation.....	13
1.3 Méthodologie	18
2 RÉPONSE AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	23
2.1 Questions relatives aux objectifs de l'intervention	23
2.2 Questions relatives aux modalités et moyens.....	38
3 EVALUATION GLOBALE DE LA STRATÉGIE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	51
3.1 Rappel des objectifs de la Commission européenne au Maroc	51
3.2 Evolution de la situation au regard des objectifs stratégiques de la Commission....	51
3.3 Incidence de l'intervention de la Commission sur les évolutions observées	53
3.4 Mise en œuvre des modalités et moyens de l'intervention	57
3.5 Conclusion.....	60
4 RECOMMANDATIONS	63
4.1 Justifications des recommandations	63
4.2 Présentation logique des principales recommandations.....	64
4.3 Recommandations touchant aux orientations stratégiques.....	65
4.4 Recommandations touchant à la mobilisation des ressources internes et externes.....	69
4.5 Recommandations touchant à la mobilisation des moyens techniques.....	71

ANNEXES

Annexe 1 Méthodologie
Annexe 2 Critères de jugement et indicateurs
Annexe 3 Réponse détaillée aux questions d'évaluation relatives aux objectifs de l'intervention
Annexe 4 Les objectifs et la logique de l'intervention de la Commission Européenne au Maroc
Annexe 5 Présentation du rapport final
Annexe 6 Liste des personnes rencontrées
Annexe 7 Liste des projets
Annexe 8 Principaux documents utilisés
Annexe 9 Cahier des charges

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AT	Assistance technique
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
Commission	Commission européenne
DH	Dirham
DSP	Document de stratégie pays
EM	Etat Membre
EME	Euro – Maroc Entreprises
FAS	Facilité d'ajustement sectoriel
GM	Gouvernement marocain
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
JAI	Justice et affaires intérieures
MEDA	Mesures d'accompagnement financières et techniques (<i>à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euroméditerranéen</i>)
ONG	Organisations non-gouvernementales
PAC	Politique agricole commune
PAS	Programme d'ajustement sectoriel
PDES	Plan de développement économique et social 2000-2004
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PME	Petites et moyennes entreprises
SMAP	Programme d'action à court et moyen terme pour l'environnement
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion de programme
ZLE	Zone de libre-échange

Préface

Cette évaluation de la stratégie de la Commission européenne au Maroc fait partie d'une série d'évaluation stratégie pays (ESP) entreprise pour le compte de l'unité d'évaluation de l'office de Coopération *Europeaid* de la Commission Européenne par le consortium MWH – ECDPM – ODI dont MWH est le chef de file.

Le rapport a été préparé par une équipe d'évaluateurs composée de Pierre Metge (Chef d'équipe), Pierre Meyer, Erwann Lannon, Fouad Ammor, Tehry Lehtinen et Arnaud Pasquali. Il est basé notamment sur les informations collectées lors de la mission terrain principale effectuée au Maroc du 1er au 19 juillet 2002.

Une version provisoire de ce rapport a été présentée au Maroc le 30 Janvier 2003 lors d'un séminaire réunissant un large panel de représentants du gouvernement Marocain, de la Commission Européenne et Etats Membres de l'Union Européenne.

Ce rapport a été élaboré à la demande de la Commission Européenne et conformément aux termes de référence qu'elle a établis. Son contenu reste toutefois de la seule responsabilité des consultants indépendants qui en ont été chargés.

MWH SA
Nysdam Office Park
Avenue Reine Astrid, 92
B-1310 La Hulpe
BELGIUM
Telephone: +32 (0) 2 655.22.30
Fax: +32 (0) 2 655.22.80
eval@mwhglobal.com

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

But de l'évaluation

L'évaluation concerne la stratégie mise en œuvre par la Commission européenne au Maroc depuis 1996, et par anticipation, en termes de pertinence et d'impacts, jusqu'en 2006.

Elle examine d'une part dans quelle mesure les interventions de la Commission atteignent les objectifs que lui ont assignés les instances politiques de l'Union européenne et d'autre part dans quelle mesure la Commission utilise efficacement à cette fin les moyens mis à sa disposition.

Cet examen doit conduire à des conclusions débouchant sur des recommandations applicables à court et à moyen terme.

Contexte de l'évaluation

Les objectifs de la Commission européenne au Maroc

La stratégie méditerranéenne de l'Union européenne a été définie lors des Conseils d'Essen (déc. 1994) et de Cannes (juin 1995). Ses objectifs sont :

- la sécurité et la paix,
- la stabilité politique,
- la prospérité partagée,
- la libéralisation des échanges.

Les objectifs de la Commission européenne pour le Maroc s'inscrivent dans cette stratégie globale. Ils concernent principalement l'appui à la transition économique (vers l'économie de marché et la zone de libre-échange), ainsi que l'amélioration de l'équilibre socio-économique et de la prospérité. S'y ajoutent les objectifs de stabilité et de sécurité, en particulier pour ce qui a trait au renforcement de l'intégration régionale, à la démocratie, aux libertés fondamentales, à l'égalité entre hommes et femmes, au soutien à la société civile, et à la sécurité dans la région euroméditerranéenne.

Depuis 2000, une priorité plus forte est accordée à la préparation de l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange (prévue en 2012) et à la mise à niveau des principaux acteurs de l'économie. Cela se traduit par le soutien à l'accélération des réformes, à l'Accord d'association, à la maîtrise des migrations, et par un moindre soutien au développement rural intégré.

Le contexte marocain

La période couverte par l'évaluation a connu une évolution très positive du contexte politique, engagée par la Constitution de 1996 et le gouvernement d'alternance de 1997 et qui a conduit en septembre 2002 à la tenue d'élections législatives marquant un incontestable progrès.

L'évolution et la situation du contexte économique sont nettement moins favorables : une économie encore dominée par une agriculture peu compétitive et vulnérable à la sécheresse, une croissance réduite de l'activité industrielle, des potentialités touristiques faiblement valorisées, avec pour conséquences un taux de chômage urbain élevé (37,6 % chez les 15-24 ans) et un fort déséquilibre de la balance commerciale. L'analphabétisme touche plus de la moitié de la main d'œuvre. D'importantes réformes ont été engagées, qui doivent ouvrir progressivement l'économie sur le marché mondial. Leur application n'est pas aisée dans un tel contexte.

Le contexte social est très marqué par une croissance démographique toujours soutenue et par le développement des villes et de leurs banlieues. Le gouvernement d'alternance a manifesté

la volonté de privilégier les actions sociales en faveur des populations défavorisées. De fait, les services de base (éducation, santé, eau potable) ont connu de nettes améliorations, principalement quantitatives, mais insuffisantes pour effacer les disparités entre milieux urbain et rural et enrayer la dégradation des indicateurs de pauvreté. Un marocain sur cinq vit au-dessous du seuil de pauvreté, ce chiffre peut être multiplié par deux ou plus en cas d'années consécutives de sécheresse.

Méthode

Principes

La méthode consiste pour l'essentiel à : (1) poser les questions principales relatives aux objectifs et instruments de la stratégie européenne vis à vis du Maroc, à partir d'une reconstruction de la logique de l'intervention de la Commission, et (2) apporter des réponses permettant de mesurer le degré de réussite de cette stratégie. Les questions d'évaluation portent, d'une part, sur les objectifs stratégiques de la Commission européenne (8 questions) et, d'autre part, sur les moyens et conditions de succès de tous ordres à la disposition de la Commission (3 questions).

Les objectifs concernent les grands thèmes de MEDA : l'appui à la transition économique et à la réalisation d'une zone euroméditerranéenne de libre-échange ; l'appui à un développement socio-économique durable et l'appui à la coopération et à l'intégration régionale. D'autres objectifs de la Déclaration de Barcelone (démocratie, état de droit, gouvernance, société civile) ou relatifs aux questions transversales (genre et environnement) sont également considérés.

Le déroulement de l'évaluation passe alors par les étapes suivantes :

- Définition des questions d'évaluation, ainsi que des critères et indicateurs permettant d'y répondre.
- Collecte des données permettant d'évaluer l'évolution des indicateurs, ainsi que la contribution de l'intervention européenne.
- Analyse des données relatives aux critères et, par intégration, réponse aux questions.
- Rédaction du rapport d'évaluation.

Limites

La mise en œuvre d'une stratégie est une affaire de longue haleine. A la différence d'un programme, elle ne s'étend pas sur une période de temps clairement limitée. L'évaluation intègre à la fois ce qui est fait, ce qui est en cours d'exécution et ce qui est décidé. Elle prend aussi en compte le fait que la programmation stratégique est une pratique nouvelle dans la coopération euromarocaine, dont les effets se font et se feront progressivement sentir.

L'évaluation se concentre sur les engagements communautaires depuis l'entrée en vigueur de MEDA. Elle mentionne cependant les projets majeurs relevant des protocoles et exécutés au cours de la période postérieure à 1996 afin d'éviter certains biais dans l'analyse sectorielle de l'intervention.

Très peu de projets ou programmes ont été clôturés. Ce ne sont donc pas des résultats et impacts réels que prend en compte l'évaluation mais des résultats et impacts raisonnablement envisageables. La Commission européenne intervient, en outre, aux côtés du Gouvernement et d'autres acteurs marocains dans des domaines où elle n'est ni le seul ni, parfois, le principal bailleur étranger. Sa contribution aux changements est en outre d'autant plus délicate à établir que son impact global sur le budget de l'Etat est très modeste (de l'ordre de 1 % des dépenses inscrites au budget).

C'est dans ces limites que doivent être compris les principaux résultats d'évaluation résumés ci-après.

Degré de réalisation des objectifs stratégiques

La création d'un environnement favorable à l'investissement est une condition de la transition vers l'économie de marché et de la réalisation de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne. La Commission intervient principalement par le soutien aux changements du cadre réglementaire et par des projets de renforcement des milieux professionnels et d'amélioration des ressources humaines. Les nouvelles dispositions réglementaires adoptées ou attendues vont dans le sens souhaité, mais leur entrée en application est lente, notamment par manque de moyens et du fait de la résistance au changement de certains acteurs. La mise en œuvre progressive de l'Accord d'association euromarocain se révèle comme un puissant facteur de changement, et c'est en l'accompagnant que les interventions spécifiques de la Commission se montrent les plus efficaces.

L'appui au secteur privé constitue l'une des priorités de la Commission. Il participe de la transition vers le marché mondial qu'impliquent l'Accord d'association et la préparation de la zone de libre-échange. Il se concrétise dans une palette diversifiée d'actions visant à renforcer la compétitivité des entreprises et ainsi à préparer le secteur productif marocain à l'entrée dans la zone de libre-échange euroméditerranéenne. Les actions se concentrent sur le secteur industriel et les services et ignorent jusqu'à présent l'agriculture. La plupart des actions devraient atteindre leurs objectifs de réalisation. L'impact réel sur les entreprises devrait alors être positif, sans pour autant qu'il entraîne dans un premier temps un développement de l'emploi.

L'appui à la mise en œuvre de l'Accord d'association et à terme la réalisation de la zone euroméditerranéenne de libre-échange est d'importance stratégique évidente. Il est multiforme et pertinent : appui aux grandes réformes structurelles visant à doter l'Etat marocain de structures plus efficaces et davantage en harmonie avec celles des grands pays modernes ; appui aux réformes plus spécifiques favorisant le développement de l'investissement privé ; soutien direct à la mise à niveau des entreprises. Dans les organisations professionnelles et les entreprises, cependant, en partie faute d'information, les enjeux de l'intégration dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange ne sont pas identifiés. Dès lors, les acteurs économiques semblent opter pour un immobilisme prudent, voire dans certains secteurs (tel le textile) préparer des stratégies de repli. Les conséquences de la levée des barrières douanières ne sont pas précisément connues, notamment sur le secteur productif et les finances publiques, et cette méconnaissance freine la mobilisation des acteurs publics et privés.

L'amélioration de l'accès aux services de base, notamment des populations les plus défavorisées, renvoie à l'objectif de renforcement de l'équilibre socio-économique, qui lui-même est un facteur à la fois de prospérité et de stabilité. Cela donne une forte pertinence à l'intervention de la Commission dans ce domaine. Celle-ci se concentre particulièrement sur deux services, la santé et l'eau potable, mais elle porte également sur l'éducation de base, l'assainissement et le transport. Des avancées positives ont été enregistrées au Maroc dans l'accès à ces services, y compris en milieu rural. En raison des retards pris dans l'exécution des projets, l'intervention de la Commission au titre de MEDA n'y a pas directement contribué. Son impact potentiel est toutefois important, concernant en particulier : (1) la gestion des services de santé (décentralisation, régularité des ressources financières) ; (2) la qualité des soins ; (3) la fourniture d'eau potable ; (4) la tarification de l'eau potable ; (5) la collecte et le traitement des effluents liquides ; (5) la structuration du réseau routier dans le nord du pays.

Bien que cela soit explicitement prévu dans la déclaration de Barcelone, la Commission n'a pas développé de stratégie particulière visant *l'atténuation des impacts sociaux éventuels des réformes*. Toutefois les interventions visant l'amélioration de l'équilibre socio-économique doivent y contribuer indirectement. C'est le cas de celles qui renforcent l'accès des populations les plus défavorisées aux services de base, qui visent à mieux armer les populations les plus vulnérables face aux impacts sociaux des réformes. Malheureusement, leur incidence sur les populations rurales reste localisée et, faute d'un ciblage spécifique, elle sera marginale sur les autres catégories telles que les femmes et les populations périurbaines.

La coopération et l'intégration régionale (et sub-régionale) sont à la fois des conditions de la sécurité dans la région et des étapes sur la voie de la zone de libre-échange euroméditerranéenne. Le Maroc se montre actif dans le développement de coopérations bilatérales et d'initiatives d'intégration multilatérale. L'intervention européenne contribue à la création de structures de coopération et de concertation régionale dans lesquelles le Maroc est bien impliqué. Elle soutient les initiatives marocaines au niveau régional. Cela n'a cependant pas (encore) permis de dynamiser les échanges sub-régionaux du Maroc.

Le renforcement de l'état de droit, de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance recoupe très largement l'objectif de stabilité de la région et de ses composantes nationales. Il a en outre un impact sur la sécurité régionale et sur la prospérité des populations. L'intervention de la Commission dans ce secteur s'avère efficace, mais elle y est très limitée. Les organisations féminines, grâce à leurs capacités renforcées, ont contribué au débat démocratique autour du statut de la femme. Par ailleurs, l'introduction des droits de l'homme dans les manuels scolaires a été effective à la rentrée 2002. Cependant la fusion du programme MEDA Démocratie dans l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) prive, en principe, le Maroc d'interventions de la Commission dans les domaines dits de concentration.

L'égalité entre hommes et femmes et la prise en compte de l'environnement sont deux des principaux objectifs horizontaux de la Commission européenne. Son intervention a assuré une bonne couverture en matière de droits de la femme dans le milieu citadin, avec pour effet une forte présence des associations aidées dans le débat national sur la place de la femme dans la société. Au titre du 4^{ème} protocole, elle a donné un appui à la santé maternelle et néonatale. L'intégration de la femme dans la vie économique n'est prise en compte que lentement, par l'insertion de la dimension genre dans les projets. La dimension environnementale est bien intégrée dans certains projets (eau, assainissement, collecte des déchets) ; elle est également présente dans les projets de développement rural et les quelques projets d'aménagement urbain ; elle est marginale ou nulle ailleurs. La réforme de la gestion de l'eau pourrait avoir un impact plus profond, dans la mesure où elle intègre l'objectif de qualité (et donc la lutte contre les pollutions).

Efficiences des modalités et moyens mis en œuvre

Le programme pour 2000-2006 a donné lieu avec les autorités marocaines à une négociation conclue par un accord explicite. Il en résulte une bonne appropriation de la programmation. Certains thèmes (genre et migrations) restent toutefois sensibles. Les Etats Membres ont été associés à l'élaboration de la stratégie 2002-2006 et du programme 2002-2004 dans le cadre d'une consultation poussée. Avec leur représentation diplomatique, une concertation permanente est organisée par la Commission en matière politique, économique, culturelle et de coopération, ainsi que dans le domaine de 'la justice et des affaires intérieures' (JAI). Elle trouve ses limites dans les intérêts particuliers des Etats Membres, mais ne révèle aucune divergence de fond. Par ailleurs, la complémentarité est naturelle avec la Banque Européenne

d'Investissement (BEI) et la concertation évolue vers une vraie coopération avec la Banque Mondiale.

Les *instruments financiers* d'intervention de la Commission sont divers et leur convergence est une nécessité. La complémentarité entre les programmes d'ajustement sectoriel s'affirme au fur et à mesure que se renouvelle la liste de projets en cours. Avec les autres instruments, y compris le Programme indicatif régional, la convergence est réelle en termes d'objectifs, elle l'est nettement moins au stade des projets.

La programmation opère sur le nord du pays une certaine *concentration de l'intervention*, dont l'ampleur ne paraît pas totalement justifiée. Une partie de l'intervention se porte à juste titre sur les zones et populations rurales. Il conviendrait de se soucier aussi davantage des populations urbaines les plus défavorisées. Sur le plan sectoriel, l'effort se porte particulièrement sur l'industrie, les finances, les transports, la santé et l'eau (prochainement sur l'administration publique), tandis que l'agriculture, l'éducation de base, la fiscalité et la société civile sont mal ou pas du tout couvertes. Il y a là un espace pour de nouveaux chantiers.

La déconcentration vient de se mettre en place. Elle permet un pilotage plus proche des programmes et projets ainsi que des relations plus suivies notamment avec les partenaires marocains et les Etats Membres. La *budgetisation de l'aide* au titre des dépenses introduit systématiquement les procédures marocaines de gestion aux côtés de celles de la Commission, ce qui rend très complexe la conduite des projets et occasionne de nombreux et importants retards d'exécution. En outre, associée à une absence d'additionnalité, elle perturbe fortement la programmation des départements ministériels attributaires, qui n'en perçoivent de ce fait que des avantages limités. Enfin, *l'assistance technique* est très fréquemment contestée par les partenaires marocains, du fait de son poids dans le budget, d'une mauvaise définition de sa place, notamment dans l'appui aux réformes, et d'une valeur ajoutée parfois peu évidente de l'expertise permanente.

Jugement général

D'importants progrès sont enregistrés vers la réalisation des objectifs stratégiques

Depuis Barcelone, la situation du Maroc et des relations euromarocaines évolue très positivement dans le champ institutionnel sous deux aspects principaux, politique et économique. La démocratie connaît des avancées significatives dans la conduite des affaires publiques, le processus électoral, le rôle de la société civile et même la condition féminine. L'environnement institutionnel des affaires s'améliore tant par l'adoption de nouvelles lois et règlements que par l'instauration de structures plus efficaces.

Dans le même temps, des progrès sensibles se manifestent dans le champ social, que ce soit dans la première scolarisation, dans les services de santé ou l'accès à l'eau potable, progrès dont bénéficient aussi bien populations urbaines que rurales.

L'intervention de la Commission européenne contribue pour partie à ces progrès

Les domaines mentionnés ci-dessus comptent parmi les priorités stratégiques de la Commission au Maroc et de l'Accord d'association euromarocain et ils concentrent une part importante de l'aide, tant en soutien aux investissements qu'en appui aux réformes. La contribution directe de la Commission, constatée ou prévisible, n'y est pas négligeable en raison de la pertinence globale des choix et en dépit d'un certain manque d'efficacité. La mise en œuvre de l'Accord d'association exerce en outre un important effet d'incitation sur le gouvernement, dont par ailleurs la volonté de réforme et de progrès social est incontestable. Mais le rôle des autres bailleurs, Etats Membres et Banque Mondiale, est au moins aussi important, en tout cas dans certains domaines.

Il reste encore beaucoup à faire

L'adoption de réformes touchant le secteur financier, la couverture médicale, la gestion de l'eau et, prochainement, les transports et l'administration publique est un premier pas nécessaire. Leur mise en application et l'évolution des pratiques correspondantes seront au moins aussi déterminantes. Ensuite, le champ des réformes reste ouvert : fiscalité, agriculture, éducation de base, pour ne citer qu'elles, ne sauraient rester en dehors. L'effort en faveur des PME, dont les premiers résultats sont proches, devrait être poursuivi et étendu à certaines activités non industrielles. Une connaissance, approfondie au niveau sectoriel et régional, des conséquences de la disparition des protections douanières permettrait sans doute d'intervenir plus efficacement, tant au plan économique que social et environnemental. En dépit de ses avancées spectaculaires, le processus démocratique est relativement jeune et mérite consolidation. A cet égard, la gouvernance, le genre et le combat contre la corruption restent des priorités. Enfin, la lutte contre tous les trafics (d'êtres humains et de drogue notamment) verra son importance croître tant pour la Commission que pour les autorités marocaines.

L'aide européenne est en mesure d'y contribuer

La programmation est d'ores et déjà directement ou indirectement présente dans presque tous ces domaines. Bien des projets et programmes ne sont qu'au début de leur exécution et livreront leurs résultats progressivement. Les orientations de la stratégie 2002-2006 et la mise en œuvre de l'Accord d'association pourront conduire la programmation, en accord avec le partenaire marocain, à y intervenir davantage.

Un renforcement de son efficacité est possible

La simplification des procédures apparaît comme une condition d'une amélioration de l'efficacité. La déconcentration peut être poursuivie et des circuits courts entre l'Administration marocaine et la Délégation peuvent être organisés. En outre le rôle, l'importance et la composition de l'assistance technique pourront être repensés en prenant en compte les ressources humaines marocaines.

La programmation peut rendre plus visible la dimension stratégique de ses choix

La stratégie de la Commission privilégie les objectifs de mise en œuvre de l'Accord d'association et de lutte contre la pauvreté, sans ignorer de nombreux autres objectifs plus généraux. Quant aux projets, ils portent sur une grande diversité de secteurs, avec comme conséquence des perspectives d'impact spécifique très variables et une cohérence d'ensemble de l'intervention peu apparente.

La programmation prend de plus en plus en compte la visée stratégique des projets. Cette démarche peut être renforcée en donnant une plus grande visibilité aux objectifs stratégiques et en réorientant l'application du principe de concentration de l'aide vers la réalisation d'objectifs stratégiques mieux hiérarchisés.

Concertation et coopération entre bailleurs peuvent être renforcées

Même recentré, l'appui de la Commission aux changements conduits par les autorités marocaines n'aura qu'un impact limité et incertain en raison du poids financier relativement faible de son intervention (de l'ordre de 1% des dépenses inscrites au budget marocain).

Or les finalités de l'aide de la Commission sont peu ou prou partagées par la majorité des bailleurs, dont le poids financier total est environ cinq fois plus élevé.

La Commission est consciente de l'importance d'une coordination accrue des Etats Membres et des principaux autres bailleurs pour ce qui concerne les objectifs majeurs de sa stratégie et du rôle actif que le Gouvernement marocain devrait être amené à y jouer.

Recommandations

Justifications des recommandations

La stratégie de la Commission, telle qu'exprimée dans les orientations du processus de Barcelone et dans l'Accord d'association euromarocain, est très convenablement mise en œuvre par la programmation des projets et programmes.

Toutefois, l'aide européenne ne peut espérer avoir un impact fort que si elle est concentrée sur des objectifs stratégiques nettement hiérarchisés et si des complémentarités et synergies sont développées avec les autres bailleurs. Une marge importante de progrès subsiste en outre en matière d'efficience au stade de la mise en œuvre.

Les recommandations sont de trois ordres :

- i) des recommandations visant à renforcer la cohérence des objectifs stratégiques actuels par une hiérarchisation mieux affirmée des objectifs stratégiques, avec affirmation d'un objectif global – la préparation à l'entrée dans la zone de libre-échange – et cinq objectifs spécifiques : poursuite du soutien aux réformes, poursuite et diversification de l'appui à la mise à niveau, prise en compte des populations vulnérables, appui à la consolidation de la démocratie, de la gouvernance, des droits de l'homme et de la femme, prise en compte de l'environnement ;
- ii) des recommandations relatives à la mobilisation des ressources internes (instruments de MEDA et autres lignes budgétaires de la Commission) et externes (coordination et complémentarité des bailleurs, information des opérateurs marocains) ;
- iii) des recommandations relatives à la mobilisation de moyens techniques.

Recommandations touchant aux orientations stratégiques

(1) Contribuer à la préparation de l'économie et de la société dans la perspective d'une entrée du Maroc dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange

De constantes améliorations ont été portées à la programmation depuis 1996. La hiérarchisation des objectifs n'est pas totalement absente de la programmation 2002-2004. Mais, sans que cela entraîne une redéfinition de la stratégie pour 2002-2006, il y a lieu d'affirmer que **l'entrée du Maroc dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange constitue l'objectif global de la stratégie de la Commission**. Les projets à lancer au titre de la stratégie actuelle devraient dès à présent trouver leur justification directe dans l'objectif global ainsi que dans un ou plusieurs des objectifs spécifiques.

La préparation de la stratégie pour la prochaine période budgétaire devra affirmer encore plus nettement cette hiérarchisation des objectifs (avec d'éventuels infléchissements dans la définition des objectifs spécifiques), car elle aura en ligne de mire, pour le Maroc, la Zone de Libre Echange. Elle devra s'appuyer sur une analyse approfondie des transformations en cours au Maroc et sur l'adoption de domaines de concentration renvoyant aux objectifs de la stratégie.

(2) Poursuivre le soutien aux réformes, relatives notamment à la gestion publique et à l'économie

La programmation pour 2000-2002 et 2002-2004 fait une grande place à l'appui aux réformes par le moyen des programmes d'ajustement sectoriel. Cette orientation doit être confirmée par la programmation à venir, notamment pour ce qui concerne l'administration publique. Ultérieurement trois thèmes nouveaux pourraient être abordés. Ce sont, par ordre de priorité : la qualité de l'éducation (déjà envisagée dans le Programme Indicatif National 2000-2002), la réforme de la fiscalité et la mise à niveau de l'agriculture.

(3) Soutenir la mise à niveau diversifiée de l'économie, notamment en prenant appui sur les réformes

Les entreprises sont prioritairement concernées par la mise en œuvre de l'Accord d'association et plus généralement par la préparation de l'entrée dans la zone de libre-échange. Elles peuvent en outre être affectées par certaines réformes structurelles (transports, par exemple). L'appui qui leur est donné doit se faire à la fois dans un cadre plus diversifié et s'inscrire davantage en synergie avec le soutien des réformes..

(4) Porter attention aux populations vulnérables à la mise en œuvre des réformes et à la mise à niveau de l'économie

Les catégories sociales les plus affectées par les transformations de l'économie marocaine (ruraux poussés à l'exode, nouveaux urbains, jeunes chômeurs, femmes laissées à l'écart du développement, etc.) sont aussi les plus vulnérables à certains effets des réformes. La programmation doit leur porter une attention particulière. Elle doit prendre aussi en compte les déplacements (internes et externes) de ces populations, tant dans les milieux de départ que dans les zones marocaines d'accueil.

Cela devrait être le cas dans les programmes d'appui aux réformes, dans le choix des projets à engager dans les provinces du nord, dans les projets d'aménagement et de développement.

(5) Œuvrer à la consolidation de la gouvernance, des droits de l'homme et de la femme, notamment dans le cadre des réformes et de la mise à niveau

Ces objectifs socio-politiques horizontaux de la Commission sont d'ores et déjà présents tant dans la programmation de MEDA, que dans les actions menées au titre des programmes proprement horizontaux. Leur complémentarité avec les objectifs particuliers de l'intervention au Maroc doit cependant être mieux affirmée.

(6) Prendre en compte l'environnement, notamment dans les réformes et la mise à niveau

La protection et la valorisation des côtes, paysages, espèces endémiques, qualité des sols et des eaux, etc. sont facteurs d'efficience dans la préparation à l'entrée dans la zone de libre-échange, car ils sont producteurs d'avantages comparatifs.

Il est donc recommandé d'introduire une composante environnementale dans les projets d'appui aux réformes et à la mise à niveau, de privilégier les projets dans lesquels l'environnement apparaît comme un avantage comparatif, de faire référence plus explicitement dans les documents de stratégies et de programmation (PIN) aux conclusions de la conférence d'Helsinki et aux priorités du SMAP.

Recommandations touchant à la mobilisation des ressources internes et externes

(7) Renforcer la complémentarité entre ajustement structurel et projets classiques et donner un contenu stratégique plus fort aux projets localisés

Les programmes d'ajustement sectoriels soutiennent des transformations prioritaires, non sans risquer d'affecter plus ou moins durement certaines catégories de population. Aussi faudrait-il (i) instituer au sein de la Délégation une veille sur l'application des réformes (au-delà de l'exécution des Programmes d'Ajustement Sectoriel), (ii) concevoir avec la partie marocaine des projets appuyant la mise en application des réformes engagées dans le cadre des PAS, (iii) lancer, préalablement à un éventuel programme d'ajustement, des projets classiques permettant de mieux préciser les enjeux de conditions de réformes nouvelles et de leur soutien par la Commission.

Les projets localisés ont ainsi toute leur place dans la programmation dans la mesure où ils sont fortement liés au soutien des réformes et/ou ils donnent un signal fort sur les objectifs

prioritaires de la Commission et sont conçus comme des opérations exemplaires, avec fort contenu de communication. Dans les autres situations, il serait préférable de jouer des complémentarités avec les autres bailleurs et avec les ONG.

(8) Renforcer la coordination entre les différents instruments de la Commission

La synergie devra se renforcer entre projets financés au titre du Programme Indicatif National et du Programme Indicatif Régional, ou entre projets financés par MEDA et par les autres lignes budgétaires (Voir recommandation 5).

Les projets financés au titre des programmes régionaux et horizontaux font l'objet d'appels à propositions et la nationalité des bénéficiaires est l'un des éléments de la réponse. La coordination *nationale* de ces interventions ne peut être opérée que par la Délégation de la Commission au Maroc. Celle-ci devrait par conséquent avoir un droit d'avis sur le contenu des offres, avec possibilité d'infléchir la mise en œuvre dans le sens d'une meilleure concordance avec les objectifs de la stratégie de la Commission au Maroc.

(9) Rechercher complémentarité et coordination avec les Etats Membres et les autres bailleurs

Une meilleure connaissance du degré d'appropriation de la stratégie de la Commission par les Etats Membres selon les domaines pourrait déboucher sur des complémentarités à géométrie variable (dans la transparence maximum). Le calendrier d'information et de consultation devra en outre être amélioré lors de l'élaboration des PIN à venir, ainsi que pour l'établissement du prochain document stratégique pays. Au stade de la mise en œuvre, outre des réunions périodiques balayant l'ensemble de la programmation et des engagements, deux voies pourraient être explorées : une focalisation sur les domaines où les Etats Membres sont les plus présents et des réunions de travail entre chargés de projet spécialisés.

Avec les autres bailleurs, c'est par une concertation régulière que peuvent être dégagés les thèmes des opérations susceptibles d'être appuyées conjointement et les modalités, plus ou moins intégrées, de les conduire efficacement. C'est déjà le cas, sur des plans différents, avec la BEI et la Banque mondiale, et cela doit être poursuivi. Cela pourrait l'être avec d'autres bailleurs menant des actions significatives au Maroc (Banque Africaine de Développement notamment).

(10) Améliorer l'information des acteurs publics marocains

La Commission doit se donner les moyens d'une meilleure information des opérateurs et partenaires techniques marocains sur sa stratégie et sa programmation. L'exécution de l'étude d'impact de l'Accord d'association pourrait, éventuellement, être complétée (du côté marocain ou sur financement de MEDA) par des études plus spécifiques. Il y aurait lieu que la Délégation mette au point avec le partenaire marocain un plan de communication sur ce thème à destination de différents publics, et notamment du secteur privé et que soit envisagé l'établissement d'une 'feuille de route' définissant les principales échéances (autres que strictement douanières) conduisant à l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange

Recommandations touchant à la mobilisation des moyens techniques

(11) Revoir le rôle et la place de l'assistance technique dans les projets

L'Assistance Technique (AT) est le plus souvent européenne, elle pèse lourd dans le budget d'un projet, où son opportunité spécifique mérite d'être interrogée de manière très détaillée.

Un réexamen général mérite d'être opéré sur la base d'une évaluation. D'ores et déjà, une grande attention doit être portée à la définition des postes d'AT permanents, notamment des chefs d'équipe, et à la formation de gestionnaires marocains aux procédures de MEDA.

(12) Améliorer l'efficacité des procédures

Des gains rapides d'efficacité peuvent être recherchés dans une déconcentration plus poussée des responsabilités dans certaines procédures (modalités de passation des marchés en fonction du contexte local) et dans la recherche par les deux partenaires, sur l'initiative de la Délégation, de simplifications et circuits courts dans la communication et la circulation des documents.

En outre, à plus long terme, la partie marocaine doit être incitée à rendre plus sûres ses propres procédures, à les rapprocher de celles en vigueur dans l'Union européenne, voire à adopter ces dernières dans le cadre même de la préparation à la zone de libre-échange.

(13) Renforcer des capacités techniques de la Délégation

La Délégation doit être dotée de personnel qualifié en matière d'emploi et formation. Un renforcement ultérieur pourrait s'avérer nécessaire dans l'éducation de base, ainsi que dans l'aménagement et le développement urbain.

En outre, l'accroissement de compétence, recommandé par le présent rapport, en matière de coordination des interventions de la Commission et de concertation avec les bailleurs exigera, le cas échéant, des ressources supplémentaires, notamment humaines.

Enfin, dans la mesure où sera réaffirmée la dimension stratégique de la programmation, il y aura lieu de veiller à une appropriation de la stratégie de la Commission par l'ensemble du personnel de gestion des projets.

PROFIL DU MAROC EN CHIFFRES

	1997	2000	2001
Population totale (Millions)	27,3	28,7	29,2
Taux de croissance démographique (% annuel)	1,7	1,6	1,6
Espérance de vie à la naissance	66,6	67,5	67,5
Taux de fertilité féminine (naissances par femme)	3,1	2,9	2,9
Taux de mortalité infantile (pour 1000 naissances vivantes)	52,0	46,6	46,6
Taux de mortalité au-dessous de 5 ans	67,0	59,6	59,6
Population urbaine (% du total)	53,4	55,5	56,1
Taux d'analphabétisme des adultes – hommes	40,6	38,2	37,4
Taux d'analphabétisme – femmes	67,2	63,9	62,8
Superficie (km ²)	446 600	446 600	446 600
Surfaces boisées (km ²)	..	30 250	..
Ressources en eau par tête (m ³)	..	1 045,1	..
PNB (milliards \$ courants)	33,4	33,3	33,7
Croissance du PNB (% annuel)	-2,2	0,9	6,5
Inflation, déflateur du PNB (% annuel)	2,0	1,6	1,0
Agriculture : valeur ajoutée (% PNB)	15,4	13,5	15,8
Industrie : valeur ajoutée (% PNB)	33,0	32,2	31,6
Services : valeur ajoutée (% PNB)	51,6	54,3	52,6
Exportation de biens et services (% PNB)	28,5	31,2	30,8
Importation de biens et services (% PNB)	31,8	37,4	36,2
Formation brute de capital (% PNB)	20,7	24,4	25,0

Sélection de données extraites du Morocco Data Profile de la Banque mondiale

1 CADRE DE L'ÉVALUATION

Ce premier chapitre présente le cadre de l'évaluation. Il traite ainsi successivement du but, du contexte (européen et marocain) et de la méthode de l'évaluation.

1.1 BUT DE L'ÉVALUATION

L'évaluation concerne la stratégie mise en œuvre par la Commission européenne au Maroc depuis 1996 avec anticipation en termes de pertinence et d'impacts jusqu'en 2006.

Elle examine d'une part dans quelle mesure les interventions de la Commission atteignent les objectifs que lui ont assignés les instances politiques de l'Union européenne et d'autre part dans quelle mesure, pour cela, elle utilise efficacement les moyens mis à sa disposition.

Cet examen doit conduire à des conclusions débouchant sur des recommandations applicables à court et à moyen terme.

1.2 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

1.2.1 Stratégie et programmes de la Commission pour le Maroc

Objectifs et priorités

La stratégie marocaine de la Commission européenne (ci-après *la Commission*) se définit comme la réalisation des objectifs qu'elle projette sur ce pays par la meilleure utilisation des moyens mobilisables.

Les objectifs méditerranéens à long et moyen terme

L'Union européenne (UE) a, pour l'essentiel, formulé sa stratégie lors des Conseils d'Essen (déc. 1994) et de Cannes (juin 1995). Elle s'y donne comme **objectif global** le renforcement de sa politique dans « une zone d'importance stratégique prioritaire » (Bull UE 12-1994). Dans le contexte d'après guerre froide, cette politique a une dimension géostratégique : elle est le pendant au sud de la politique européenne à l'est.

Les **objectifs spécifiques** sont, pour l'ensemble du bassin méditerranéen :

1. la sécurité et la paix,
2. la stabilité politique,
3. la prospérité partagée,
4. la libéralisation des échanges.

Simultanément à cette stratégie sont définis : (1) un **instrument politique**, le partenariat euroméditerranéen, qui se concrétise par le processus initié à Barcelone en novembre 1995, et (2) des **moyens financiers propres**, regroupés dans le programme MEDA de 1996 (dit MEDA I).

La Commission reçoit alors pour mission de mettre en œuvre les objectifs stratégiques de l'UE dans le cadre du partenariat euroméditerranéen avec les moyens financiers que lui offre MEDA.

Cette mission est exécutée, d'une part, **dans le cadre multilatéral** par une concertation active à tous les niveaux de responsabilité ainsi que la réalisation de projets s'intégrant dans des programmes indicatifs régionaux (PIR) et, d'autre part, dans le **cadre bilatéral** par la mise en œuvre d'accords d'association et par la réalisation de projets s'intégrant dans des programmes indicatifs nationaux (PIN).

Les priorités de la stratégie européenne pour le Maroc

Ces priorités s'inscrivent dans la stratégie méditerranéenne globale. Elles sont formulées, depuis 1996, dans les PIN triennaux, dans l'Accord d'association, ainsi que dans le document stratégique pays (DSP) élaboré pour la première fois officiellement en 2001 pour la période 2002-2006.

Une grande continuité se manifeste entre tous ces documents. La stratégie a en effet peu varié depuis 1996 en dépit de l'approfondissement du processus de Barcelone (lors de la Conférence de Marseille en 2001, notamment), de l'adoption d'un nouveau règlement de MEDA (dit MEDA II) en 2000 et de l'entrée en vigueur de l'Accord d'association la même année. La cohérence est grande entre le processus de Barcelone qui lance le partenariat euroméditerranéen, l'Accord d'association qui le concrétise au plan bilatéral et MEDA qui est l'instrument du partenariat tant multilatéral que bilatéral.

Les infléchissements intervenus dans les années 2000 et 2001 concernent notamment : l'instauration de perspectives stratégiques à moyen terme (2002-2006) fixant les orientations de la programmation ; la concentration de l'aide sur un nombre limité de domaines stratégiques ; l'appui prioritaire donné à la mise en œuvre de l'Accord d'association ; un accent nouveau mis sur les thèmes relevant du domaine 'justice et affaires intérieures' ; la recherche d'une plus grande complémentarité entre les interventions de la Commission et celles des Etats Membres ; la déconcentration de la mise en œuvre des projets.

La stratégie met surtout l'accent sur l'appui à la transition économique (vers l'économie de marché et la zone de libre-échange) et l'amélioration de l'équilibre socio-économique (et la prospérité). Elle est plus discrète (mais néanmoins présente) sur les objectifs de stabilité et de sécurité, en particulier pour ce qui concerne le renforcement de l'intégration régionale, la démocratie, les libertés fondamentales, l'égalité entre hommes et femmes et le soutien à la société civile, ainsi que la sécurité dans la région euroméditerranéenne.

Depuis 2000, une priorité plus forte est accordée à la préparation de l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange (prévue en 2012) et à la mise à niveau des principaux acteurs de l'économie. Cela se traduit par un soutien à l'accélération des réformes, à l'Accord d'association, à la maîtrise des migrations, et un moindre appui au développement rural intégré.

Logique interne

La stratégie de l'UE est remarquable par sa cohérence. Chacun des objectifs (sécurité, stabilité, prospérité, libre-échange) est étroitement lié aux autres. Ainsi, sans prospérité pas de stabilité (et donc de sécurité) et pas d'échanges fructueux. Ou encore, sans libre-échange moindre prospérité, et donc stabilité réduite et risques pour la sécurité.

Les orientations de la Commission et ses interventions s'inscrivent pleinement dans cette stratégie, tout en enregistrant des évolutions (voir ci-dessus) au fur et à mesure que s'approfondissent le partenariat euroméditerranéen et le dialogue politique euromarocain. Toutefois, la hiérarchisation des objectifs est insuffisamment mise en évidence, ce qui peut affecter négativement l'impact de la stratégie et sa visibilité.

Partenariat régional et dialogue bilatéral sont ainsi étroitement complémentaires, comme le sont en principe les instruments financiers correspondants les PIR et les PIN.

La même possible complémentarité a existé entre l'ensemble PIR-PIN et MEDA Démocratie (et l'IEDDH) ; elle a été réduite par l'exclusion du Maroc des domaines de concentration de l'IEDDH.

Logique externe

Du lancement de MEDA à début juillet 2002, l'engagement financier total de la Commission (projets clôturés, en cours ou en préparation) est supérieur à 1,3 milliards d'euros. Pour l'ensemble de la période 1996-2006, cela représentera environ 140 millions d'euros par an, soit de l'ordre de 1 % des dépenses publiques marocaines, mais 7 % du budget d'investissement de l'Etat. C'est à la fois peu et beaucoup si l'affectation de ces moyens se fait dans la complémentarité avec les besoins et priorités du Maroc.

Cette complémentarité s'établit non tant au stade de la formulation de la stratégie qu'à celui de la programmation et donc du choix des projets. Elle se fonde alors sur une conformité aux orientations du Plan (marocain) de développement économique et social (à partir de 2000) et sur une concertation avec le Gouvernement marocain (GM) représenté par le Coordonnateur national.

Ainsi donc, en règle générale, les projets retenus dans la programmation correspondent à la fois aux orientations de la Commission et aux besoins reconnus par le GM.

La complémentarité avec les autres donateurs est recherchée : avec les Etats Membres (EM) et la Banque européenne d'Investissement (BEI), par un échange d'informations (plus ou moins réciproque) et, avec la Banque Mondiale (BM), par une concertation évoluant récemment en une vraie coopération.

Hypothèses et facteurs de risque

En dépit de la cohérence de sa construction, le succès de cette stratégie est soumis à un certain nombre d'hypothèses et facteurs de risque.

- (1) *Conjonction des intérêts stratégiques européens et marocains.* Celle-ci existe a priori globalement, mais elle peut être fragilisée par des incompréhensions (par exemple sur la question des migrations) ou des contentieux de souveraineté avec un Etat Membre. Elle suppose en outre une capacité des acteurs marocains, à s'inscrire concrètement dans une perspective stratégique.
- (2) *Partenariat équilibré entre Commission et GM.* Cela concerne aussi bien les échanges commerciaux non réglés par l'Accord d'association (produits agricoles, en particulier) que le choix des priorités financières de coopération. Le risque de rupture d'équilibre est réel quand on considère le poids des marchés de chacun des partenaires dans le commerce extérieur de l'autre¹.
- (3) *Avancement simultané de la préparation marocaine à la zone euroméditerranéenne de libre-échange et de l'intégration régionale.* La volonté marocaine d'intégration croissante et la fragilité des relations sud-sud font de cette hypothèse l'une des plus faibles.
- (4) *Hiérarchisation des objectifs spécifiques de la stratégie européenne.* Toute dispersion de l'intervention entre des objectifs non liés est de nature à réduire le succès de l'ensemble de la stratégie.
- (5) *Cohérence des politiques européennes.* Le dialogue politique permet de résorber certains risques de mauvaise interprétation de ces politiques (justice et affaires intérieures, par exemple). La cohérence est nettement plus problématique à l'heure actuelle avec la politique agricole commune (PAC).

¹ En 2000, l'Union européenne entrait pour 58% dans les importations du Maroc et pour 75% dans ses exportations. Mais le Maroc comptait pour nettement moins de 1% dans les importations et exportations de l'Union européenne

Impacts affichés de l'intervention de la Commission

Les objectifs d'impact affichés par les PIN et le DSP varient sensiblement au cours de la période.

Objectifs communs pour l'ensemble de la décennie 1996-2006

- développement du secteur privé ;
- renforcement de la société civile ;
- amélioration de l'environnement, notamment urbain.

Objectifs spécifiques pour la période 1996-99

- appui à la transition économique et aux réformes ;
- renforcement de l'équilibre socio-économique.

Objectifs spécifiques pour la période 2000-2006

- renforcement institutionnel ;
- accompagnement de la mise en œuvre de l'Accord d'association ;
- développement du secteur privé et des échanges dans la perspective de la ZLE ;
- développement des ressources humaines ;
- maîtrise des migrations ;
- environnement.

La formulation de ces objectifs n'est assortie d'aucun indicateur de réalisation, quantitatif ou qualitatif.

1.2.2 Contexte marocain

La stratégie de la Commission s'est mise en place dans un contexte marocain relativement favorable bien que, par certains aspects, incertain.

Contexte politique

Le milieu des années quatre-vingt-dix a vu s'amorcer un processus démocratique qui s'est confirmé par la suite se manifestant notamment par un gouvernement d'alternance (1997), une libéralisation réelle de la presse écrite, la montée en capacité de la société civile organisée et qui a conduit en septembre 2002 à la tenue d'élections législatives, marque d'un incontestable progrès.

La société civile a su se saisir de l'espace de liberté ainsi ouvert pour s'organiser et investir des domaines de plus en plus vastes et divers, opérant soit en complément de l'action publique, soit en substitution de la puissance publique défaillante. Les ONG, souvent de concert avec des partenaires extérieurs, se sont montrées particulièrement actives dans un certain nombre de secteurs, notamment le droit de la femme et la révision du statut de la famille, les droits de l'homme, l'aide aux populations en situation précaire.

Les réformes politiques sont amenées à se poursuivre notamment par la décentralisation des pouvoirs publics.

C'est néanmoins le Roi qui demeure le garant de la cohésion et de la souveraineté nationale.

Contexte économique

L'économie marocaine est encore dépendante de la production agricole – qui contribue pour 15 à 20 % au PIB – et, surtout, de ses variations d'origine climatique. Or selon les observateurs, l'agriculture souffre globalement de sa faible efficacité et de son insuffisante compétitivité.

L'activité non-agricole connaît, elle, une croissance annuelle d'environ 3,5 %, sensiblement plus faible pour la seule industrie. C'est dans le tourisme que l'évolution est la plus marquée, avec un accroissement de la fréquentation touristique de plus de 50 % entre 1996 et 2000.

Toutefois, près de la moitié des 4 millions de touristes actuels sont des résidents marocains à l'étranger. Ce secteur présente donc de fortes marges de progression. L'ambition affichée du gouvernement est d'atteindre 10 millions de touristes en 2010.

Naguère largement administrée, cette économie s'ouvre progressivement sur le marché mondial. Privatisations, fin des concessions monopolistes, adaptation et application du cadre légal restent largement à poursuivre. Le secteur privé a toujours le plus grand mal à assumer le rôle de locomotive de l'économie marocaine en termes de nombre d'emplois créés, de volume d'investissements ou de quête de marchés externes. Nombre de secteurs économiques ont du mal à opérer leur mise à niveau. L'analphabétisme de la moitié de la main d'œuvre active constitue un important handicap à cette mise à niveau.

La contribution du secteur informel à l'économie est, par essence, mal connue, mais elle est estimée importante. Elle ne se traduit pas en ressources fiscales et s'opère hors de tout respect de la législation sociale (notamment pour ce qui concerne le travail des enfants).

Outre le climat, les principaux handicaps de la croissance sont l'absence de dynamisme des acteurs économiques marocains et le manque de confiance (en partie lié au facteur précédent) des investisseurs étrangers. Ces derniers et notamment ceux d'origine européenne n'ont pas été, selon les décideurs marocains, au rendez-vous. Leur engagement n'a pas, depuis la signature de la déclaration de Barcelone, enregistré de progression notable.

Le taux de chômage est particulièrement élevé parmi les urbains de 15-24 ans (37,6 %), ainsi que parmi diplômés de l'enseignement supérieur (28,9 %). Son accroissement dans la jeunesse des villes est, d'ores et déjà, un motif d'inquiétude.

En 2000, le déficit commercial était important (taux de couverture : 64,3 %) et tendait plutôt à s'aggraver depuis 1996. La balance des paiements quant à elle était à peu près équilibrée (notamment du fait des revenus touristiques et des transferts de fonds des marocains de l'étranger).

Les dépenses de l'Etat représentaient (en 2000) un tiers du PIB. 46 % allaient au fonctionnement, 35 % à la dette publique et 19 % à l'investissement.

Contexte social

De 1982 à 2001, la population totale s'est accrue de plus de 40%, tandis que la population urbaine passait de 43% à 56%. Une part importante de la population reste cependant rurale, très dépendante de l'agriculture et donc des aléas climatiques.

Le territoire connaît en outre d'importants déséquilibres : l'espace métropolitain Casablanca-Rabat s'opposant largement au reste du territoire, avec de fortes disparités internes entre centres-villes et périphéries urbaines, et surtout de larges poches de pauvreté dans l'intérieur du pays.

Un effort consistant de scolarisation a été fait au cours des dernières années, dont les résultats sont encore incertains. L'analphabétisme paraît en baisse, mais continue de toucher plus 50 % de la population de plus de 15 ans², davantage encore parmi les femmes et les ruraux. Parmi les causes se trouve la différence entre langues enseignées et langues parlées.

Des améliorations notables ont été apportées à l'approvisionnement en eau, du moins pour les populations solvables. Les retards sont grands en matière d'assainissement. Les indicateurs de santé ne sont guère favorables et la crise du secteur est latente.

Au cours des quatre dernières années, le gouvernement a manifesté la volonté de privilégier les actions sociales en faveur des populations défavorisées. Le budget du Ministère du

² Ce taux est l'un des plus élevés de l'espace Méditerranée – Moyen Orient.

Développement Social, de l'Emploi, de la Solidarité et de la Formation Professionnelle est ainsi passé de 45 millions de DH en 1997-1998 à 245 millions de DH en 2000-2001. Plus largement, la part consacrée aux secteurs sociaux au sein du budget général de l'Etat s'est accrue de 41 % à 46 % au cours de cette même période.

La politique d'égalité des chances entre hommes et femmes ne se concrétise que lentement et son impact reste limité, notamment dans la sphère économique.

La proportion de la population au-dessous du seuil de pauvreté était estimée à 19 % en 1998, mais elle peut être multipliée par 2 ou plus en cas d'années consécutives de sécheresse.

Les dépenses de sécurité sociale par rapport au PIB ont doublé depuis 1990. Elles ne concernent cependant que 21% environ de la population active et 36% de la population âgée de 60 ans et plus en milieu urbain. Le système d'assurance maladie formel ne couvre que 15% des marocains dont les trois quarts sont des fonctionnaires. Tous régimes confondus, 20 % des marocains bénéficient d'une protection sociale. 88 % d'entre eux sont urbains, appartenant pour 86 % aux ménages les plus aisés. Quant aux services sociaux existants, ils profitent principalement aux mêmes catégories de population.

1.3 MÉTHODOLOGIE

1.3.1 Principe

L'évaluation consiste pour l'essentiel à : (1) reconstruire la logique d'intervention de la Commission et ainsi mettre en évidence les objectifs de la stratégie européenne vis à vis du Maroc, (2) soulever les questions les plus importantes relatives à la mise en œuvre de la stratégie et (3) apporter des réponses permettant de mesurer le degré de réussite de cette stratégie. Les questions sont au nombre de onze : huit concernent les objectifs opérationnels de la Commission et les trois autres les conditions et moyens de leur réalisation.

La méthode repose donc sur la définition de questions renvoyant aux principaux objectifs stratégiques et, pour chacune des questions, sur la définition de critères permettant de juger de la réussite des objectifs correspondants et d'indicateurs utilisables pour mesurer l'évolution des critères³.

Elle est mise au point sous la supervision de l'Unité d'évaluation d'Aidco et avec le soutien d'un groupe de pilotage constitué de représentants des principaux départements concernés de la Commission.

1.3.2 Questions sur les objectifs de la Commission

Les questions se rapportent à la mission de la Commission, à savoir la mise en œuvre des objectifs stratégiques de l'UE dans le cadre du partenariat euroméditerranéen avec les moyens financiers de MEDA. Six d'entre elles sont articulées autour des grands thèmes de MEDA et deux sur d'autres objectifs du partenariat.

³ Un exposé détaillé de la méthode est donné en annexe, avec notamment formulation des questions, critères et indicateurs.

Grands thèmes de MEDA

Appui à la transition économique et à la réalisation d'une zone euroméditerranéenne de libre-échange

- 1 Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles à la création d'un environnement favorable à l'investissement et aux affaires ?
- 2 Dans quelle mesure les interventions en faveur du secteur privé contribuent-elles au développement économique ?
- 3 Dans quelle mesure les divers soutiens de la Commission à la transition économique contribuent-ils à la mise en œuvre de l'Accord d'association et à la réalisation d'une zone euroméditerranéenne de libre-échange ?

Appui à un développement socio-économique durable

- 4 Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles à améliorer les conditions de vie à travers l'accès des populations (y compris les plus défavorisées) et l'amélioration de la qualité des services de base, tels qu'éducation, santé et autres services sociaux ?
- 5 Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles à compenser les impacts sociaux des réformes, et participent-elles ainsi à la réalisation de l'objectif d'amélioration de l'équilibre socio-économique ?

Appui à la coopération et à l'intégration régionale

- 6 Dans quelle mesure les interventions européennes contribuent-elles au renforcement du processus de coopération et d'intégration (sub)-régionale ?

Autres objectifs de la Déclaration de Barcelone et questions transversales

Démocratie, Etat de droit, bonne gouvernance, société civile

- 7 Dans quelle mesure tant les interventions de la Commission que leur mode de mise en œuvre contribuent-ils au renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et de la société civile ?

Questions transversales

- 8 Dans quelle mesure les questions transversales de l'UE (égalité entre hommes et femmes, préservation de l'environnement) sont-elles prises en compte tant par la mise en œuvre d'interventions spécifiques que par leur intégration dans d'autres interventions ?

Le graphe ci-dessous montre la relation entre les questions auxquelles doit répondre l'évaluation et les grands objectifs stratégiques européens au regard du Maroc (gris foncé : relation directe ; gris pâle : relation indirecte).

	sécurité et paix	stabilité politique	prospérité partagée	Libre- échange
1. Création d'un environnement favorable à l'investissement et aux affaires				
2. Secteur privé et développement économique				
3. Mise en œuvre de l'Accord d'association et réalisation d'une zone euroméditerranéenne de libre-échange ?				
4. Amélioration de conditions de vie à travers l'accès des populations aux services de base et l'amélioration de la qualité de ces services				
5. Compensation des impacts sociaux des réformes et amélioration de l'équilibre socio-économique				
6. Renforcement du processus de coopération et d'intégration (sub-) régionale Sud-Sud				
7. Renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et de la société civile				
8. Prise en compte des questions transversales de l'UE (égalité entre hommes et femmes, préservation de l'environnement)				

1.3.3 Questions relatives aux conditions et moyens

Elles sont au nombre de trois.

9. Dans quelle mesure les modalités d'élaboration de la stratégie, de programmation, d'identification et d'exécution permettent-elles :
 - ◆ la prise en compte des priorités du gouvernement marocain dans l'esprit du partenariat,
 - ◆ la prise en compte de la question de cohérence avec les autres politiques de l'UE,
 - ◆ la complémentarité avec les interventions des Etats Membres, et
 - ◆ la coordination avec les autres bailleurs de fonds, y compris la BEI ?
10. Dans quelle mesure la conception des programmes et interventions soutenus par la Commission, particulièrement le choix des bénéficiaires et des partenaires, la concentration géographique, les instruments financiers utilisés et le 'Donor Mix' (y compris la BEI), contribuent-ils à la réalisation des objectifs des différents PIN ?
11. Dans quelle mesure les mécanismes de soutien et de mise en place des programmes, fournis par la Commission (financements, personnel, régulations, procédures administratives et autres ressources), contribuent-ils ou sont-ils un frein à la réalisation des objectifs ?

1.3.4 Points forts

Les points forts de la méthode sont alors :

(1) la mesure des indicateurs et de l'évolution des critères, à partir de données statistiques ou d'appréciations qualitatives basées sur les données recueillies sur le terrain (documents et entretiens).

(2) l'évaluation de la contribution de l'intervention de la Commission à l'évolution des critères, prenant en compte :

- la couverture relative du champ, c'est à dire l'importance accordée dans l'ensemble de la programmation (soit une centaine de projets) au champ correspondant à chacun des critères ;
- l'incidence de l'intervention sur l'évolution des critères, en termes de pertinence, impacts envisageables, efficacité, efficience, durabilité, sur la base de l'analyse approfondie d'une quarantaine de projets.

(3) le jugement global sur la contribution de l'intervention européenne à l'évolution des critères.

La rigueur de la méthode tient en particulier dans un processus d'intégrations successives. A la base se trouve la fiche critère, qui considère successivement pour un critère donné les trois points forts ci-dessus.

La réponse aux questions s'effectue par intégration des fiches critères correspondantes, accompagnée d'une appréciation globale. Bien entendu, les réponses prennent des formes différentes selon qu'il s'agit de questions sur les objectifs de l'intervention européenne (questions 1 à 8) ou de questions sur les modalités et moyens de cette intervention (questions 9 à 11).

L'évaluation globale de la stratégie de la Commission résulte de l'intégration des réponses aux différentes questions. Elle envisage ainsi : les progrès réalisés dans les objectifs stratégiques de la Commission, l'intervention de la Commission dans ces domaines et le rôle de cette intervention dans les progrès réalisés.

1.3.5 Chronologie

Le déroulement de l'évaluation passe donc par les étapes suivantes :

- Reconstruction de la logique d'intervention et mise en évidence des objectifs stratégiques
- Définition des questions d'évaluation, ainsi que des critères et indicateurs permettant d'y répondre
- Collecte des données permettant d'évaluer les indicateurs et critères, ainsi que la contribution de l'intervention européenne (couverture et incidence)
- Analyse des données : établissement des fiches critères et, par intégration, réponse aux questions
- Rédaction du rapport d'évaluation.

2 RÉPONSE AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

L'évaluation considère ici chacune des questions, relatives aux objectifs stratégiques et aux moyens, avant de procéder, dans le chapitre suivant, à un jugement global sur la mise en œuvre de la stratégie.

2.1 QUESTIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE L'INTERVENTION

Question 1 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles à la création d'un environnement favorable à l'investissement et aux affaires ?

Justification au regard de la stratégie

La création d'un environnement favorable à l'investissement est un aspect important de la transition vers l'économie de marché et l'une des conditions de la réalisation de la zone de libre-échange euroméditerranéenne.

Evolution de la situation en rapport avec la question

Avancées

- ✓ Simplification des obligations et procédures (*guichets uniques*, procédures douanières)
- ✓ Progrès dans l'égalité de traitement des entreprises
- ✓ Poursuite de la politique d'équipement du territoire

Faiblesses

- ✓ Juridictions consulaires encore peu convaincantes
- ✓ Secteur financier insuffisamment tourné vers les entreprises
- ✓ Carences dans la qualification de la main d'œuvre
- ✓ Faible structuration des milieux professionnels
- ✓ Faible compréhension des perspectives de la politique économique à moyen terme par les agents économiques privés.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

La Commission intervient en ce domaine de deux façons différentes : par le soutien aux changements structurels visant notamment à améliorer le cadre réglementaire d'une part, et par des projets visant à renforcer les milieux professionnels et à améliorer les ressources humaines d'autre part. Par ailleurs, l'appui aux infrastructures constitue un autre mode d'intervention dont l'objectif est de favoriser l'environnement des entreprises. Autant d'angles d'attaque qui s'avèrent pertinents au regard des besoins marocains, notamment ceux répertoriés dans le PDES.

Depuis 1996, l'intervention de la Commission se concentre essentiellement sur :

- ✓ l'évolution du cadre réglementaire et institutionnel,
- ✓ le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques,
- ✓ la réforme du secteur financier,
- ✓ l'amélioration de la qualification professionnelle de la main d'œuvre,
- ✓ la structuration et la dynamisation des milieux professionnels,
- ✓ le réseau routier dans les provinces du nord.

Pour trois d'entre eux (réforme du secteur financier, amélioration de la qualification professionnelle, structuration des milieux professionnels), ces domaines de concentration renvoient aux principales faiblesses marocaines en matière d'environnement des affaires.

Evolutions en cours de période

Le passage de MEDA 1 à MEDA 2, l'introduction d'une visée stratégique dans la programmation et l'entrée en vigueur de l'Accord d'association ont donné une importance accrue aux réformes et conduit la Commission à concentrer une part importante de ses ressources à les encourager.

Concomitamment, l'expérience des FAS à objet et conditionnalités très généraux a débouché sur de nouveaux programmes d'ajustement centrés sur un seul secteur. Ce sont les programmes d'ajustement sectoriels (PAS).

Deux PAS concernent directement l'investissement et les affaires : celui qui accompagne la réforme du secteur financier, en cours, et celui qui concernera le secteur des transports, sur le point de démarrer.

Evaluation de l'incidence

Les interventions de la Commission en matière d'environnement de l'entreprise et d'investissements étrangers apparaissent pertinentes dans leurs objectifs. Le soutien à l'appareil de formation professionnelle voit sa pertinence nettement accrue par sa réorientation vers les besoins des entreprises et l'amélioration de l'employabilité de la main d'œuvre.

Les objectifs de réalisation sont ou seront globalement atteints.

Les impacts envisageables demeurent incertains. En effet il n'est pas possible de prévoir les effets des programmes de réforme avant leur mise en l'application et ni ceux des projets classiques au stade généralement peu avancé où ils se trouvent.

Dans l'appréciation des impacts, il convient de prendre en compte les éléments suivants :

- ✓ L'adoption d'un cadre institutionnel n'a pas, jusqu'à présent, entraîné l'évolution des pratiques freinant l'investissement.
- ✓ La manifestation des impacts envisagés s'est trouvée retardée par les difficultés de mise en œuvre des projets classiques.
- ✓ La Commission est loin d'être le seul acteur externe des transformations, certains autres bailleurs jouant en ce domaine un rôle essentiel.
- ✓ La volonté et la capacité des autorités marocaines de conduire le changement sont en dernier ressort déterminantes.

Pour ces raisons, les améliorations de l'environnement induites par l'intervention de la Commission vont s'échelonner dans le temps et sa contribution propre demeurera, toutes proportions gardées, limitée. En fait, son efficacité et son efficience sont d'origine externe. Elles résultent de sa fonction d'accompagnement de la mise en œuvre de l'Accord d'association qui, jusqu'à présent tout au moins, incite au changement les principaux acteurs politiques et économiques marocains.

Conclusions

Les impacts de ces interventions demeurent liés à la capacité et la volonté des acteurs, notamment dans les milieux de l'administration et des finances, à faire évoluer des postures marquées par des habitudes peu favorables au développement de l'investissement et des affaires. La plupart des textes ont certes évolué dans le sens souhaité par la Commission, mais leur mise en œuvre reste lente du fait de nombreux facteurs freinant leur efficacité : manque de moyens, volonté de contrôle de certains acteurs, contraintes foncières défavorables, etc.

Pour l'essentiel les changements résultent d'une évolution des comportements qu'un bailleur externe peut au mieux encourager. C'est donc sur les conditions incitant aux changements que l'action peut se révéler efficace. Par exemple, la mise en œuvre progressive de l'Accord d'association est de nature à pousser à des évolutions favorables. Ainsi, déjà, dans le secteur douanier, une transformation des comportements peut être observée.

Ce sont essentiellement la simplicité des contraintes administratives et la transparence de leur mise en œuvre qui font défaut. Les aménagements en cours et prévus, dont la plupart ont été initiés par l'administration marocaine, devraient permettre de progresser. Il est peu probable qu'une pression supplémentaire d'un bailleur extérieur favorise un avancement plus rapide des transformations souhaitables. Ce sont en priorité les acteurs économiques marocains qui vont avoir intérêt à la mise en place d'un cadre plus favorable aux investissements, intérêt qui va se concrétiser avec l'avancée progressive vers la ZLE.

Question 2 – Dans quelle mesure les interventions en faveur du secteur privé contribuent-elles au développement économique ?

Justification au regard de la stratégie

L'appui au secteur privé constitue l'une des priorités de la Commission. Il participe de la transition vers l'ouverture au marché mondial qu'implique l'Accord d'association et la préparation de la zone de libre-échange.

Evolution de la situation en rapport avec la question

Les indicateurs d'évolution du secteur privé, peu nombreux et souvent indirects, ne sont guère favorables :

- ✓ faible accroissement du nombre d'établissements industriels et d'hôtels classés,
- ✓ croissance modeste de l'emploi permanent dans l'industrie,
- ✓ stagnation globale des exportations industrielles,
- ✓ attentisme des acteurs face à la perspective de l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange.

Ces constats rendent d'autant plus indispensable la mise en œuvre, longtemps différée, d'un programme national de mise à niveau des entreprises, considérant tous les secteurs d'activité (y compris l'agriculture, en général considérée sous l'angle du développement rural et de la sécurité alimentaire et non en tant qu'activité économique).

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

L'appui européen se concrétise par différentes approches menées de front et visant en objectif principal le renforcement de la compétitivité des entreprises. L'intervention de la Commission vise surtout à préparer le secteur productif marocain à l'entrée dans la ZLE et à la compétition et/ou au partenariat avec les entreprises européennes. Il s'agit aussi de les accompagner dans la *déprotection* en cours.

Les différentes approches de l'intervention européenne (fonds de garantie, soutien technique, normalisation et qualité, formation de main d'œuvre qualifiée, renforcement des organisations professionnelles) tentent de relever ces défis. Elles restent toutefois concentrées sur l'industrie et les services. Elles ignorent, pour l'instant, l'agriculture qui ne manquera pas cependant, à terme, d'être fortement affectée par la réduction des protections douanières.

Evolutions en cours de période

Outre l'avènement des PAS et la réforme qu'ils accompagnent du secteur financier et de celui des transports, deux autres évolutions ont marqué l'intervention de la Commission en faveur du secteur privé. Il s'agit d'une part de la redéfinition du projet EME qui donne un rôle essentiel aux organisations professionnelles dans le soutien technique des PME et, d'autre part, d'une conception différente de la formation professionnelle portée par un nouveau projet, qui situe la formation dans l'ensemble de la chaîne qui conduit de la demande d'emploi à l'embauche par l'entreprise.

Evaluation de l'incidence

La pertinence des choix d'intervention n'est guère questionnable. L'importance et la diversité des engagements en faveur du secteur privé traduisent bien la priorité stratégique qui est donnée à son développement. Ils sont essentiellement focalisés sur l'accroissement des performances des entreprises de l'industrie (textile notamment) et du tourisme. Ils visent en priorité le renforcement du tissu existant.

Si les dynamiques qui se mettent en place se confirment, la contribution de la Commission au développement économique pourrait se révéler significative. L'absence d'analyse et de préparation des entreprises à la mise en œuvre de l'Accord d'association pourrait cependant avoir des conséquences négatives.

En revanche, l'incidence sur l'emploi reste incertaine. Et surtout, l'absence de toute intervention en faveur de l'agriculture qui constitue sans doute le secteur le plus sensible à la libéralisation des échanges, laisse de côté la plus grande part des emplois du secteur privé ainsi qu'un gisement de développement économique encore important au Maroc.

L'efficacité de l'intervention est quelque peu affectée par les retards d'origine procédurale pris dans le lancement des projets, dans la mesure où une partie de l'assistance technique se trouve mobilisée sans avoir tous les moyens de réaliser pleinement le projet.

Conclusions

La plupart des interventions ont démarré tardivement. Il est donc très tôt pour en dresser un bilan, fût-il provisoire. Notons que l'impact de l'intervention la plus ancienne, la formation professionnelle, est fortement contesté par les milieux des entreprises privées, mais que les critiques devraient être prises en compte par le prochain projet soutenu par la Commission. Les autres interventions destinées aux entreprises du secteur privé devraient être à la hauteur des objectifs de réalisation, si l'on se fie aux premiers effets observables.

L'ensemble de ces interventions ne devrait pas dans le court terme jouer significativement en faveur de l'emploi. Au mieux, il y aura maintien d'emplois et, dans de nombreux cas, l'accroissement de compétitivité pourrait se traduire par des disparitions d'emplois. L'absence d'appui au secteur agricole pose problème : ce secteur est le plus important en termes d'emplois et donc de population concernée.

Question 3 – Dans quelle mesure les divers soutiens de la Commission à la transition économique contribuent-ils à la mise en œuvre de l’Accord d’association et à la réalisation d’une zone euroméditerranéenne de libre-échange ?

Justification au regard de la stratégie

L’appui de la Commission en faveur de la mise en œuvre de l’Accord d’association et à terme la réalisation de la ZLE est d’importance stratégique évidente.

Evolution de la situation en rapport avec la question

L’Union européenne est, de loin, le premier partenaire du Maroc :

- ✓ En 2000, l’Union européenne absorbait 75 % des exportations marocaines et lui fournissait 58 % de ses importations (proportions relativement stables depuis 1995).
- ✓ La part des pays de l’UE dans l’investissement étranger a été en moyenne de 71 % entre 1996 et 2000.

Par ailleurs, le secteur privé connaît mal l’Accord d’association. Il n’y a pas eu, en tant que telle, une adaptation du cadre institutionnel et réglementaire le rapprochant des standards européens, mais la plupart des réformes adoptées depuis 1996 vont dans cette direction. Aucun vrai débat public ne s’est développé sur le processus d’entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange et ses conséquences sur l’économie et la société marocaine.

Incidence des interventions de la Commission sur l’évolution des critères

Couverture relative du champ

La nécessité d’accompagner la mise en œuvre de l’Accord d’association a bien été perçue dans la stratégie 2002-2004. Concrètement, elle se traduit par l’appui aux grandes réformes structurelles visant à doter l’Etat marocain de structures plus efficaces et plus en harmonie avec celles des grands pays modernes ; l’appui aux réformes plus spécifiques favorisant le développement de l’investissement privé ; le soutien direct à la mise à niveau des entreprises.

En revanche, il semble que l’articulation entre les actions concourant à cet objectif et l’information des acteurs économiques et politiques sur le déroulement et les impacts envisageables de l’intégration à la ZLE n’ait pas été identifiée aussi clairement que nécessaire.

L’évolution du cadre réglementaire et institutionnel vers les standards européens est très largement couverte par la FAS de 1996 et par les PAS lancés, préparés ou prévus depuis 2000 (secteur financier, couverture médicale, gestion de l’eau, transports, administration publique).

Evolutions en cours de période

L’ensemble des observations faites pour les deux questions précédentes garde ici toute sa validité. Mais le fait le plus important a été l’entrée en vigueur en 2000 de l’Accord d’association signé quatre ans plus tôt. Ce qui était une perspective a pris corps. Il guide désormais le développement de la relation euromarocaine et il oriente directement la mise en œuvre de MEDA dans le cadre de la programmation nationale (PIN). Or si les acteurs publics en mesurent ou en entrevoient l’importance, celle-ci n’est perçue deux ans plus tard que de manière imprécise par les acteurs privés.

Evaluation de l’incidence

Des avancées institutionnelles ont été faites ou sont envisageables, sur lesquelles l’intervention de la Commission devrait s’avérer déterminante (encore qu’elle n’en soit ni le seul acteur, ni le principal). Mais l’impréparation des acteurs de l’économie, et notamment

des acteurs privés, demeure préoccupante, la Commission s'étant peu engagée dans ce domaine.

Conclusions

L'information des acteurs sur l'intégration à la ZLE est approximative : au niveau des secteurs et sous-secteurs d'activités, les enjeux de l'intégration ne sont pas identifiés, ce qui prédispose nombre d'acteurs économiques à l'attentisme. En outre la nécessité d'une préparation à l'intégration à la ZLE n'est pas perçue avec toute l'exigence nécessaire.

Plusieurs interventions contribuent, sous réserve de bonne fin et de résultats, à préparer l'Etat et les acteurs économiques à l'intégration à la ZLE, elles ne suffisent cependant pas à compenser le défaut d'information et de capacité prospective des acteurs. Faute de savoir ou du moins d'avoir des scénarios plausibles de l'intégration, les acteurs économiques semblent avoir opté pour un immobilisme prudent, voire dans certains secteurs (tel le textile) préparé des stratégies de repli, en attendant que l'horizon se précise. Les conséquences de la levée des barrières douanières ne sont pas précisément connues, notamment sur le secteur productif et les finances publiques, et cette méconnaissance freine la mobilisation des acteurs publics et privés.

Question 4 – Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles à améliorer les conditions de vie à travers l'accès des populations (y compris les plus défavorisées) et l'amélioration de la qualité des services de base, tels qu'éducation, santé et autres services sociaux ?

Justification au regard de la stratégie

L'amélioration de l'accès aux services de base, notamment des populations les plus défavorisées, renvoie à l'objectif de renforcement de l'équilibre socio-économique, qui lui-même est un facteur à la fois de prospérité et de stabilité.

Evolution de la situation en rapport avec la question L'éducation de base enregistre d'apparents progrès quantitatifs qui touchent aussi le milieu rural, dont le retard tend à s'atténuer. Il reste à faire cependant sur le plan qualitatif (assiduité, maintien à l'école et, plus encore, qualité de l'enseignement).

Les services de santé se rapprochent de la population et des progrès sont enregistrés dans les taux de consultation des malades et blessés, ainsi que dans la protection maternelle et infantile, avec de grandes disparités entre milieu urbain et rural. Les données relatives à la qualité des soins font défaut. L'assurance du risque maladie ne touche qu'une faible proportion de la population.

Dans presque tous les autres services de base (eau potable, assainissement, électrification, téléphonie, moyens individuels de transports) d'importantes améliorations des conditions d'accès ont été enregistrées, mais la régression des disparités entre milieu urbain et milieu rural relève d'un processus très lent.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

L'intervention de la Commission couvre les principaux services de base. Par son importance relative (sauf pour ce qui concerne l'éducation de base), elle est en mesure d'améliorer significativement l'accès aux services de base de l'ensemble des populations. Son incidence sur l'accès des populations rurales à ces services est plus limitée. Les populations rurales

doivent bénéficier directement des interventions en matière d'électrification⁴, d'éducation de base, d'eau potable et de pistes ; plus indirectement dans les autres domaines d'intervention. Le 4^{ème} protocole a financé un programme d'équipement et de formation en matière de santé maternelle et néonatale. Dans les nouvelles interventions, les femmes ne sont pas spécifiquement visées (sauf les filles rurales pour l'éducation de base). Quant aux populations défavorisées des villes, elles sont prises en compte de façon encore marginale pour l'éducation de base et de manière localisée dans les projets de réhabilitation de l'habitat insalubre (à Salé⁵ et Tanger) et de gestion des déchets solides à Essaouira.

Evolutions en cours de période

Tant les leçons des programmations passées que la définition d'un cadre stratégique cohérent ont conduit à proposer deux programmes d'ajustement sectoriel touchant à l'accès aux services de base, l'un relatif à la réforme de la couverture médicale, l'autre à la gestion décentralisée et intégrée de l'eau.

En 2000, l'esquisse d'une stratégie pour le Maroc avait conclu au caractère prioritaire de l'éducation de base et la Commission a proposé de financer un PAS sur ce thème. Jugée prématuré par les autorités marocaines, la proposition a été retirée.

Evaluation de l'incidence

L'ensemble de ces interventions correspond à des priorités marocaines, qu'elles soient exprimées dans le PDES (éducation, santé, couverture médicale, gestion de l'eau) ou par les administrations techniques concernées (qualité de l'éducation de base, décentralisation de la gestion de la santé, adductions d'eau dans les zones rurales, développement rural intégré).

D'importants impacts à moyen ou long terme peuvent être attendus dans les domaines de concentration de l'intervention (santé, eau, routes du nord). Bien que moindres, ils ne sont pas à négliger dans l'éducation de base et l'assainissement.

Les conséquences attendues de la réforme de la couverture médicale sont grandes pour la santé publique, mais présentent quelques incertitudes. Les finances publiques joueront en effet un rôle essentiel pour l'accès aux soins des populations non solvables mais aussi de non-salariés réputés solvables, au moins à moyen terme, pendant la période de généralisation des cotisations. Si elles s'avéraient déficientes, c'est la qualité des soins qui en pâtirait.

Avec beaucoup de retard, les objectifs de réalisation assignés aux projets seront atteints (partiellement pour la route nord sud à travers le Rif).

L'efficacité des PAS est pratiquement impossible à apprécier. C'est en particulier le cas pour le PAS Eau dont le coût avait été initialement (et peut-être rapidement) estimé à 80 millions d'euros pour ensuite être réévalué à 120 millions.

A moyen ou long terme, la pérennité des réalisations en milieu rural (écoles, adductions d'eau, pistes) dépendra du maintien sur place des populations. Quant aux réformes relatives à la gestion de l'eau et de la couverture médicale, leur pérennité dépend des difficultés éventuelles qu'elles pourront rencontrer au stade de l'application du fait de résistances bureaucratiques, de l'intervention de groupes de pression ou de l'insatisfaction de fractions plus ou moins larges de la population.

Conclusions

La pertinence de l'intervention de la Commission est forte dans ce domaine. Celle-ci se concentre particulièrement sur deux services, la santé et l'eau potable, mais touche aussi à l'éducation de base, à l'assainissement et au transport. Des avancées positives ont été enregistrées au Maroc dans l'accès à ces services, y compris en milieu rural. En raison des

⁴ Au titre du 4^{ème} protocole.

⁵ Au titre du 2^{ème} protocole.

retards pris dans l'exécution des projets, l'intervention de la Commission au titre de MEDA n'y a pas directement contribué.

Son impact potentiel est toutefois important, en particulier sur : (1) la gestion des services de santé (décentralisation, régularité des ressources financières) ; (2) la qualité des soins ; (3) la fourniture d'eau potable ; (4) la tarification de l'eau potable ; (5) la collecte et le traitement des effluents liquides ; (5) la structuration du réseau routier dans le nord du pays.

Question 5 – Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles à compenser les impacts sociaux des réformes, et participent-elles ainsi à la réalisation de l'objectif d'amélioration de l'équilibre socio-économique ?

Justification au regard de la stratégie

Bien que cela soit explicitement prévu dans la déclaration de Barcelone, la Commission n'a pas développé de stratégie particulière visant à atténuer les impacts sociaux éventuels des réformes.

Evolution de la situation en rapport avec la question

Il est bien trop tôt pour apprécier les impacts sociaux des réformes impulsées par l'exécution des PAS et des projets présentant une composante institutionnelle ou par la mise en œuvre de l'Accord d'association. Aucune étude n'est disponible sur le sujet⁶. Des risques significatifs peuvent cependant être identifiés :

- ✓ Le programme de restructuration-*privatisation* et la *mise à niveau* du secteur privé pourraient dans une première phase entraîner, directement ou indirectement, des suppressions d'emplois dans les entreprises les moins performantes.
- ✓ La réforme de la *couverture médicale* va fortement solliciter à moyen terme les finances publiques. En cas de défaillance, la réforme n'atteindrait pas ses objectifs d'amélioration qualitative du service de santé.
- ✓ Pour ce qui concerne la réforme de la *gestion de l'eau*, les conséquences pour les différentes catégories de population, notamment les fractions les plus défavorisées des villes et des campagnes, dépendront avant tout de la réorientation des investissements et du système de tarification.

Les groupes sociaux les plus intégrés au secteur moderne pourraient être les plus exposés aux effets directs de ces réformes et l'on sait que ces groupes sont très majoritairement urbains. Mais les effets indirects pourraient toucher d'autres groupes, tant dans les milieux urbains que ruraux.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

Bien que le domaine ne fasse pas l'objet en tant que tel d'interventions de la Commission, la pratique de la coopération bilatérale avec le Maroc accorde néanmoins une grande importance au renforcement de l'équilibre socio-économique, selon des modalités évoluant dans le temps. Ainsi, au titre tant des protocoles (notamment du 4^{ème}) que de MEDA I, d'importants projets d'aménagement ont bénéficié aux populations de zones rurales parmi les plus défavorisées. Dans le programme MEDA II, trois axes ont été privilégiés : l'accès aux soins médicaux par la généralisation de la couverture médicale, le développement des ressources humaines (notamment la formation professionnelle et l'emploi) et la maîtrise des migrations.

⁶ Les indicateurs statistiques existants sont trop globaux pour caractériser les catégories vulnérables.

Des projets en cours anticipent sur l'impact des réformes (adductions d'eau dans les zones rurales, réforme de la couverture médicale). La concentration de l'intervention européenne dans les provinces du nord devrait, dans une certaine mesure, les rendre moins vulnérables aux conséquences sociales éventuelles des réformes.

Evolutions en cours de période

Aucune évolution notable n'est à souligner dans ce domaine en dépit de la forte accélération donnée au soutien des réformes depuis 2000.

Evaluation de l'incidence

Les interventions dans le champ social et plus généralement en soutien du développement présentent une assez bonne pertinence au regard des objectifs de Barcelone, bien qu'elles n'intègrent pas suffisamment les évolutions prévisibles de la société marocaine.

Le choix des provinces du nord comme zone de concentration relative n'est pas ouvertement justifiée par leur plus grande vulnérabilité à l'impact des réformes. En revanche les régions urbaines, où le chômage atteint les taux les plus élevés, ne sont pas spécifiquement visées par l'aide.

Enfin, le rôle de la formation professionnelle dans la reconversion des secteurs et entreprises les plus directement concernées par les réformes (finances, transports, couverture médicale, gestion de l'eau et, demain, administration publique) pourrait être utilement considéré.

Conclusions

L'absence d'interrogation sur les impacts sociaux des réformes paraît faire implicitement l'hypothèse que les réformes sont par nature sans conséquences sociales ou en mesure de contenir leurs possibles effets négatifs. Ce qui, à la lumière de nombreux précédents dans une grande diversité de contextes, paraît d'un optimisme accentué. En effet, ne pas prendre en compte la dimension sociale de l'ouverture au marché mondial pourrait mettre en péril le processus de réforme et la constitution de la ZLE eux-mêmes.

Ce risque est cependant, d'une certaine façon, pris en compte par l'objectif d'amélioration de l'équilibre socio-économique. A ce titre peuvent être comptabilisées de nombreuses interventions tournées vers une meilleure répartition des ressources du pays, qui contribuent, à accroître et /ou renforcer l'accès des populations les plus défavorisées aux services tels que la santé, l'éducation de base, l'eau, les communications, les infrastructures, etc. Elles devraient mieux armer les populations les plus vulnérables pour affronter, s'il y a lieu, les impacts sociaux des réformes. Les impacts de ces interventions paraissent difficiles à caractériser en l'état actuel. L'accès aux services paraît bien cependant s'étendre y compris en zone rurale.

L'absence d'intervention ciblée résulte aussi d'une connaissance réduite des impacts probables des réformes notamment sur les ressources des populations les plus vulnérables, qu'il s'agisse des populations rurales (en dépit de nombreux projets) ou des populations récemment émigrées aux pourtours des grandes agglomérations. De ce point de vue, il paraîtrait souhaitable de renforcer la collaboration avec les organisations de la société civile, de plus en plus nombreuses au Maroc, qui se sont spécialisées dans l'appui aux segments de population les plus fragiles.

Question 6 – Dans quelle mesure les interventions européennes contribuent-elles au renforcement du processus de coopération et d'intégration (sub)-régionale ?**Justification au regard de la stratégie**

La coopération et l'intégration régionale (et sub-régionale) occupent une place importante dans la mise en œuvre de la stratégie car elles sont à la fois des conditions de la sécurité du bassin méditerranéen et des étapes importantes sur la voie de la zone de libre-échange euroméditerranéenne et, si possible, de la prospérité partagée.

Evolution de la situation en rapport avec la question Le Maroc joue un rôle important, quand il n'est pas déterminant, dans le développement de coopérations bilatérales et d'initiatives d'intégration multilatérale avec des pays du sud méditerranéen (projet de Grande Zone de Libre-Echange Arabe et initiative d'Agadir, notamment). L'impact de cette politique active reste toutefois limité par les problématiques relations avec l'Algérie. Le Maroc a procédé en outre à la refonte des accords avec la Tunisie, la Jordanie, l'Egypte pour les ériger en accords instituant des zones de libre-échange.

Les acteurs marocains participent de manière notable à l'essentiel des programmes, projets et initiatives de nature régionale relevant des trois volets du processus de Barcelone.

Au plan commercial, ses échanges restent toutefois fortement dominés par la relation euromarocaine. Cette polarisation risque même de s'accroître au fur et à mesure des progrès réalisés dans le cadre de l'Accord d'association. Entre 1991 et 2001, la structure des échanges commerciaux marocains n'a globalement pas été modifiée : verticalité des échanges UE-Maroc avec un déficit structurel en défaveur du Royaume chérifien.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères***Couverture relative du champ***

Le domaine est bien couvert par les actions terminées ou en cours. L'offre en termes de projets et de programmes y est encore insuffisante au regard des objectifs. On constate que dans le cadre du PIR une grande partie des actions a consisté dans des réunions, séminaires et conférences. Le volet politique et sécurité du processus de Barcelone demeure encore marginalisé.

Evolutions en cours de période

2000 a vu l'entrée en vigueur de l'Accord d'association (signé en 1996), dont la mise en œuvre peut de facto polariser le Maroc sur la relation nord-sud. Il n'en a, en fait, rien été jusqu'à présent, puisque des initiatives telles celle d'Agadir sont intervenues postérieurement.

La conception d'une stratégie régionale 2002-2006 orientant le programme régional (PIR) simultanément à une même approche au niveau national donne les moyens d'une plus grande cohérence des objectifs et des interventions. Des progrès restent à faire, en raison notamment de modes différents de gestion, pour qu'il en résulte des complémentarités et synergies au niveau de la mise en œuvre de projets.

Evaluation de l'incidence

L'intervention européenne a proposé de nombreux programmes, projets et réseaux régionaux et a ainsi contribué à la création de structures de coopération et de concertation régionale dans lesquelles le Maroc est bien impliqué. Elle a incité ce dernier à conclure des accords de libre-échange avec certains pays arabes. Cependant, les initiatives européennes n'ont pas (encore) permis de dynamiser les échanges sub-régionaux du partenaire marocain.

Par ailleurs, la prédominance des acteurs européens dans les réseaux de coopération peut conduire à la désresponsabilisation et à la démotivation des partenaires marocains, aggravés par un déficit en termes de diffusion de l'information concernant l'existence et les modalités de participation aux différents programmes et projets.

La complémentarité entre programmes nationaux (PIN) et régionaux (PIR) réelle au niveau des orientations est perdue de vue au niveau opérationnel. Notamment du fait de la non-déconcentration des activités régionales.

Conclusions

La complémentarité PIN/PIR, déterminante en termes d'effet de levier et de synergies entre les différents types d'actions, existe dans les orientations des programmes, projets et initiatives, mais elle est perdue de vue au stade de la mise en œuvre. Les différentes actions régionales sont cloisonnées. Les ressources respectives du PIN et du PIR, ainsi que celles des différents projets régionaux ne se complètent pas directement. Il est difficile à l'heure actuelle d'évaluer avec précision la part des financements accordés au Maroc au niveau régional. Celle-ci reste largement en deçà des attentes du partenaire, en raison des différences de coût unitaire entre partenaires du nord (en général responsables de la gestion) et partenaires du sud.

L'intégration (sub-) régionale ne dépend pas, principalement de l'intervention européenne, mais pour les raisons énumérées ci-dessus, son impact ne peut qu'être limité.

Question 7 – Dans quelle mesure tant les interventions de la Commission que leur mode de mise en œuvre contribuent-ils au renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la société civile ?

Justification au regard de la stratégie

Le renforcement de l'état de droit, de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance recoupe très largement l'objectif de stabilité de la région et de ses composantes nationales. Il a en outre un impact sur la sécurité régionale et sur la prospérité des populations. Evolution de la situation en rapport avec la question Depuis le début des années 1990, le Maroc a sensiblement amélioré son image en matière des droits de l'homme et de démocratie :

- ✓ nouvelle Constitution (1996), alternance politique (1997), élections législatives (septembre 2002) ;
- ✓ lancement d'un processus de décentralisation (élections municipales prévues en 2003) ;
- ✓ renforcement des libertés publiques (législation concernant la liberté de la presse, nouvelle loi sur les associations, nouveau code électoral) ;
- ✓ émergence des associations de développement local, de lutte contre la pauvreté et contre la corruption, de défense des droits de l'homme et de la femme, de l'environnement, des droits linguistiques ;
- ✓ apparition d'un partenariat entre l'Etat et le secteur associatif dans l'accès aux services de base.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

Le Maroc a bénéficié de MEDA Démocratie (fondu dans l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme, IEDDH) : 2 actions financées en 1996, 12 en 1997 et 2 en 1998. Depuis 2000 le Maroc a bénéficié de 3 actions 'nationales' et de 3 actions régionales avec partenaires marocains.

Dans le cadre des programmes indicatifs, en outre, plusieurs projets concernent directement ou indirectement le domaine : renforcement de l'appareil judiciaire, appui au Ministère chargé des droits de la femme, constitution d'un réseau de maisons de la culture dans les quartiers défavorisés, des actions de développement du sport en faveur des jeunes. Un projet d'appui à la société civile, dans lequel la partie marocaine jugeait excessif le poids de l'assistance technique européenne, a été déprogrammé.

Pour les années 2002-2004, l'IEDDH est mise en œuvre suivant une programmation pluriannuelle reposant sur des choix stratégiques : concentration sur quatre thèmes dont trois communs à tous les pays et un réservé à une liste réduite de 29 pays, répartis dans toutes les zones géographiques. Dans la région méditerranéenne, l'Algérie, la Tunisie, Israël et la Bande de Gaza - Cisjordanie ont été choisis, le Maroc ne comptant donc pas les pays de concentration, au grand regret de la société civile marocaine.

Pour les élections législatives de 2002, la Commission a décidé de ne pas soutenir des actions d'observation légalement organisées par la société civile. Néanmoins, la Commission étudie la possibilité d'apporter un appui à l'organisation des élections municipales en 2003. Elle étudie aussi la possibilité de soutenir, dans le cadre d'un projet régional, les activités de *Transparency International - Maroc* en matière de lutte contre la corruption.

Evolutions en cours de période

La Commission a choisi à partir de 2000 de coopérer prioritairement avec des ONG européennes ou des organismes internationaux qui possèdent les capacités de gestion requises. En contrepartie, cette approche ne permet plus de renforcer des capacités de gestion des ONG locales.

Pour 2002-2004, l'IEDDH s'est donnée un cadre stratégique, avec concentration de certaines actions sur 29 pays, dont le Maroc ne fait pas partie malgré des ouvertures démocratiques prometteuses. Le lien avec l'intervention au Maroc s'en est trouvé partiellement relâché, en dépit d'une meilleure coordination entre programmation régionale (PIR) et gestion de l'IEDDH.

Par conséquent, bien que le rôle de la société civile dans le développement soit reconnu dans le partenariat euroméditerranéen, la Commission ne dispose actuellement que de moyens et instruments financiers limités pour soutenir les activités de la société civile.

Evaluation de l'incidence

Les financements alloués entre 1996-98 ont joué un rôle catalyseur de l'action collective des organisations de la société civile émergente. Malgré l'absence de stratégie explicite, le choix des partenaires de MEDA Démocratie a promu des thèmes importants, tel le plaidoyer pour l'amélioration du statut de la femme. La multiplication des petits financements a permis de renforcer les capacités et la crédibilité des ONG locales en matière de droits de l'homme.

Ils ont aussi permis de renforcer les capacités de gestion d'ONG locales qui ont pu recevoir d'autres soutiens à la suite du financement de la Commission. Ces dernières années, les ONG locales sont devenues des acteurs du débat démocratique dans la société marocaine.

La coopération avec le Ministère chargé des droits de l'homme a permis d'introduire les droits de l'homme dans le cursus scolaire ; ce qui peut avoir des effets positifs sur toute la société marocaine. Le soutien aux instances de promotion des droits de l'homme et aux ministères de droits de l'homme et de la condition de la femme permettent d'institutionnaliser l'approche des droits de l'homme dans le secteur public marocain.

Le financement de la Commission a permis de créer quatre centres d'alphabétisation, d'écoute et de conseil juridique pour les femmes. Ces centres ont poursuivi leur activité au-delà de la période des financements Commission.. Le Centre de documentation, d'information et de formation en droits de l'homme est en fonction et promeut des débats sur les droits de l'homme. Les résultats des formations, débats et séminaires sur la promotion des droits de l'homme restent plus difficiles à évaluer.

Depuis 2000, la Commission semble de plus en plus privilégier l'appui institutionnel aux instances internationales et au secteur public marocain, ainsi que la coopération avec des ONG européennes. Disposant de capacités de gestion financière jugées plus fiables, celles-ci sont devenues des intermédiaires presque obligés entre la Commission et la société civile locale. Paradoxalement, l'approche stratégique ainsi adoptée ne permet plus de renforcer les capacités de gestion des ONG locales, même si la gestion de la Commission devient elle-même plus efficace.

Conclusions

En dépit de la modestie des aides accordées, l'intervention de la Commission dans ce cadre, notamment en matière de droits de la femme, a eu un effet multiplicateur. Les organisations féminines, grâce à leurs capacités renforcées, ont contribué au débat démocratique autour du statut de la femme. Par ailleurs, l'introduction des droits de l'homme dans les manuels scolaires a été effective à la rentrée 2002.

Toutefois, bien que leurs objectifs de réalisation aient été atteints, plusieurs projets ont dû être clôturés avant leur terme financier pour insuffisante observance des règles de gestion.

Question 8 – Dans quelle mesure les questions transversales de la Commission (notamment l'égalité entre hommes et femmes et la préservation de l'environnement) sont-elles prises en compte tant par la mise en œuvre d'interventions spécifiques que par leur intégration dans d'autres interventions ?

Justification au regard de la stratégie

La promotion des droits de la femme et la prise en compte de l'environnement sont deux des principaux objectifs horizontaux de la Commission européenne.

Question 8 a –Egalité entre hommes et femmes

Evolution de la situation en rapport avec la question Le Gouvernement marocain a depuis le milieu des années 1990 favorisé le débat sur le rôle de la femme dans la vie publique ainsi que sur la modernisation du code de la famille. L'impact de ce débat mérite une appréciation nuancée.

- ✓ associations féminines devenues des interlocutrices importantes du Gouvernement,
- ✓ création d'un Ministère chargé de la condition de la femme, de la famille et des handicapés (2000),
- ✓ création par ce Ministère d'un point-focal genre dans tous les ministères,
- ✓ résistance des milieux traditionalistes, amenant le gouvernement à limiter l'ampleur des réformes.

Les efforts de promotion de la femme restent nécessaires, en effet :

- ✓ 45% des femmes en milieu urbain et 83% en milieu rural sont analphabètes (1999) ;
- ✓ les femmes représentent 33% de l'administration publique, dont 24% des cadres supérieurs (1999) ;
- ✓ 80 femmes sur un total de 24 253 élus aux élections municipales (1997) ;
- ✓ en milieu urbain, taux d'activité féminine de 34% et taux de chômage féminin de 26% (2000).

Les élections de 2002 ont marqué un débat sur la participation des femmes dans la vie politique et de nombreux partis politiques ont présenté des candidats-femmes sur leurs listes électorales. Par ailleurs, 30 sièges de députés ont été réservés à des listes nationales féminines.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

Entre 1996 et 1998 quatre actions ont été financées sur les droits de la femme, dont trois en collaboration avec la société civile. L'appui aux droits de la femme et de l'enfant, prévu en collaboration avec le Ministère des droits de l'homme, n'a pas été réalisé.

Au titre du 4^{ème} protocole, la Commission a apporté un appui à la santé maternelle et néonatale.

Depuis 2000, le soutien de l'IEDDH a permis d'ouvrir une Maison de la femme à Tanger, regroupant des syndicats et des associations du développement.

Le rôle et l'intégration économique de la femme rurale sont, de plus, pris en compte notamment dans divers projets de développement rural et dans les projets de promotion de l'emploi. L'appui au Ministère de la condition de la femme, de la famille et des handicapés, a permis de créer des points-contact genre dans tous les ministères et de faire une enquête nationale sur les handicapés.

Evolutions en cours de période

L'intervention en faveur des droits de la femme a été affectée comme celle relative à la question 7 par la nouvelle stratégie de l'IEDDH.

Evaluation de l'incidence

Le soutien aux associations féminines a permis d'ouvrir quatre centres d'alphabétisation, d'écoute et de conseil juridique pour les femmes. Ainsi a été lancée une dynamique associative qui se diffuse par l'ouverture des centres similaires dans les provinces. L'impact de ces centres sur la population féminine globale reste à voir.

Leur existence a permis de promouvoir un débat sur les problèmes familiaux et sur le rôle de la femme dans la société. Il a renforcé les capacités et la crédibilité des associations et leur a permis d'obtenir d'autres financements. L'aide s'est toutefois concentrée sur les associations citadines dans la zone de Casablanca et Rabat.

A long terme, l'intégration de la dimension genre dans les programmes de développement, financés par la Commission, peut également améliorer la situation de la femme rurale encore hors du champ d'action des organisations féminines citadines. Il est trop tôt pour estimer les résultats de cette intégration, car la plupart des programmes viennent de démarrer.

Question 8 b – Environnement

Evolution de la situation en rapport avec la question Les transformations de l'économie et de la société engendrent d'importantes atteintes et menaces sur l'environnement. Les données d'évolution ne sont pas disponibles. La situation est préoccupante :

- ✓ 74 % des eaux usées seulement collectées en milieu urbain ; 54 stations d'épuration seulement, dont environ un tiers en fonctionnement ;
- ✓ taux de collecte des déchets ménagers, industriels ou médicaux variable : 70 à 90% dans les villes, 10% en milieu rural ; seulement 2% des déchets solides municipaux recyclés ;
- ✓ ressources en eaux rares, du fait d'une utilisation peu rationnelle et économe, notamment dans l'agriculture où l'irrigation représente près de 85% de la consommation,
- ✓ écosystèmes fragiles (forêts, montagnes, oasis) menacées par des pratiques culturales et d'irrigation ;
- ✓ côtes menacées par un développement urbain et industriel très concentré sur le littoral.

Incidence des interventions de la Commission sur l'évolution des critères

Couverture relative du champ

La Commission soutient, par la bonification d'intérêt de prêts de la BEI, la réalisation de réseaux de collecte et stations d'épuration des effluents liquides dans 4 villes. Elle finance également un projet de gestion des déchets urbains à Essaouira et une partie de la réhabilitation de l'habitat insalubre d'un quartier de Tanger. Ont en outre été programmées des bonifications d'intérêt pour des prêts de la BEI destinés à l'assainissement de villes moyennes et la dépollution de 2 sites industriels.

Le PAS Eau devrait conduire à une gestion décentralisée de la gestion de l'eau (au niveau des bassins hydrographiques), introduire le concept de pollueur-payeur et induire un usage plus économe de l'eau.

En milieu rural et naturel, la Commission a lancé plusieurs projets de développement rural participatif à forte composante environnementale (lutte contre la déforestation, gestion participative des ressources naturelles).

Le programme régional d'Action Prioritaire à Court et Moyen Termes pour l'environnement (SMAP) soutient 7 projets avec participation marocaine sur les 13 projets qu'il finance. Cela fait du Maroc un des pays les plus actifs dans ce programme, avec la réserve qu'aucune organisation marocaine n'est leader dans ces projets.

Faible référence est faite aux priorités du SMAP dans les documents de stratégie ou de programmation. Cela est regretté tant par le Ministère de l'environnement marocain que de la DG Environnement.

Evolutions en cours de période

A partir de 2000 l'environnement est affirmé comme objectif stratégique. La place de la dimension environnementale dans certains projets récents et dans le PAS Eau en sont une première manifestation, qui devrait en appeler d'autres.

Evaluation de l'incidence

Compte tenu des retards du Maroc dans ces domaines la pertinence de chacune des actions spécifiques est généralement élevée. Elle s'intègre également dans les politiques du gouvernement. Les actions de lutte contre la pollution industrielle sont faibles. Présentes dans un des volets du PAS Eau, elles n'ont pas été intégrées dans les actions en faveur des PME.

L'impact des actions dans le secteur de l'eau devrait être important. Une utilisation plus rationnelle de l'eau à terme pourra compenser l'impact économique des sécheresses. En outre, certaines orientations de la politique marocaine de sécurité alimentaire pourraient être remises en cause si l'agriculture était amenée à payer l'eau d'irrigation à un prix proche de son coût de

revient. L'impact des autres projets sera par définition plus local et dépendra de leur reproduction ailleurs.

Conclusions

Le financement de la Commission depuis 1996 a assuré une bonne couverture des actions en matière des droits de la femme en milieu urbain, avec pour effet une forte présence des associations aidées dans le débat national sur la place de la femme dans la société. Depuis 2000, la Commission veut promouvoir l'intégration de la femme dans la vie économique et a introduit la dimension genre dans les projets classiques. La mise en œuvre de ce principe est lente et ne se concrétise que dans quelques projets, notamment de développement rural et de formation professionnelle, parfois en dépit des réserves des autorités marocaines.

L'intégration de la dimension environnementale dans les projets rencontre elle aussi certaines difficultés. Elle est directe cependant dans le soutien de services de base tels que l'eau, l'assainissement, la collecte des déchets. Elle est également présente dans les projets de développement rural et les quelques projets d'aménagement urbain. Elle est nettement moins convaincante dans les projets de soutien au développement économiques (EME, qualité...). Du PAS Gestion de l'eau peut être attendu un impact plus profond, dans la mesure où il aborde la gestion de la ressources en eau non seulement en terme de quantité mais aussi de qualité (lutte contre la pollution).

2.2 QUESTIONS RELATIVES AUX MODALITÉS ET MOYENS

Quels moyens ?

Les moyens stratégiques dont dispose la Commission ne sont pas seulement financiers et administratifs, mais aussi politiques. Ces derniers incluent le partenariat avec le Maroc et la complémentarité avec les Etats Membres. Mais, malgré leur importance, les ressources que la Commission peut mobiliser au Maroc sont trop limitées pour qu'elle puisse peser seule sur les évolutions du pays. Des synergies, complémentarités et effets de levier doivent être recherchés pour accroître l'efficacité de l'aide, aussi bien entre les instruments financiers de la Commission qu'avec les moyens financiers externes (Maroc, Etats Membres, autres bailleurs). Dans le même but, le meilleur parti doit, en outre, être tiré des moyens opérationnels dont dispose la Commission, en particulier son organisation et son personnel, ses règlements et procédures et la mobilisation d'une assistance technique.

Question 9

Dans quelle mesure les modalités d'élaboration de la stratégie, de programmation, d'identification et d'exécution permettent-elles :

- la prise en compte des priorités du gouvernement marocain dans l'esprit du partenariat,
- la prise en compte de la question de cohérence avec les autres politiques de l'UE,
- la complémentarité avec les interventions des Etats Membres,
- la coordination avec les autres bailleurs de fonds, y compris la BEI ?

Prise en compte des priorités du gouvernement marocain dans l'esprit du partenariat

Analyse

Les priorités du gouvernement marocain sont prises en compte à trois stades : la conception de la stratégie, l'élaboration des programmes indicatifs et la définition des projets.

Pour la période 1996-1999, il n'existait pas de document de stratégie. Quant à la programmation, si elle était cohérente avec les grandes orientations de Barcelone, elle ne se donnait pas de priorité forte, de sorte que chacun des partenaires a pu y inscrire les projets qu'il considérait a priori comme les plus opportuns.

La conception de la stratégie 2002-2006 a donné lieu à des consultations avec le coordonnateur national et ses services, avec les départements ministériels potentiellement concernés par l'intervention à venir de la Commission et avec d'acteurs non gouvernementaux. Le document lui-même a été établi par la Commission et n'a été soumis pour avis ni en totalité ni en partie au partenaire marocain.

L'élaboration du programme indicatif (PIN) 2002-2004 s'est opérée de manière partenariale : consultations préalables, rédaction d'un projet de programme, négociation sur cette version, rédaction d'une version définitive, signature du programme par le coordonnateur national et le représentant de la Commission.

Les hauts cadres techniques de l'Etat directement concernés, hormis ceux des Finances et des Affaires étrangères, manifestent une connaissance partielle du programme et pratiquement nulle de la stratégie qui l'inspire. En outre, au sein même du Ministère des Finances, la désignation du négociateur délégué (Direction du Budget) ne fait pas l'unanimité.

La définition des projets fait en général l'objet de missions préalables, puis d'une étude d'identification, en étroite coopération avec l'administration concernée. Cela débouche sur la signature d'une convention. Il ne devrait en résulter aucune réserve du partenaire marocain sur la définition du projet. Or, aussi bien les services du coordonnateur que les départements techniques contestent certains aspects de l'assistance technique à long terme, assez largement ressentie comme imposée. En outre, la pertinence de certains projets est discutée par les autorités marocaines. Enfin, l'aide particulière aux provinces du nord ne correspond à aucune priorité du plan marocain et ne donne guère lieu à préférence dans l'activité des départements techniques ministériels.

Appréciation globale

Dans l'ensemble, les procédures de consultation sont bonnes et sont bien mises en œuvre. Il en résulte une forte appropriation des projets par les attributaires, exception faite de certains projets comprenant à la fois de l'appui institutionnel et de l'aide à l'investissement matériel (appui à l'éducation de base, appui à la gestion du secteur de la santé), lorsque la composante institutionnelle a été définie avant même l'adoption des réformes qu'elle était supposée appuyer.

En outre, la faible information, notamment sur la stratégie de la Commission, constatée chez les partenaires techniques marocains⁷ diminue la visibilité et donc la compréhension de l'intervention européenne et offre peut-être matière à préoccupation dans la mise en œuvre de l'Accord d'association.

⁷ La connaissance est d'autant plus faible que la place dans la hiérarchie est basse. Elle est presque inexistante chez les directeurs d'UGP.

Cohérence avec les autres politiques de l'UE

Analyse

C'est dans le processus de conception de la stratégie et de l'élaboration du programme, ainsi que dans le pilotage de la mise en œuvre de l'Accord d'association⁸ que les représentants de la Commission garantissent la cohérence avec les autres politiques de la Commission. Ainsi sont prises en compte dans la stratégie comme dans la programmation la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté dans l'aide au développement et l'égalité des chances entre genres, ce qui ne va pas sans susciter certaines réserves des partenaires marocains. Il en est de même plus récemment de la maîtrise des mouvements migratoires, sur laquelle le dialogue politique a permis de progresser. La mise à niveau inévitable du secteur agricole dans la perspective de la ZLE posera sans doute d'autres problèmes.

Appréciation globale

La mise en cohérence de l'intervention au Maroc avec les autres politiques de la Commission ne s'est pas heurtée jusqu'à présent à des difficultés que la compréhension des impératifs stratégiques de chacun et le dialogue politique n'aient pas réussi à surmonter.

Complémentarité avec les interventions des Etats Membres

Analyse

La complémentarité de l'intervention de la Commission avec la politique de coopération bilatérale des Etats Membres est recherchée par la consultation et la concertation.

La conception de la stratégie 2002-2004 et l'élaboration de la stratégie 2002-2006 ont donné lieu à toute une série de rencontres et de réunions au Maroc entre les représentants de la Commission et les membres des ambassades des Etats Membres. Le document de stratégie et le programme indicatif ont été soumis, dans une version provisoire, aux ambassades présentes à Rabat. La Commission a répondu et, dans nombre de cas, pris en compte les observations qu'ils ont suscitées. La procédure est indiscutablement bonne, même si elle peut sans doute être encore améliorée.

Une concertation permanente s'opère en outre par l'intermédiaire de réunions régulières des chefs de mission, des conseillers économiques et commerciaux, des conseillers en matière de justice et affaires intérieures (JAI), des conseillers de coopération et des conseillers culturels. L'efficacité de ces réunions est diverse. Les conseillers JAI coopèrent très concrètement à la recherche de solutions à la fois efficaces et acceptables par le Maroc en matière de migrations. Les résultats des réunions des conseillers de coopération paraissent moins évidents. L'information paraît fonctionner très globalement à sens unique, de la Commission vers les autres représentations. Toutefois, chacun a joué le jeu et a permis à la Commission de faire un état raisonnablement exhaustif de ce qui est fait dans les provinces du nord. Plus important, les Etats Membres ont la possibilité de prendre en compte ce que prévoit de faire la Commission dans sa propre programmation : la France, par exemple, a regretté la déprogrammation du PAS Education, qui remettait en cause certaines actions considérées comme complémentaires.

A l'inverse, la concertation amènerait sans doute aujourd'hui à renoncer dès le début à la programmation de certains projets lorsque leur conception révèle un conflit d'intérêt entre le Maroc et l'un des Etats Membres (cas de la pêche, par exemple).

⁸ Celui-ci implique une concertation entre Directions générales qui s'opère bien, apparemment, dans la plupart des cas mais ne semble pas satisfaire pleinement la DG Commerce.

Il peut être noté enfin que le recours aux capacités offertes par les différents bailleurs est souvent géré par le partenaire marocain de manière généralement efficace et bilatérale, notamment par les directions opérationnelles (formation professionnelle ou hydraulique, par exemple).

Appréciation globale

La consultation des Etats Membres lors de l'élaboration de la stratégie et du programme indicatif s'opère dans de bonnes conditions. Il convient toutefois de veiller à ce que la communication des documents soumis à observations soit opérée dans des conditions permettant une contribution consistante des représentants des Etats Membres.

En dépit de ses limites, la concertation permanente peut être jugée très positivement. Bien sûr, chez certains Etats Membres la programmation procède de la définition de priorités, alors que chez d'autres elle s'opère au gré des opportunités. En outre, les intérêts nationaux sur lesquels veille chaque représentation sont d'importances très diverses. En matière de coopération, donc, la concertation doit tenir compte de cette diversité aussi bien d'intérêts que de pratiques. Des possibilités de progression existent néanmoins, non seulement dans la concertation, mais aussi du même coup dans la recherche conjointe par la Commission et les Etats Membres d'une meilleure complémentarité de leur programmation.

Coordination avec les autres bailleurs, y compris la BEI

Analyse

L'évaluation n'a pu examiner le cas de l'ensemble des bailleurs. La coordination avec la BEI se traduit par une concertation régulière (à Bruxelles et Luxembourg autant qu'à Rabat) et par un certain nombre de projets communs inscrits dans le programme indicatif, notamment au titre de la convention prévoyant la bonification par la Commission des intérêts des prêts de la BEI en matière d'environnement dans les pays méditerranéens.

Avec la Banque Mondiale, la coordination s'est parfois traduite dans un partage géographique des interventions (dans l'éducation de base, la santé et l'adduction d'eau en zone rurale, par exemple). Mais le plus important est le rapprochement des modes et conditions d'intervention en matière d'ajustement. Dans ce domaine, on est ainsi passé de la coordination au montage d'opérations conjointes avec conditionnalités identiques dans le programme à venir de réforme de l'administration publique. Cela a été favorisé par la qualité généralement reconnue de l'expertise de la Banque Mondiale, bien que des différences demeurent dans les objectifs généraux..

Appréciation globale

BEI et Banque mondiale sont, à des titres différents, les bailleurs avec lesquels la coordination est la plus poussée notamment parce que, au-delà des différences, il n'existe pas de vraies divergences sur l'analyse du Maroc et que tous se retrouvent sur l'un des objectifs, l'ouverture au marché mondial, notamment par la mise en œuvre de l'Accord d'association.

Evolutions en cours de période

Les années 2000-2002 marquent un profond changement dans les pratiques de programmation et les relations qu'elles impliquent avec les partenaires de la Commission. A cet égard, trois points au moins méritent d'être soulignés.

La recherche de complémentarité entre l'intervention de la Commission et celle des Etats Membres n'est pas une préoccupation nouvelle, mais le Conseil européen de Feira en 2000 en a rappelé l'absolue nécessité.

La programmation a été fortement renouvelée, tant dans son contenu que dans ses procédures depuis l'adoption en mai 2001 de *Guidelines* qui définissent les principes et les modalités de

l'élaboration des stratégies et programmes par pays et qui lie étroitement la programmation aux priorités stratégiques.

Les relations avec tous ces partenaires s'intensifient du fait de la déconcentration qui, depuis début 2002, donne une responsabilité accrue à la Délégation à Rabat.

Enfin, l'adoption par le Gouvernement marocain du Plan de développement économique et social 2000-2004 (PDES) a donné une visibilité plus grande aux priorités du Maroc.

Conclusions

La production du document stratégique 2000-2006 a donné lieu à de larges consultations préalables du partenaire marocain tandis que l'élaboration du PIN faisait l'objet d'une négociation poussée, conclue par un accord explicite. Il en résulte une bonne appropriation de la programmation par les responsables marocains concernés, qui y retrouvent leurs propres priorités politiques. Certains thèmes importants pour la Commission (genre et migrations) restent toutefois sensibles et la concentration de l'aide dans le nord ne fait pas l'unanimité. En outre, l'imposition de procédures et d'assistance technique externes est parfois assez mal ressentie.

La consultation a été conduite aussi bien sur la stratégie et que sur la programmation avec les Etats Membres, qui ont pu faire valoir leurs observations. De plus, une concertation permanente s'opère localement sur divers thèmes. Elle est fructueuse lorsque la convergence d'analyse et d'intérêts est grande (migrations, par exemple). Elle l'est moins dans les autres cas. En matière de coopération, les Etats Membres sont tenus systématiquement informés de la mise en œuvre du PIN, mais sauf exception cela ne débouche ni sur une véritable mise en commun ni sur la recherche de complémentarités ou synergies. Il ne paraît pas cependant exister de notables divergences dans les politiques d'aide au Maroc.

S'agissant des autres bailleurs, la complémentarité est naturelle avec la BEI ; toutefois, son intervention à taux bonifié étant limitée par le règlement de MEDA à l'environnement, les possibilités d'application des actions en capital risque devraient être systématiquement explorées, notamment pour ce qui concerne les micro-crédits d'investissement en zones urbaines. Quant à la concertation, elle évolue vers une vraie coopération avec la Banque Mondiale.

Question 10 – Dans quelle mesure la conception des programmes et interventions soutenus par la Commission, particulièrement le choix des bénéficiaires et des partenaires, la concentration géographique, les instruments financiers utilisés et le 'Donor Mix' (y compris la BEI), contribuent-ils à la réalisation des objectifs des différents PIN ?

Complémentarité des diverses modalités financières de MEDA

Analyse

L'intervention de la Commission dans le cadre de MEDA prend plusieurs formes, dont les principales sont l'aide à l'investissement et l'appui aux réformes. Les PAS sont du second type et les projets classiques, pour l'essentiel, du premier.

Dans les projets classiques, la contribution financière de la Commission est directement liée à la réalisation du projet. Dans les FAS et aujourd'hui les PAS le lien n'est pas direct entre coût des réformes et contribution financière, laquelle n'est pas conditionnée par la constatation de dépenses de réalisation (on parle alors d'appui budgétaire).

Ecartant l'hypothèse d'une intervention tout en PAS, la programmation 2002-2004 a inscrit une combinaison de projets classiques et de programmes d'ajustement sectoriels. Certes,

chacun des deux instruments présente ses avantages et inconvénients que ce soit en matière financière ou opérationnelle, mais ils ont vocation de complémentarité. Celle-ci n'est pas forcément apparente lorsque les projets classiques ont été conçus indépendamment des réformes, mais l'exemple de l'appui à la gestion de la santé montre que la révision du projet donne l'occasion d'une recherche de synergie entre projet et PAS (en matière d'appui à la réforme du secteur de la santé, en l'occurrence). Ainsi, les réformes induites de certains PAS pourraient trouver un soutien dans des projets à caractère pilote.

Appréciation globale

Les deux modes principaux d'intervention de MEDA que sont les projets classiques et les PAS continuent de coexister dans les programmes indicatifs. Il faut s'en féliciter car chacun répond à des besoins spécifiques.

Leur vocation de complémentarité s'affirme progressivement au fur et à mesure que la programmation prend davantage de cohérence stratégique. Elle doit s'appuyer sur une nette distinction entre les finalités des deux types d'intervention : soutien à la politique de réforme par les PAS, soutien à la mise en œuvre des réformes dans les projets classiques.

Problématique de l'intervention financière

Analyse

Les subventions accordées en appui de projets soutenus par la Commission sont inscrites au budget en recettes et en dépenses lorsqu'ils correspondent à des opérations menées par l'Etat. Leur visibilité est donc bonne aussi bien en tant que ressource qu'emploi.

Elles ne se traduisent toutefois par aucune ressource additionnelle pour les départements ministériels en charge de l'exécution des projets (cela peut être aisément constaté). L'inscription dans le budget de ces départements de montants importants correspondant à l'exécution d'opérations soutenues par la Commission est de nature à perturber leur propre programmation. En effet la plupart des départements tributaires n'ont que peu d'influence sur l'inscription de ces montants dans leur budget. Il en résulte une faible valeur ajoutée apparente de l'aide européenne pour les départements publics tributaires.

Les Programmes d'ajustement sectoriel prévoient un appui budgétaire de la Commission en contrepartie de la réalisation de réformes sectorielles. L'appui budgétaire est inscrit en recette dans le budget du Maroc. La visibilité de sa contribution aux ressources de l'Etat est donc bonne. Toutefois, aucune dépense directement liée à la préparation des réformes n'apparaît en contrepartie. Dès lors la question de la visibilité de l'emploi de l'aide ne se pose pas.

Appréciation globale

L'inscription dans le budget de l'Etat des subventions de la Commission liées aux projets et PAS ne saurait être contestée. Les modalités de gestion tant des recettes que des dépenses sont durement ressenties par les départements opérationnels, ce qui n'est pas sans incidence sur leur perception de la valeur ajoutée de l'aide européenne.

Complémentarité des différentes lignes budgétaires

Analyse

Outre les ressources de MEDA affectées aux PIN, le Maroc a bénéficié et bénéficie d'autres ressources de la Commission. Il s'agit du Programme indicatif régional (PIR), de MEDA Démocratie et des lignes dites horizontales telles que ONG, Drogue, Sida, Environnement et Initiative européenne sur la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). Les interventions correspondantes ne sont pas inscrites dans le PIN et leur gestion est assurée selon des modalités spécifiques (appels internationaux à proposition, dont les critères de sélection sont

tels qu'ils favorisent fortement le leadership européen, notamment) : leur cohérence stratégique avec celles du PIN ne va donc pas de soi.

Entre MEDA Démocratie et le PIN, il y avait complémentarité dans la mesure où chacun intervenait sur des thèmes différents de la Déclaration de Barcelone, mais ces thèmes étaient si éloignés qu'il n'en résultait aucune synergie. La fusion de cette ligne dans l'IEDDH n'a apporté sur ce plan aucun changement.

Entre PIN et PIR la complémentarité est voulue et se manifeste dans les documents de stratégie et de programmation. La réalité est moins simple au niveau des projets. Certes aucune contradiction n'apparaît. Mais des synergies qui seraient faciles à activer sont totalement absentes pour cause de cloisonnement des modes de mise en œuvre, aussi bien au sein de la Commission que du bénéficiaire marocain.

La recherche de complémentarité est tout aussi problématique dans le cas des autres lignes budgétaires. Cela peut engendrer des divergences sur les analyses et orientations (sur les moyens de combattre la culture du cannabis, par exemple).

La complémentarité des contributions financières est en outre pratiquement impossible au niveau marocain. Pour des raisons spécifiques (projets multinationaux, superposition de programmes et projets) la traçabilité de l'aide des lignes horizontales est pratiquement nulle⁹.

Appréciation globale

La complémentarité générale est, sauf rares exceptions, bonne entre le PIN et les autres instruments d'intervention. Mais l'absence de coordination au niveau national réduit dramatiquement les possibilités de véritable synergie. Il y a donc globalement perte d'efficacité.

Pertinence de la répartition géographique de l'aide

Analyse

La majeure partie de l'intervention de l'aide n'affiche aucune priorité géographique. Toutefois, il transparaît de l'analyse que deux zones sont privilégiées : les provinces du nord d'une part et la conurbation Rabat-Casablanca de l'autre.

La concentration dans le nord résulte d'une convergence euromarocaine d'intérêts qui se manifeste dès 1993. Elle est affichée comme une priorité stratégique dans les PIN successifs¹⁰. Elle n'apparaît pas comme orientation majeure dans le PDES, mais est affirmée comme une priorité politique par les autorités marocaines. Longtemps négligée, la zone recèle des potentialités (touristiques notamment) qui méritent mise en valeur. En outre, toute action de limitation de la culture du cannabis, en fort développement au cours des dernières années, aura des conséquences sur les migrations, internationales ou internes. L'opinion des Etats Membres sur le degré de concentration de l'aide de la Commission n'est pas unanime. L'Espagne l'appuie fortement, d'autres (Allemagne, France) paraissent plus réservés.

Dans la conurbation Rabat-Casablanca, la concentration ne résulte pas d'une orientation stratégique, mais de la localisation des bénéficiaires ultimes. C'est le cas de l'aide aux ONG, notamment en matière de droits de l'homme et de condition féminine. C'est aussi largement celui des projets de mise à niveau des entreprises, dans la mesure où une part notable de l'appareil industriel est implanté dans cette zone.

⁹ Il a été impossible d'établir le montant de l'aide au Maroc dans les projets mis en œuvre dans le cadre du PIR et de l'EIDHR par exemple. La base MIS s'arrête, dans le meilleur des cas, au premier niveau d'attributaire, le plus souvent un organisme européen.

¹⁰ Les provinces du nord concentrent 22 % de l'aide de la CE au titre des projets réalisés, en cours ou en préparation.

La répartition de l'affectation des aides entre villes et campagnes ne résulte d'aucune orientation de la stratégie. Plus de 80 % de l'aide est a priori d'affectation générale. Dans le reste, près de 17 % portent sur des projets spécifiquement ruraux, tandis qu'un peu plus de 2 % va à des projets urbains.

Appréciation globale

Aucune des concentrations n'est contestable dans son principe. Toutefois, il faut s'interroger sur la priorité accordée aux provinces du nord d'une proportion aussi élevée de l'aide, dont une analyse interrégionale prenant en compte pauvreté, pression migratoire et potentialités peinerait sans doute à démontrer le bien fondé.

De même, il est difficile de justifier la forte prévalence des projets ruraux sur les projets urbains alors que la population marocaine est aujourd'hui majoritairement urbaine et que l'exode rural pose aux villes et à la société dans son ensemble des problèmes qui n'iront qu'en s'amplifiant.

Plus généralement, les concentrations géographiques et les projets localisés peinent à affirmer leur pertinence dans une stratégie privilégiant une approche globale de la transformation du Maroc en termes de réformes, d'ouverture économique, de mise à niveau.

Pertinence de la répartition sectorielle de l'aide

Analyse

Plutôt que d'analyser l'affectation sectorielle de l'aide en termes purement financiers, il paraît plus utile de faire une distinction entre les secteurs où l'intervention de la Commission exerce une influence notable et ceux où cette influence est faible. Parmi les premiers, doivent être rangés (en particulier aujourd'hui) l'industrie, la santé, l'eau, le secteur financier. En revanche, l'état de droit et la société civile, l'éducation de base, l'agriculture, le tourisme doivent être rangés dans le second groupe. La présence de l'éducation de base dans ce groupe s'explique par le souhait marocain de différer la programmation d'un PAS dans ce secteur. Quant à l'agriculture, elle n'est que partiellement touchée par les projets de développement rural, dont ce n'est généralement pas le seul domaine d'application et qui sont davantage inspirés par un impératif de lutte contre la pauvreté que par la nécessité d'une mise à niveau dans la perspective de la disparition d'un marché intérieur protégé. Il convient d'ajouter qu'une intervention dans le champ de l'administration publique est prévue, mais que la fiscalité n'est pas pour l'heure dans l'agenda européen.

Appréciation globale

Les principales faiblesses qui paraissent pouvoir être déplorées concernent l'éducation de base, vue dans un objectif d'amélioration qualitative, et l'agriculture sous l'angle de la mise à niveau. Quant à l'état de droit et à la société civile, la faiblesse des ressources qui leur sont actuellement affectés pourrait être compensée par une réorientation partielle de l'IEDDH. Il faudra sans doute porter un intérêt aux ressources de l'action publique, c'est-à-dire à la fiscalité.

Pertinence du choix des attributaires avec les objectifs des projets

Analyse

La très grande majorité de l'aide de la Commission est attribuée au secteur public (administration de l'Etat, 71 % ; autres institutions et établissements publics¹¹, 13 %). Les autres attributaires ne recueillent que 2 % (pour 14 % les attributaires ne sont pas encore

¹¹ Agences ou offices publics, établissements à capitaux publics, collectivités locales, organismes sous contrôle.

désignés). En principe, seul ce qui est attribué à des administrations publiques est sous le contrôle de l'Etat. Une bonne partie de l'aide au secteur public hors administration est soumis à son contrôle indirect. L'Etat souhaiterait également récupérer une partie des 2 % hors qui échappent à son contrôle, notamment l'aide aux entreprises.

Appréciation globale

Dans la mesure où l'appui des réformes ou des politiques de l'Etat est l'objet premier de l'intervention européenne, cette répartition de l'aide est globalement satisfaisante. La faiblesse de la part hors du contrôle direct ou indirect de l'Etat illustre par ailleurs le très modeste engagement direct de la Commission en faveur de la société civile et du secteur privé, à la fois en l'absence d'instrument réellement adapté et de volonté du partenariat euromarocain.

Evolutions en cours de période

L'avènement de MEDA 2 a, ici aussi, apporté d'importants changements. L'élaboration de stratégies à la fois au niveau régional et national se traduit en une cohérence de l'ensemble de la programmation (PIR et PIN), réduite cependant au niveau de la mise en œuvre par des systèmes très différents de gestion. MEDA Démocratie s'est fondu dans l'IEDDH, ce qui a donné une cohérence forte à la stratégie d'appui à la démocratie, mais qui a privé la Commission d'un instrument spécifique pour sa politique méditerranéenne et a fait du Maroc un attributaire non prioritaire. Enfin, avec l'entrée en vigueur de l'Accord d'association, le PIN est amené à accorder une place importante à l'appui aux réformes par le biais des programmes d'ajustement sectoriel.

Conclusions

Les instruments financiers d'intervention sont divers et leur convergence est une nécessité. Dans le cadre de la programmation nationale interviennent des projets classiques mariant souvent aide à l'investissement et appui aux réformes, et des programmes d'ajustement incitant aux réformes en contrepartie d'un appui budgétaire. Leur complémentarité pratique s'affirme au fur et à mesure que se renouvelle la liste de projets en cours.

Avec le PIR comme avec les lignes budgétaires horizontales, la convergence au niveau des objectifs, voire des programmes, peine à se concrétiser au stade des projets, notamment du fait de modalités de gestion différentes.

L'aide au titre du PIN ne fait en général pas l'objet d'une affectation géographique, mais la stratégie propose une certaine concentration sur le nord du pays, tandis qu'une partie de l'intervention porte sur les zones et populations rurales. La priorité donnée aux provinces du nord n'est pas clairement justifiée et elle se traduit par un montant sans doute excessif. Que les populations rurales bénéficient d'une attention particulière au titre du renforcement de l'équilibre socio-économique ne saurait guère être contesté. Mais, tant pour des raisons de lutte contre la pauvreté que dans un souci de prévention de graves risques sociaux, il conviendrait de porter davantage d'intérêt aux populations urbaines les plus défavorisées.

Sur le plan sectoriel, l'effort porte particulièrement sur l'industrie, les finances, les transports, la santé et l'eau (prochainement sur l'administration publique), tandis que l'agriculture, le tourisme, l'éducation de base, la fiscalité et la société civile sont mal ou pas du tout couverts. Il y a là un espace pour de nouveaux chantiers.

Enfin, l'immense majorité de l'aide est attribuée à des opérateurs publics ou parapublics, ce qui pose de réels problèmes d'efficacité pour l'appui au secteur privé et à la société civile.

Question 11 – Dans quelle mesure les mécanismes de soutien et de mise en place des programmes fournis par la Commission (financements, personnel, régulations, procédures administratives et autres ressources) contribuent-ils ou sont-ils un frein à la réalisation des objectifs ?

Adéquation des moyens de la Délégation pour la gestion du cycle des projets

Analyse

La déconcentration a pris effet le 1^{er} janvier 2002. Les effectifs de la Délégation ont été sensiblement renforcés. Mais, en juillet 2002, tous les postes attribués n'étaient pas encore pourvus.

Il est cependant permis de signaler que la plupart des secteurs bénéficiant d'importants projets ou présentant une importance stratégique sont pourvus de personnel spécialisé, à une exception notable : la formation professionnelle et l'éducation de base. Il n'existe pas non plus de bon connaisseur de l'environnement ni des questions d'aménagement et de développement urbain.

Par ailleurs, il convient de se demander si la déconcentration ne doit pas être approfondie, de manière à permettre une adaptation des procédures aux conditions spécifiques (petits appels d'offres dans des zones où la concurrence est faible ou nulle, par exemple).

Appréciation globale

Il est beaucoup trop tôt pour porter un jugement sur les moyens de la Délégation. Du reste, compétence n'en était pas donnée à l'évaluation.

Il doit toutefois être souligné que l'équipe d'évaluation a eu affaire globalement à des personnels connaissant bien leurs dossiers et, en outre, très coopératifs.

Adéquation des procédures européennes et marocaines pour la gestion du cycle du projet

Analyse

Les projets classiques sont évidemment soumis aux procédures régissant les engagements et dépenses des budgets européens dans le cadre de MEDA. Ces procédures sont très rigoureuses, ce qui veut également dire qu'elles ne sont pas simples. Leur changement relativement récent a donné aux gestionnaires quelques soucis supplémentaires. L'intégration de la contribution européenne dans les finances publiques au titre non seulement des recettes, mais aussi des dépenses implique par ailleurs que les administrations publiques marocaines se conforment aux procédures marocaines.

Cette superposition des procédures alourdit considérablement l'exécution des contrats. Elle est à l'origine d'une bonne partie des retards de mise en œuvre des projets et d'utilisation des crédits.

Il faut noter que la mise en œuvre des PAS échappe entièrement à cette superposition. En effet, la contribution financière de la Commission vient en soutien de réformes, mais n'est liée à la réalisation d'aucune opération concrète qui donnerait lieu à constatation d'engagement ou de dépense.

Appréciation globale

En raison de l'intangibilité du principe de souveraineté, l'observance des réglementations et procédures marocaines ne peut en aucun cas être contestée. En même temps, le contrôle d'utilisation du budget de la Commission par les institutions de l'UE est une exigence entièrement légitime. La perspective de l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange (ZLE) pourrait toutefois inciter le Maroc à adopter progressivement des procédures analogues aux procédures communautaires¹². A cet égard, la refonte des procédures budgétaires en préparation devrait apporter de sensibles améliorations (notamment par la globalisation des crédits, le développement du contrôle a posteriori et la possibilité du partenariat avec les ONG).

Il revient par ailleurs à la Délégation de poursuivre avec la partie marocaine la mise au point de circuits courts de décision.¹³

Alliée à une déconcentration plus poussée, des évolutions dans les deux domaines évoqués ci-dessus seraient de nature à améliorer sensiblement l'efficacité et l'efficience de l'intervention de la Commission.

Pertinence de la définition et de la mise en œuvre de l'assistance technique au regard des impératifs de la gestion des projets et de la réalisation de leurs objectifs

Analyse

Les PAS ne sont liés à aucune prestation d'assistance technique (AT) européenne (sauf pour ce qui concerne la revue des conditionnalités).

Les projets classiques, pour la plupart, ne peuvent être exécutés sans mise en place de cette AT. Si elle tarde, l'exécution du projet est pratiquement bloquée. Elle est en règle générale constituée d'une équipe permanente d'experts à long terme et d'un ensemble d'experts à court terme mobilisés en fonction des besoins.

L'expertise permanente exerce diverses fonctions : notamment, le suivi des procédures liées à l'aide, la mobilisation de l'expertise court terme, le conseil à la maîtrise d'ouvrage, l'intervention directe dans la mise en œuvre. Elle intervient également dans deux différents types de projets : des projets d'aide à l'investissement matériel et des projets comprenant aussi une composante d'appui aux réformes.

La possibilité de recourir à de l'expertise à court terme très spécialisée n'est remise en cause par personne. Il en va différemment de l'expertise permanente qui suscite très souvent, dans la haute administration marocaine, des réactions négatives allant de l'insatisfaction au rejet pur et simple. Mais ce premier constat mérite d'être nuancé.

C'est dans les projets à composante institutionnelle que se rencontrent les plus grands problèmes, en raison de la compétence donnée à l'AT ou prise par elle d'intervenir dans la conduite des réformes (ce qui n'est pas le cas dans les PAS). La connaissance des procédures de la Commission et l'aptitude à gérer l'ensemble de l'AT sont des compétences généralement appréciées. Certaines compétences particulières, peu développées dans l'administration marocaine, sont également recherchées (en développement participatif, par exemple). Enfin, il y a forcément quelques erreurs de casting, sur lesquelles européens et marocains s'accordent assez facilement.

¹² Comme c'est le cas pour les pays candidats. Toutefois, la Commission a admis dès 2000, la possibilité du passage de son aide sous procédure des pays bénéficiaires. Ce passage s'opère toutefois dans le respect total des principes inspirant les procédures de PHARE et après audit approfondi.

¹³ Postérieurement à mission de terrain, la concertation entre les autorités marocaines et la Délégation de la Commission a permis de mettre au point des modalités accélérées de prise de décision et de circulation des documents privilégiant les procédures de la Commission européenne ('circuits verts').

Appréciation globale

L'assistance technique à long terme apparaît trop souvent comme un principe universel de l'intervention de la Commission, elle est vécue par le partenaire marocain comme une contrainte inévitable. Cela engendre des malentendus, qui ont parfois dégénéré en conflits pénibles.

Au Maroc, une redéfinition de l'AT s'impose de toute évidence. Pour ce qui concerne particulièrement l'expertise permanente, les conclusions sont les suivantes :

- * Elle devrait, sauf demande explicite du partenaire marocain, se limiter à des généralistes du domaine à forte compétence de gestion de ressources humaines (mobilisation de l'expertise court terme).
- * Son implication éventuelle dans la définition des politiques et des réformes devrait être subordonnée à la demande explicite, générale ou ponctuelle, du partenaire marocain. En aucun cas elle ne devrait être imposée (explicitement ou de fait).
- * Elle ne devrait pas être mise en place tant que toutes les conditions d'un démarrage effectif du projet ne sont pas réunies. Entre-temps de brèves missions assureraient un suivi de la situation.
- * Le recours aux experts marocains pourrait être renforcé. Les bons connaisseurs des procédures MEDA sont rares sur le marché européen. Pourquoi ne pas former des Marocains ? La même question peut être posée, par exemple, pour les techniques du développement participatif.

Evolutions en cours de période

Les changements intervenus en 2000-2002 modifient très sensiblement les modalités concrètes de pilotage et gestion des projets. C'est en particulier le cas des nouvelles procédures MEDA dont l'effet simplificateur n'est pas apparent, de par l'importance accordée aux PAS, lesquels échappent aux effets de la budgétisation des dépenses, et de la déconcentration des responsabilités de mise en œuvre des projets qui permet un suivi plus rapproché.

Conclusions

La déconcentration vient de se mettre en place. Elle permet un pilotage plus proche des programmes et projets ainsi que des relations plus suivies notamment avec les partenaires marocains et les Etats Membres.

La budgétisation de l'aide non seulement au titre des recettes mais aussi (pour les projets classiques) au titre des dépenses introduit systématiquement les procédures marocaines de gestion aux côtés de celles de la Commission. La superposition qui en résulte rend souvent très complexe la conduite des projets. Elle est à l'origine de nombreux et importants retards d'exécution. Par ailleurs, elle ne s'accompagne en général d'aucune additionnalité et perturbe alors fortement la programmation des départements ministériels attributaires. Une simplification s'impose.

Enfin, dans les projets classiques, le rôle, la structure et l'importance de l'assistance technique sont très fréquemment contestés par les partenaires marocains. D'abord l'AT pèse sur le budget opérationnel. Ensuite sa place est souvent mal définie, notamment dans l'appui aux réformes. Enfin la valeur ajoutée de l'expertise permanente n'est pas toujours évidente. Rares sont ceux qui nient l'utilité d'un apport d'expertise court terme hautement spécialisée, mais la question de l'AT dans son ensemble mérite examen.

3 EVALUATION GLOBALE DE LA STRATÉGIE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

3.1 RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU MAROC

Les objectifs stratégiques de l'Union européenne pour l'ensemble du bassin méditerranéen sont :

1. la sécurité et la paix,
2. la stabilité politique,
3. la prospérité partagée,
4. la libéralisation des échanges.

Les objectifs de la Commission européenne pour le Maroc s'inscrivent dans cette stratégie globale. Ils concernent principalement l'appui à la transition économique (vers l'économie de marché et la zone de libre-échange) et l'amélioration de l'équilibre socio-économique (et la prospérité). S'y ajoutent les objectifs de stabilité et de sécurité, en particulier pour ce qui a trait au renforcement de l'intégration régionale, à la démocratie, aux libertés fondamentales, à l'égalité entre hommes et femmes et au soutien à la société civile, ainsi qu'à la sécurité dans la région euroméditerranéenne.

Depuis 2000, une priorité plus forte est accordée à la préparation de l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange (prévue en 2012) et à la mise à niveau des principaux acteurs de l'économie. Cela se traduit par le soutien à l'accélération des réformes, à l'Accord d'association, à la maîtrise des migrations, et un moindre appui au développement rural intégré.

3.2 EVOLUTION DE LA SITUATION AU REGARD DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA COMMISSION

3.2.1 Des évolutions institutionnelles positives

Depuis 1996, des évolutions positives au regard des objectifs stratégiques sont intervenues dans le domaine des institutions, c'est-à-dire du cadre légal et des structures. A ce titre, les avancées suivantes méritent d'être mentionnées :

- nouvelle Constitution, nouvelle loi sur les associations, nouveau code électoral, libéralisation de la presse écrite, lancement du processus de décentralisation, tenue d'élections législatives marquant un indéniable progrès vers la régularité ;
- mise en place de réformes contribuant à la préparation à la ZLE ;
- adoption de textes d'orientation sectoriels (tels la charte de l'éducation et la loi sur l'eau), sous réserve de leur pleine application ;
- participation très active du Maroc à la coopération régionale (projet de Grande Zone de Libre-Echange Arabe, initiative d'Agadir, accords bilatéraux de libre-échange avec la Tunisie, la Jordanie, l'Egypte) ;
- progrès dans l'égalité de traitement des entreprises, y compris étrangères (sauf dans l'accès au marché foncier), institution de guichets uniques pour la création d'entreprise, simplification des procédures douanières ;
- débat public sur le rôle de la femme dans la vie publique, modernisation du code de la famille, création d'un Ministère chargé de la condition de la femme, de la famille et des handicapés avec correspondants genre dans tous les ministères.

3.2.2 De fortes inerties sociologiques

Le changement est plus lent dans les pratiques et des faiblesses importantes demeurent, notamment pour :

- les entreprises : des juridictions consulaires peu convaincantes, une fiscalité complexe et une charte de l'investissement imprécise, un secteur financier encore peu tourné vers les entreprises, un appareil de formation professionnelle peu préoccupé par la demande, la faible structuration des milieux professionnels ;
- les femmes : un taux élevé d'analphabétisme, un accès limité aux postes de décision ainsi qu'à la vie politique (avec des progrès lors des législatives de 2002), une faible intégration dans l'économie moderne ;
- l'ensemble des citoyens : une corruption régulièrement dénoncée par les plus hautes autorités et néanmoins assez généralisée.

3.2.3 La mauvaise gestion de l'eau

- gaspillage des ressources hydriques notamment par l'agriculture,
- infrastructures très insuffisantes pour contenir la pollution industrielle et urbaine,
- menaces sur la qualité des eaux et la salubrité des côtes.

3.2.4 Une amélioration incertaine des conditions de vie des populations

- des améliorations, surtout quantitatives, dans de nombreux domaines, notamment l'éducation, la santé, l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, le téléphone, les transports ;
- une régression des disparités entre milieu urbain et milieu rural plus ou moins nette selon les domaines ;
- une vulnérabilité des populations urbaines et surtout périurbaines aux changements et un taux de chômage urbain élevé ;
- une évolution incertaine des indicateurs de pauvreté (amélioration, puis régression), sans doute liée aux aléas climatiques.

3.2.5 Un secteur privé peu dynamique

- dynamisme médiocre de la création d'entreprises, faible création d'emploi par les entreprises existantes (notamment industrielles),
- stagnation de la part exportée de la production industrielle (indice d'une insuffisance des gains de productivité),
- position attentiste des acteurs économiques privés face à la mise en œuvre de l'Accord d'association et absence de stratégie de transition vers une économie sans protections douanières.

3.2.6 La présence naissante de la société civile

- forte présence du secteur associatif dans développement local, la lutte contre la pauvreté et contre la corruption, la défense des droits de l'homme et de la femme, l'environnement, les droits linguistiques ;
- concentration de son activité dans la zone de Rabat et Casablanca.

3.2.7 La place dominante de l'Union européenne dans les échanges extérieurs

- maintien la position dominante de l'UE, aussi bien dans les échanges que dans l'investissement,
- faiblesse extrême des relations commerciales avec les autres pays du sud méditerranéen.

3.3 INCIDENCE DE L'INTERVENTION DE LA COMMISSION SUR LES ÉVOLUTIONS OBSERVÉES

3.3.1 Champ d'intervention

Le champ d'intervention paraît très vaste et diversifié. Derrière cette apparence se dessinent quelques lignes de force, distinguant des domaines prioritaires, d'autres domaines significatifs d'intervention, des points faibles.

Trois domaines de concentration

Le choix stratégique de l'appui aux réformes concerne d'abord les grandes réformes macroéconomiques, puis des réformes sectorielles (secteur financier, transports, couverture médicale, gestion de l'eau, administration publique (à venir) ; une offre d'appui à l'éducation de base a été repoussée.

Le soutien multiforme au secteur privé inclut la réforme du secteur financier, le renforcement du système de garanties, la qualification professionnelle de la main d'œuvre (réorientée vers la demande), l'appui à la création d'entreprises, le développement du conseil technique, l'organisation des milieux professionnels.

Une forte présence se manifeste dans certains services de base, à savoir la *santé de base*, où appui à la décentralisation de la gestion et PAS Couverture médicale se complètent ; l'*eau potable* et (dans une moindre mesure) l'*assainissement*, avec aide à l'investissement et réforme intégrée et décentralisée de l'eau.

Autres domaines d'intervention significative

Des actions en faveur des populations rurales incluent les opérations classiques de développement intégré (avec composante environnement et parfois genre), des adductions d'eau potable dans les zones les plus défavorisées et l'adaptation de l'éducation de base aux spécificités rurales.

Une offre abondante de programmes régionaux est proposée afin de favoriser la coopération et l'intégration régionale, incluant l'organisation de réunions, séminaires et conférences touchant à presque tous les objectifs stratégiques.

Le soutien à la société civile fortement orienté sur le genre s'est concrétisé en plus de 20 actions soutenues par le PIR, MEDA Démocratie et l'IEDDH. Le PIN 1996-1999 prévoyait un appui à la société civile, qui a été déprogrammé. La zone de Casablanca et Rabat concentre la majeure partie de l'aide, qui globalement reste limitée.

L'environnement est concerné par l'appui à la réforme de la gestion de l'eau (rationalisation des usages et traitement des effluents). L'action conjointe Commission-BEI en matière d'assainissement urbain va dans le même sens. L'intervention en développement rural comporte toujours une composante plus ou moins importante de gestion des ressources naturelles. Enfin, le Maroc participe à 7 projets du programme régional SMAP.

La gestion des mouvements migratoires externes, implicitement présent dans la concentration des actions dans la zone de départ présumé constitué par les provinces du nord, apparaît maintenant ouvertement sous son double aspect, social et sécuritaire.

Principaux points faibles

L'*agriculture* n'est abordée que sous l'angle de sa contribution (localisée) au bien-être des populations rurales, ainsi que de l'importance et de la tarification de sa consommation. Sa mise à niveau dans le contexte de l'Accord d'association et de l'éventuelle disparition des protections nationales n'est pas considérée.

Le défi à venir de l'*éducation de base* est moins la scolarisation (y compris des ruraux et plus particulièrement des filles) que le fonctionnement du système et la qualité de l'enseignement. La Commission n'a là qu'une présence symbolique.

Alors que l'exode rural vide peu à peu les campagnes, *les villes et leurs banlieues* connaissent une forte croissance donnant naissance à d'importants problèmes économiques et sociaux. L'intervention dans ce secteur, aujourd'hui marginale, devrait inclure une véritable décentralisation, des investissements d'aménagement et un soutien approprié au développement économique.

Les finances publiques sont ou seront affectées tant par l'application de l'Accord d'association que la mise en œuvre des réformes. La décentralisation en cours va poser la question du financement des collectivités régionales et locales. La Commission devrait être conduite à porter attention à ensemble des ressources publiques et, notamment, de la fiscalité.

3.3.2 Pertinence

Une pertinence générale forte

La quasi-totalité des interventions présente une double pertinence : au regard des objectifs stratégiques de la Commission et au regard des priorités du gouvernement marocain. La plupart contribuent, en outre, directement ou indirectement à la mise en œuvre de l'Accord d'association. Elles se situent dans les secteurs où les indicateurs se montrent faibles ou fragiles. C'est en particulier le cas dans les domaines importants suivants :

- l'environnement de l'investissement et le soutien du secteur privé : cela inclut l'appui à la réforme du secteur financier, des transports et même de la gestion de l'eau, le nouveau soutien à la formation professionnelle ainsi que l'ensemble des actions de mise à niveau des PME et les investissements routiers dans le nord ;
- l'amélioration de l'accès aux services de base : santé, éducation, eau potable, assainissement, pistes rurales ;
- le soutien à la société civile et à son action en faveur des droits de l'homme et de la condition féminine ;
- les actions en faveur de l'environnement et l'intégration de la dimension environnementale dans certains autres projets ;
- les structures et manifestations visant à accroître l'expertise régionale en matière d'intégration.

Quelques faiblesses

Doivent à ce titre être mentionnés :

- l'oubli de la mise à niveau de l'agriculture¹⁴ ;
- le défaut d'intervention spécifique d'une part pour préparer des acteurs (économiques notamment) à l'avènement de la ZLE et pour anticiper les conséquences de sa mise en œuvre (sur les ressources publiques, comme sur certaines catégories de population) ;

¹⁴ Les projets d'aménagement et de développement rural relèvent en effet davantage de la lutte contre la pauvreté que de la mise à niveau du secteur agricole.

- la place réduite faite aux catégories les plus défavorisées par les interventions en matière d'accès aux services de base, dont l'incidence sur les populations rurales paraît géographiquement limitée et qui ne concernent que de façon très marginale les femmes et les populations défavorisées des villes ;
- l'absence de considération directe pour les éventuels impacts des réformes, notamment de celles engagées avec le soutien de la Commission.

3.3.3 Impacts envisageables

Dans les domaines sur lesquels elle s'est portée, l'intervention de la Commission n'a qu'un impact négligeable sur la situation actuelle – telle que décrite par les indicateurs – du fait du faible avancement d'un grand nombre des projets engagés. Des impacts significatifs peuvent néanmoins être envisagés dans certains domaines d'importance stratégique et dans lesquels la situation des indicateurs est préoccupante. Ils seront vraisemblablement faibles dans certains autres.

Domaines où peuvent être attendus des impacts significatifs

L'attribution des impacts à l'intervention de la Commission est très délicate, car le principal acteur reste, dans la plupart des cas, le gouvernement marocain et la Commission n'est parfois pas le principal bailleur étranger. Cependant, compte tenu du poids de cette intervention et sous réserve que les projets en cours tiennent leurs promesses, les impacts significatifs suivants peuvent être raisonnablement envisagés :

- l'amélioration globale de l'environnement institutionnel et financier de l'entreprise ;
- un renforcement technique des entreprises et une meilleure organisation des milieux professionnels ;
- une réponse plus adaptée de la formation professionnelle à la demande du secteur privé, avec le projet en cours de démarrage ;
- un meilleur accès aux services de santé à l'eau potable et à l'assainissement ;
- l'accession des ONG au rang d'acteurs du débat démocratique, le renforcement de leurs capacités d'intervention et l'introduction des droits de l'homme dans le cursus scolaire ;
- l'ouverture de centres d'alphabétisation, d'écoute et de conseil juridique pour les femmes, l'intervention des associations féminines dans le débat sur les problèmes familiaux et le rôle de la femme dans la société ;
- une gestion économiquement rationnelle et respectueuse de l'environnement de la ressource en eau.

Domaines où les impacts seront probablement faibles ou pourront être problématiques

Mettre en évidence les domaines où l'impact sera faible, nul, voire négatif est un exercice encore plus périlleux que d'anticiper sur des impacts positifs, tant l'aspect conjectural y est fort. Les propositions prospectives suivantes peuvent néanmoins être avancées :

- L'insertion de l'économie marocaine dans son environnement régional restera marginale.
- Faute d'une information valable sur les perspectives de l'association et les impacts de la ZLE, les PME et plus généralement les milieux d'affaires resteront sur une position attentiste et une situation d'impréparation.
- La mise à niveau de l'agriculture prendra du retard, ce qui ne sera pas sans incidence sur la mise en œuvre de l'Accord d'association.
- Les impacts seront forcément limités sur les conditions de vie des populations rurales en raison du caractère localisé des projets. Il en ira de même en matière d'environnement (hors gestion de l'eau).

- Les problèmes spécifiques des populations urbaines les plus défavorisées (celles des bidonvilles) ne seront pas touchés (sinon très marginalement) par l'intervention.
- La mise en œuvre des réformes pourra dans un premier temps désavantager certaines populations, à moins que l'Etat n'introduise des mesures correctrices engageant les finances publiques (cas de la réforme médicale et de la gestion de l'eau).

3.3.4 Efficacité

Constatation d'ensemble

L'efficacité, capacité d'atteindre les objectifs de réalisation de l'intervention, *peut être, avec une anticipation raisonnable, jugée comme bonne à très bonne.*

Aspects spécifiques

D'importants retards sont cependant à déplorer dans la mise en œuvre d'un grand nombre de projets. Ainsi, sur les 43 projets engagés postérieurement à 1995 et toujours en cours d'exécution (selon la base de données de la Délégation), 30 accusaient vers la mi-2002 un retard compris entre 3 et 48 mois, soit 18 mois en moyenne. Ces retards s'accompagnent d'une modification du contexte du projet et peuvent rendre nécessaire une adaptation, dont la signature des avenants peut en être l'occasion. Cela n'affecte en général pas les perspectives de réalisation.

Dans les programmes d'ajustement, la réalisation attendue est l'adoption des réformes, qui n'est qu'un premier pas, indispensable mais sans effet si les dispositifs d'application ne suivent pas. Chacun le sait, certes, mais il faut rappeler en raison de la part importante des ressources de la Commission qui est consacré à ce type d'intervention.

Les cas connus de réalisation incomplète sont l'exception. La réalisation très partielle du projet de routes et pistes rurales trouve son origine dans une grave erreur commise dans l'étude d'identification relativement à la difficulté technique des sections de route envisagées. Une leçon peut en être tirée : aucune mauvaise économie ne doit être faite sur les études d'identification, qui doivent disposer d'un budget suffisant.

3.3.5 Efficience

Constatations d'ensemble

L'efficience est difficile à établir pour les projets dont l'exécution ne donne pas lieu à des dépenses budgétaires identifiées. C'est le cas des FAS et PAS (le coût du PAS Eau initialement estimé à 80 millions a ainsi été réévalué à 120 millions).

Dans les projets classiques, elle peut subir un impact négatif, limité mais réel, des retards de mise en œuvre. Une meilleure maîtrise des procédures devrait y remédier, mais d'autres causes que les procédures interviennent (contestations sur l'assistance technique, notamment). La mise en place de l'assistance technique est en effet une des conditions nécessaires du démarrage mais d'autres obstacles peuvent le retarder. Tant qu'ils ne sont pas levés, l'assistance technique se trouve temporairement sous-utilisée. En outre, bien souvent, une partie au moins de l'assistance technique européenne à long terme se justifie mal ou pourrait être remplacée par de l'expertise locale ou régionale, en général moins coûteuse.

Aspects spécifiques

Dans l'aménagement de la *route* nord-sud, l'efficience sera moindre que prévue par la convention de financement, car les difficultés techniques avaient été fortement sous-estimées par l'étude d'identification.

Dans MEDA Démocratie, l'insuffisante capacité de gestion des ONG a rendu nécessaire un suivi rapproché par les services de la Commission. Aujourd'hui, la plupart des projets

régionaux comme ceux de l'IEDDH sont placés sous leadership européen. Les coûts de gestion grèvent alors lourdement le budget global et ne laissent que des ressources limitées pour les réalisations au Maroc. L'efficacité globale s'en trouve d'autant amoindrie. Elle peut en outre être affectée par la déresponsabilisation et la démotivation des partenaires marocains qu'entraîne ce mode de gestion.

En outre, l'efficacité des projets régionaux souffre de l'éparpillement des compétences entre différentes Directions générales qu'aggrave leur déficit en ressources humaines, ainsi que d'un manque de coordination avec les projets proprement nationaux et d'anticipation sur les réformes marocaines, avec un impact négatif sur l'effet de synergie.

3.3.6 Durabilité

Constatations générales

En matière d'intervention sur les réformes, la durabilité doit être considérée moins sous l'angle de la pérennité des réformes que sous celui de leur mise en application. Celle-ci sera tributaire des difficultés éventuellement rencontrées du fait de résistances bureaucratiques, de l'intervention de groupes de pression ou de l'insatisfaction de fractions plus ou moins larges de la population. Rien ne permet aujourd'hui d'envisager dans les domaines concernés une remise en cause radicale. Cependant, ralentissements ou inflexions ne peuvent être exclus.

Pour les investissements matériels (écoles, établissements de santé, adductions d'eau, routes, réseaux d'égout, stations d'épuration, etc.) et les services qui leur sont associés, la durabilité peut être jugée bonne, pour autant que la maintenance soit assurée, ce qui est un problème réel. En outre, en milieu rural, elle dépendra du maintien sur place des populations.

Aspects spécifiques

Les interventions en faveur du **secteur privé** s'appuient en partie sur des intermédiaires (syndicats professionnels, notamment) et leur adhésion aux finalités et méthodes sont un gage de pérennité de l'intervention européenne. Il en est de même lorsque les acteurs de l'administration marocaine sont convaincus de l'importance de l'action qu'ils ont à mener (cas de la normalisation). Toute orientation propre à renforcer la confiance des entreprises dans le dispositif mis en place est aussi facteur de durabilité de ce dispositif (cas de la formation professionnelle).

Dans les projets régionaux, les acquis – structures et habitudes de coopération – sont encore fragiles et risquent de s'évanouir si la continuité de l'intervention n'est pas assurée. Des ONG locales actives dans les droits de l'homme et la condition féminine sont parvenues à pérenniser leurs activités. Leur avenir reste cependant incertain.

3.4 MISE EN ŒUVRE DES MODALITÉS ET MOYENS DE L'INTERVENTION

Complémentarités et synergies externes

La **prise en compte des priorités du gouvernement marocain** s'opère par le biais de procédures adéquates et correctement mises en œuvre par la Commission. La très grande majorité des projets, particulièrement parmi les plus récemment programmés, correspond à des priorités clairement affirmées du PDES.

L'appropriation des projets par les attributaires de l'aide est en général forte, parfois après redéfinition concertée. Les exceptions sont peu nombreuses. La plus marquée concerne un projet combinant amélioration du statut de la femme et protection de l'environnement. L'adhésion à la priorité géographique accordée au nord ne paraît pas unanime. Et la position de principe de la Commission sur l'assistance technique est mal comprise.

Le faible niveau d'information, notamment sur la stratégie de la Commission, chez les partenaires techniques marocains peut être déploré, car de nature à réduire la compréhension de l'intervention.

Une autre réticence des partenaires techniques vient de la budgétisation et de la non-additionnalité de l'aide. Dans les projets classiques mis en œuvre par l'administration, les subventions de la Commission entrent dans le budget en recettes et en dépenses. Ils n'apportent pas de ressources additionnelles aux départements tributaires dans le cas où le déboursement de l'aide européenne prend du retard.

La **complémentarité avec la politique de coopération bilatérale des Etats Membres** est recherchée par la consultation et la concertation. La consultation lors de l'élaboration de la stratégie et du programme indicatif s'opère dans de bonnes conditions. La communication suffisamment en avance des documents soumis à observations améliorerait son efficacité.

En dépit de ses limites, la concertation permanente peut être jugée positivement. En matière de coopération, cependant, elle doit tenir compte du fait que les intérêts et les pratiques de coopération des Etats Membres sont très divers, ce qui ne signifie pas qu'elle ne puisse pas progresser pour fonctionner davantage dans les deux sens.

La **coordination avec les autres bailleurs** concerne en premier lieu la BEI et la Banque mondiale, avec lesquelles, au-delà des différences, il n'existe pas de vraies divergences sur l'analyse du Maroc et qui partagent l'objectif d'ouverture au marché mondial, notamment par la mise en œuvre de l'Accord d'association.

Complémentarités et synergies internes

La mise en cohérence de l'intervention au Maroc avec les **autres politiques de la Commission** ne s'est pas heurtée jusqu'à présent à des difficultés que la compréhension des impératifs stratégiques de chacun et le dialogue politique n'aient pas réussi à surmonter.

La complémentarité des diverses **modalités financières de MEDA dans le cadre des PIN** concerne essentiellement la combinaison de PAS et de projets classiques dans la programmation. Ces deux modes d'intervention répondent à des besoins spécifiques et leur complémentarité s'améliore avec l'introduction d'une cohérence stratégique accrue dans la programmation.

Le Maroc a bénéficié et bénéficie en outre d'**autres ressources de MEDA (PIR)** ou provenant d'**autres lignes budgétaires** de la Commission (lignes dites horizontales). Elles n'entrent pas directement dans la stratégie pays et la programmation nationale, et elles sont gérées selon des modalités spécifiques. Avec le PIR, la convergence d'objectifs est naturelle et la complémentarité paraît bonne au niveau de la programmation, nettement moins au niveau des projets. La disparition de MEDA Démocratie, ligne horizontale qui prenait son inspiration dans le processus de Barcelone, et les nouvelles orientations stratégiques de l'IEDDH ont donné un caractère plus aléatoire à la complémentarité avec les lignes horizontales.

Pertinence de la répartition de l'aide

D'un point de vue stratégique, l'**affectation géographique de l'aide** relève de la prise en compte éventuelle des populations défavorisées. La question de la pertinence se pose donc pour la concentration de l'intervention dans les provinces du nord et en milieu rural. L'intérêt de la Commission pour les provinces du nord est ancien et peut s'expliquer aujourd'hui par la double préoccupation de l'émigration et de la drogue, accentuée par l'immédiate proximité des frontières de l'Union. Cela ne donne pas à la concentration de l'aide une pertinence stratégique incontestable. La prévalence forte du milieu rural sur le milieu urbain dans l'affectation actuelle de l'aide mérite également questionnement, tant du point de vue de la lutte contre la pauvreté que de la mise en œuvre de l'Accord d'association.

Les deux principales **priorités sectorielles** d'affectation de l'aide sont aujourd'hui :

- 1) l'environnement macroéconomique et réglementaire de l'appareil productif, industriel en particulier, sa mise à niveau et son accès aux facteurs de production (main d'œuvre qualifiée, financements),
- 2) l'accès des populations aux services de base, en particulier la santé, l'eau potable et, dans une moindre mesure l'éducation de base et l'assainissement.

La mise en œuvre de l'Accord d'association justifie l'accent mis sur l'industrie, elle n'explique pas l'absence de l'agriculture (dans la mesure où la mise à niveau n'est pas la finalité du développement rural intégré). L'engagement modeste de la Commission dans l'éducation de base n'est pas de son fait, il est sans aucun doute amené à se renforcer. Par ailleurs, la modernisation de l'administration publique est l'un des prochains chantiers, tandis que celle de la fiscalité devra sans doute être considérée. Reste l'appui à la modernisation politique pour lequel la Commission n'est certes pas très bien outillée, mais dont l'importance stratégique ne peut guère être mise en cause.

Parmi les **attributaires de l'aide**, le secteur public est, de très loin, le principal, ce que justifie l'importance des réformes dans la transition politique, économique et sociale engagée par l'Accord d'association. Toutefois, pas plus au Maroc qu'ailleurs, la modernisation politique et la mise à niveau des entreprises ne peut être assurée efficacement sans une implication directe des milieux professionnels et associatifs. L'attribution directe d'une partie de l'aide aux organisations de ces milieux garde toute sa pertinence.

Depuis les protocoles, certains changements ont affecté la structure des **bénéficiaires de l'aide**, liée à évolution de la nature des projets. D'une part, les programmes d'ajustement sectoriel affectent directement ou indirectement une large part de la population (notamment en matière de santé publique, d'eau potable et d'assainissement), tandis que les projets localisés (ruraux en particulier) régressent relativement. D'autre part, les petites et moyennes entreprises sont devenues d'importantes cibles de l'aide, tandis que la société civile bénéficiait aussi d'un soutien limité mais efficace.

Utilisation efficace des moyens propres

La déconcentration récente a donné à la **Délégation** des ressources humaines qualifiées dans les principaux domaines d'intervention ; elles devront être renforcées dans certains autres. En outre, une extension de ses compétences en matière de procédure (d'appel d'offres en particulier) donnerait plus de souplesse à la mise en œuvre.

La superposition des **procédures européennes et marocaines** complique et retarde l'exécution des contrats. Des améliorations peuvent être attendues à court terme de la recherche de circuits courts dans les processus de décision et, à plus long terme, de l'adoption progressive par le Maroc de procédures en vigueur au sein de l'UE.

L'**assistance technique européenne** est en général admise dans son principe, voire souhaitée s'agissant d'experts très spécialisés à court terme. La valeur ajoutée de l'AT est, en revanche, source de contestations, particulièrement lorsque les projets ont une composante institutionnelle. L'intervention de l'AT dans les réformes ne paraît pas justifiable. (Il n'y en a d'ailleurs pas dans les FAS et PAS). Une redéfinition est nécessaire et le recours à l'expertise marocaine (éventuellement après formation) doit être plus systématiquement considéré.

3.5 CONCLUSION

3.5.1 Rappel des limites de l'évaluation

La mise en œuvre d'une stratégie est une affaire de longue haleine. A la différence d'un programme, elle ne s'étend pas sur une période de temps clairement limitée. Toute évaluation prend donc la forme d'une évaluation intermédiaire qui doit intégrer à la fois ce qui est fait, ce qui est en cours d'exécution et ce qui est décidé. Elle doit aussi prendre en compte le fait que la programmation stratégique est une pratique nouvelle dans la coopération euromarocaine, dont les effets se font et se feront progressivement sentir. C'est sur cette base que doivent être compris les principaux résultats d'évaluation résumés ci-après.

3.5.2 D'importants progrès sont enregistrés vers la réalisation des objectifs stratégiques

Depuis Barcelone, la situation du Maroc et des relations euromarocaines évolue très positivement dans le champ institutionnel sous deux aspects principaux, politique et économique. La démocratie connaît des avancées significatives dans la conduite des affaires publiques, le processus électoral, le rôle de la société civile et même la condition féminine. L'environnement institutionnel des affaires s'améliore tant par l'adoption de nouvelles lois et règlements que par l'instauration de structures plus efficaces.

Dans le même temps, des progrès sensibles se manifestent dans le champ social, que ce soit dans la première scolarisation, dans les services de santé ou l'accès à l'eau potable, progrès dont bénéficient aussi bien la population urbaine que celle des campagnes.

3.5.3 L'intervention de la Commission européenne contribue pour partie à ces progrès

Les domaines mentionnés ci-dessus comptent parmi les priorités stratégiques de la Commission au Maroc et de l'Accord d'association euromarocain, et ils concentrent une part importante de l'aide, tant en soutien aux investissements qu'en appui aux réformes. Le rôle direct de la Commission (constaté ou prévisible) n'y est pas négligeable en raison de la pertinence globale des choix et en dépit d'un certain manque d'efficacité. La mise en œuvre de l'Accord d'association exerce en outre un important effet d'incitation sur le gouvernement, dont par ailleurs la volonté de réforme et de progrès social est incontestable. Mais le rôle des autres bailleurs, Etats Membres et Banque Mondiale est au moins aussi important, en tout cas dans certains domaines.

3.5.4 Il reste encore beaucoup à faire

L'adoption de réformes touchant le secteur financier, la couverture médicale, la gestion de l'eau et, prochainement, les transports et l'administration publique est un premier pas nécessaire. Leur mise en application et l'évolution des pratiques correspondantes seront au moins aussi déterminantes. Ensuite, le champ des réformes reste ouvert : fiscalité, agriculture, éducation de base, pour ne citer qu'elles, ne sauraient d'une manière ou de l'autre rester en dehors. L'effort en faveur des PME, dont les premiers résultats sont proches, devrait être poursuivi et davantage diversifié. Une connaissance, approfondie au niveau sectoriel et régional, des conséquences de la disparition des protections douanières permettrait sans doute d'intervenir plus efficacement tant sur le plan économique que social et environnemental. En dépit de ses avancées spectaculaires, le processus démocratique est relativement jeune et mérite consolidation. A cet égard, la gouvernance, le genre et le combat contre la corruption restent des priorités. Enfin, la lutte contre tous les trafics (d'êtres humains et de drogue notamment) verra son importance croître tant pour la Commission que pour les autorités marocaines.

3.5.5 L'aide européenne peut y contribuer

La programmation est d'ores et déjà directement ou indirectement présente dans presque tous ces secteurs. Bien des projets et programmes ne sont qu'au début de leur exécution et livreront leurs résultats progressivement. Les orientations de la stratégie 2002-2006 et la mise en œuvre de l'Accord d'association conduiront vraisemblablement la programmation à y intervenir davantage en accord avec le partenaire marocain.

3.5.6 Elle peut améliorer son efficacité

L'usage combiné des instruments financiers de la Commission (dans et hors MEDA) n'a pas, au stade de la mise en œuvre, toute la cohérence souhaitable. Cela tient notamment à des procédures complexes, à une déconcentration encore limitée et sans doute à la non-acceptation de procédures marocaines même éventuellement renforcées. Enfin le rôle, l'importance et la composition de l'assistance technique ne paraissent pas tenir réellement compte des ressources humaines marocaines. Sur ces deux derniers points – procédures et assistance technique – les pertes d'efficacité paraissent liés à des règlements européens qui, de manière quasi systématique, placent la prudence au-dessus de la prise de risque.

3.5.7 La dimension stratégique des choix de la programmation n'est pas assez clairement affirmée

La stratégie de la Commission accorde une certaine prééminence aux objectifs de mise en œuvre de l'Accord d'association et de lutte contre la pauvreté. Mais elle est amenée à prendre en compte nombre d'autres objectifs de la Commission, qu'ils soient propres à la coopération euromarocaine, au partenariat euroméditerranéen ou à l'ensemble de la politique d'aide et de coopération (Voir § 1.2.1).

Les projets mis en œuvre portent sur une grande diversité de secteurs (§ 3.3.1), avec comme conséquence des perspectives d'impact spécifique très variables et une cohérence d'ensemble de l'intervention peu apparente.

La programmation prend de plus en plus en compte la visée stratégique des projets. Cependant, une accentuation de cette démarche est encore possible, dans la mesure où la visibilité des objectifs stratégiques peut être améliorée et où l'application du principe de concentration de l'aide n'est pas incompatible avec orientation vers la réalisation d'objectifs stratégiques mieux hiérarchisés.

3.5.8 Des améliorations sont possibles dans la concertation et coopération entre bailleurs

Même recentré, l'appui de la Commission aux changements conduits par les autorités marocaines n'aura qu'un impact limité et incertain en raison du poids financier relativement faible de son intervention (de l'ordre de 1% des dépenses inscrites au budget marocain).

Or, les finalités de l'aide de la Commission sont peu ou prou partagées par la majorité des bailleurs, dont le poids financier total est environ cinq fois plus élevé.

Il existe donc pour la Commission une réelle possibilité d'exercer une coordination de l'intervention des principaux bailleurs (Etats Membres, BEI et Banque Mondiale, notamment) pour ce qui concerne les objectifs majeurs de sa stratégie.

4 RECOMMANDATIONS

4.1 JUSTIFICATIONS DES RECOMMANDATIONS

Un jugement globalement positif

La stratégie de la Commission, telle qu'exprimée dans les orientations du processus de Barcelone et dans l'Accord d'association euromarocain, est très convenablement mise en œuvre par la programmation des projets et programmes. En effet, la pertinence des actions entreprises est forte tant vis à vis des objectifs de la Commission que des priorités du Maroc et leurs impacts envisageables doivent contribuer à la réalisation de ces objectifs et priorités. Ce sont là les conditions premières de l'efficacité, de l'efficience et de la durabilité.

Une stratégie à mieux affirmer

Toutefois, ne représentant guère que 1 % du budget de l'Etat marocain, l'aide européenne ne peut espérer avoir un impact que si elle est concentrée. Et son impact concourt à la réalisation des objectifs stratégiques de la Commission dans la mesure où, dans la programmation, la concentration traduit bien la hiérarchie de ces objectifs.

Des complémentarités, synergies et coordinations à renforcer

L'ensemble des ressources de la Commission doit être mobilisé sur cette stratégie, par une meilleure coordination des programmes. D'intéressantes réserves de synergie existent également dans la complémentarité et la coordination avec les autres bailleurs, ainsi que par une meilleure compréhension de la stratégie de la Commission par les Marocains.

Une efficience de la mise en œuvre à renforcer

Une marge importante de progrès subsiste en outre en matière d'efficience, moins au niveau de chaque projet pris individuellement, que de l'intervention de la Commission dans son ensemble, notamment par une simplification des procédures européennes et une meilleure définition de l'assistance technique européenne.

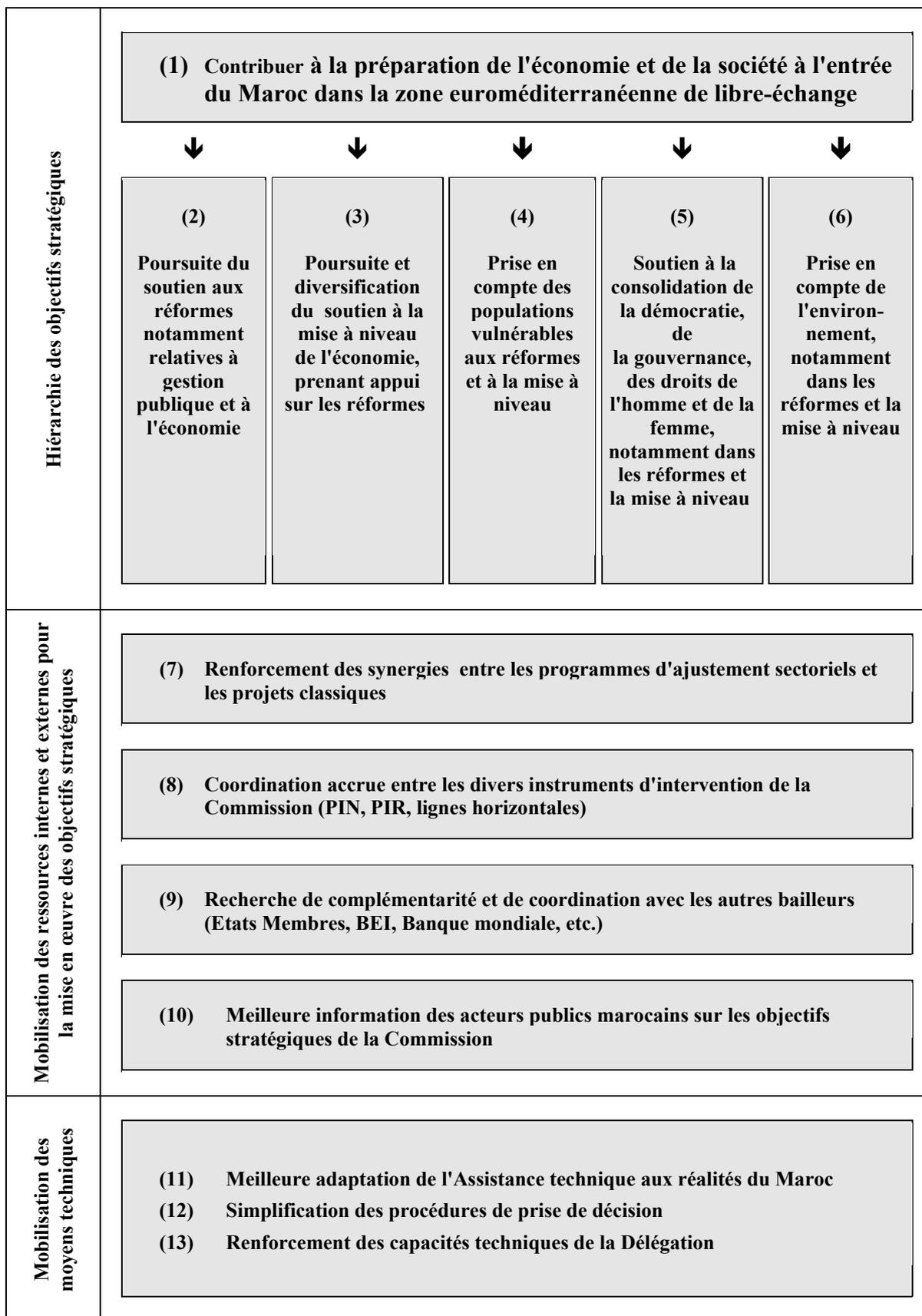
Des recommandations issues des conclusions de l'évaluation

De ces jugements globaux s'inspirent les recommandations présentées ci-après. Elles sont de trois ordres :

- i) des recommandations visant à renforcer la cohérence des objectifs stratégiques actuels par une hiérarchisation mieux affirmée, avec :
 - un objectif global : la préparation à l'entrée dans la zone de libre-échange et
 - cinq objectifs spécifiques : poursuite du soutien aux réformes, poursuite et diversification du soutien à la mise à niveau, prise en compte des populations vulnérables, appui à la consolidation de la démocratie, de la gouvernance, des droits de l'homme et de la femme, prise en compte de l'environnement ;
- ii) des recommandations relatives à la mobilisation des ressources internes (instruments de MEDA et autres lignes budgétaires de la Commission) et externes (coordination et complémentarité des bailleurs, information des opérateurs marocains) ;
- iii) des recommandations relatives à la mobilisation de moyens techniques.

Il en est fait ci-après une présentation synthétique sous forme d'un diagramme logique, mettant en évidence la cohérence de l'ensemble, puis un exposé plus détaillé.

4.2 PRÉSENTATION LOGIQUE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS



4.3 RECOMMANDATIONS TOUCHANT AUX ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

(1) Contribuer à la préparation de l'économie et de la société dans la perspective d'une entrée du Maroc dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange

Mieux affirmer la hiérarchisation des objectifs stratégiques

De constantes améliorations ont été portées à la programmation depuis 1996. Celle-ci s'est d'abord inscrite dans la continuité des protocoles et les premiers programmes n'ont pas offert toute la cohérence nécessaire. En 2000-2002, la définition d'une stratégie pays, l'adoption du plan marocain et l'entrée en vigueur de l'Accord d'association introduisent de nouvelles bases pour une pertinence accrue de la programmation. Dans la pratique, par souci d'éviter une pause dans les engagements, le changement est progressif.

La stratégie actuellement en vigueur est valable jusqu'en 2006, date à laquelle s'ouvrira une nouvelle période budgétaire qui devrait conduire jusqu'à l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange, ou à ses portes.

Or, l'intégration du Maroc dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange est sans aucun doute, à moyen-long terme, l'enjeu majeur de la relation euromarocaine. Elle est en outre l'objectif du seul document à valeur juridique liant les deux partenaires, l'Accord d'association. Fortement inscrite dans le document stratégique 2002-2006, elle doit être considérée comme l'objectif global de la stratégie européenne au Maroc.

La hiérarchisation des objectifs n'est pas totalement absente de la programmation 2002-2004¹⁵. Mais il y a lieu d'affirmer que **l'entrée du Maroc dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange constitue l'objectif global de la stratégie de la Commission.**

Placer l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange au premier rang des objectifs euromarocains ne traduit pas une modification de la stratégie pour la période 2002-2006, ni des cinq grandes priorités sectorielles identifiées pour la période 2002-2004, mais donne à l'ensemble une plus grande cohérence. Cela n'élimine pas les autres objectifs de la Commission, mais donne à chacun une dimension particulière. Ils peuvent être regroupés en **cinq objectifs spécifiques** :

1. Poursuivre le soutien aux réformes relatives notamment à la gestion publique et à l'économie.
2. Soutenir la mise à niveau diversifiée de l'économie, notamment en prenant appui sur les réformes.
3. Porter attention aux populations vulnérables à la mise en œuvre des réformes et à la mise à niveau de l'économie.
4. Œuvrer à la consolidation de la gouvernance, des droits de l'homme et de la femme, notamment dans le cadre des réformes et de la mise à niveau.
5. Prendre en compte l'environnement, notamment dans les réformes et la mise à niveau.

C'est autour de ces objectifs spécifiques que sont développées les recommandations 2 à 6 relatives aux orientations stratégiques.

Les projets à lancer au titre de la stratégie 2002-2006 devraient dès à présent trouver leur justification directe dans l'objectif global ainsi que dans un ou plusieurs des objectifs spécifiques.

¹⁵ En effet, le document stratégique 2002-2006 pour le Maroc met en évidence 'deux préoccupations majeures' de l'Union européenne : 'la séquence [faible] croissance / chômage / pauvreté / migrations' et 'la mise en œuvre de l'Accord d'association'.

Préparer la définition de la stratégie pour la prochaine période budgétaire

La préparation de la stratégie pour la prochaine période budgétaire devra affirmer encore plus nettement cette hiérarchisation des objectifs (avec d'éventuels infléchissements dans la définition des objectifs spécifiques), car elle aura en ligne de mire, pour le Maroc, la ZLE.

A cette fin, les travaux d'élaboration de la stratégie pour la période postérieure à 2006 pourraient être enrichis par :

- ✓ une analyse approfondie de l'ensemble des transformations en cours au Maroc, avec différents scénarios caractérisant les réactions du pays au rythme élevé de transformations auquel il est soumis (des chercheurs européens et marocains pourraient être mobilisés à cet effet) ;
- ✓ une schéma présentant les liens entre les domaines de concentration, d'une part, et les objectifs stratégiques hiérarchisés, notamment le premier d'entre eux, l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange.

(2) Poursuivre le soutien aux réformes relatives notamment à la gestion publique et à l'économie

La programmation 2000-2004 fait une grande place à l'appui aux réformes par le moyen des programmes d'ajustement sectoriel. Cette orientation doit être confirmée par la programmation à venir, notamment pour ce qui concerne l'administration publique. Ultérieurement, trois thèmes nouveaux au moins pourraient être abordés, que la programmation actuelle ne couvre pas et qui entrent dans le champ de la préparation à l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange. Ce sont : la qualité de l'éducation (déjà envisagée dans le PIN 2000-2002), la réforme de la fiscalité et la mise à niveau de l'agriculture. Le premier de ces thèmes devrait être considéré dès que possible, les deux autres devront sans doute attendre la prochaine période budgétaire.

Ainsi pourraient être envisagés, par ordre de priorité :

- ✓ un soutien au cycle de l'éducation de base (contenu, méthodes, formation des maîtres, etc.) en termes de qualité, destiné à compléter la politique marocaine de généralisation de la scolarisation qui a connu des succès avant tout quantitatifs, et à prendre en compte la priorité désormais donnée à la qualité par les responsables marocains ;
- ✓ un appui à la réforme de la fiscalité, avec notamment pour objectif d'assurer un meilleur équilibre des finances publiques au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'Accord d'association, de renforcer leur capacité d'investissement direct ou indirect, de donner des ressources appropriées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation à venir et de simplifier les procédures d'imposition et de recouvrement.
- ✓ une intervention destinée à intégrer le secteur agricole dans la problématique de la zone euroméditerranéenne de libre-échange, conciliant lutte contre la pauvreté et modernisation d'un des secteurs productifs les plus vulnérables à l'ouverture du marché.

Toutefois, s'agissant d'accompagner des réformes, l'ordre des interventions doit tenir compte de l'évolution de la situation du pays, de la détermination de ses autorités et des moyens mobilisables par la Commission.

(3) Soutenir la mise à niveau diversifiée de l'économie, notamment en prenant appui sur les réformes

Les entreprises industrielles et de services sont prioritairement concernées par la mise en œuvre de l'Accord d'association et plus généralement par la préparation de l'entrée dans la

zone de libre-échange. Cela justifie qu'une part significative de l'aide soit consacrée à leur mise à niveau (par l'offre de conseil, de services financiers et de formation, en particulier). Les acteurs économiques ne sont cependant pas seulement vulnérables à la libéralisation des échanges mais aussi à certaines réformes structurelles (transports, par exemple).

L'appui aux entreprises pourrait donc se faire dans un cadre plus diversifié s'il s'inscrivait en synergie avec le soutien aux réformes et s'il s'ouvrait aux :

- ✓ activités privées directement ou indirectement concernées par les réformes, notamment celles soutenues par la Commission (finances, transports, gestion de l'eau, couverture médicale),
- ✓ secteurs dont l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange exigera d'importantes reconversions (agro-industrie, produits manufacturés, notamment),
- ✓ secteurs minoritaires mais porteurs d'avenir (comme c'est le cas aujourd'hui des nouvelles technologies de la communication et de l'information, NTIC),
- ✓ entreprises nouvelles ou candidats à la création d'entreprise.

La possibilité d'une telle diversification devrait être envisagée pour les projets en démarrage ou en cours d'extension.

(Les thèmes ci-dessus ne sont qu'indicatifs. Ils pourraient être utilement précisés par une étude de définition-repositionnement.)

(4) Porter attention aux populations vulnérables à la mise en œuvre des réformes et à la mise à niveau de l'économie

Les transformations de l'économie marocaine affectent déjà certaines populations : ruraux poussés à l'exode, nouveaux urbains, jeunes chômeurs, femmes laissées à l'écart du développement, etc. Il peut être raisonnablement présumé que ces mêmes catégories pourront être négativement touchées par certains effets des réformes qui restent à entreprendre et des changements qu'elles vont introduire.

Au sein de ces populations certains groupes sont probablement plus vulnérables que d'autres ; c'est notamment le cas des femmes et des jeunes. Ces vulnérabilités génèrent en outre des déplacements (internes et externes) de population, aux conséquences parfois dommageables aussi bien pour les milieux de départ que pour les zones d'accueil.

Les *populations urbaines défavorisées* sont très vraisemblablement amenées à s'accroître et, sous le double impact des réformes et de la libéralisation des échanges, leur situation pourrait, dans un premier temps tout au moins, se dégrader davantage. Les prendre mieux en compte n'implique pas, dans l'immédiat, de notables réorientations des budgets, mais une prise en compte du défi périurbain dans les projets envisagés ou envisageables. Cela devrait être le cas :

- ✓ dans les programmes d'appui aux réformes : transfert de compétences et moyens aux autorités locales dans le cadre de la réforme de l'administration publique ; adaptation de la politique de l'eau aux spécificités des zones urbaines d'immigration ;
- ✓ dans le choix des projets à engager au titre de la concentration en faveur des provinces du nord ;
- ✓ par des opérations d'aménagement et de développement urbain (du type collecte des ordures ménagères à Essaouira, rénovation de l'habitat social à Tanger...) sous réserve non d'en multiplier le financement, mais de leur donner un caractère exemplaire.

Les *populations rurales* sont, plus que toute autre, les plus touchées par les inévitables disparités de la croissance, aggravées par les aléas climatiques, avec pour conséquence pauvreté et instabilité. Les solutions se trouvent sans doute dans un aménagement raisonné du territoire et une agriculture mieux adaptée et plus efficiente. Les projets de développement rural intégré tentent de répondre à ces deux objectifs, avec des effets forcément localisés. Il

conviendrait :

- ✓ de mieux expliciter ces objectifs dans les projets existants et de préciser les buts concrets poursuivis dans ces deux domaines au besoin à l'issue d'évaluations ;
- ✓ de s'assurer que les spécificités des populations rurales sont bien prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des réformes (eau et couverture maladie).

L'ambition de la Commission doit, en ces domaines, être proportionnée à ses moyens, qu'il s'agisse de ses ressources propres ou de celles sur lesquelles elle peut influencer (Voir recommandations 7 à 10).

(5) Œuvrer à la consolidation de la gouvernance, des droits de l'homme et de la femme, notamment dans le cadre des réformes et de la mise à niveau

Ces objectifs socio-politiques horizontaux de la Commission sont d'ores et déjà présents tant dans la programmation de MEDA, que dans les actions menées au titre des programmes proprement horizontaux. Leur complémentarité avec les objectifs particuliers de l'intervention au Maroc doit cependant être mieux affirmée. Il s'agirait par exemple de :

- ✓ traiter prioritairement la question du genre en référence à l'insertion des populations vulnérables ; sensibiliser et former les gestionnaires de projet en politique du genre, notamment sur les techniques participatives spécifiques (en particulier, dans les projets qui ne justifient pas une assistance technique permanente en la matière) ;
- ✓ faire *explicitement* de la gouvernance une condition générale de l'élaboration et de la mise en œuvre des réformes ; le traduire en réalisations, résultats à atteindre et impacts souhaités.

En matière de soutien à la société civile, ainsi que dans le domaine des droits de l'homme (et de la femme) et de la démocratie, où les programmes horizontaux (ONG et IEDDH, en particulier) sont mieux adaptés, les objectifs de transformation pourraient être soutenus par :

- ✓ la poursuite des actions spécifiques de promotion économique de la femme,
- ✓ l'appui à la participation citoyenne à la lutte contre la corruption, la torture et la peine de mort, ainsi que la défense des minorités,
- ✓ la collaboration avec les structures intermédiaires marocaines ayant capacité à intervenir de manière souple en milieu rural (par exemple l'AMSED ou l'Agence du Développement Social, ADS),
- ✓ la participation des organisations marocaines dans les réseaux régionaux.

(6) Prendre en compte l'environnement, notamment dans les réformes et la mise à niveau

L'environnement ne saurait être considéré comme une contrainte à laquelle doivent être soumises les réformes et, plus généralement, la préparation à la zone de libre-échange. Il est au contraire l'un des atouts de cette préparation : côtes, paysages, espèces endémiques, qualité des sols et des eaux, par exemple, sont autant des conditions d'efficience, voire des avantages comparatifs. L'exemple de la réforme de la gestion de l'eau montre en outre que l'environnement peut directement bénéficier des transformations structurelles.

En ce domaine, il peut être recommandé :

- ✓ d'introduire une composante environnementale dans les projets d'appui aux réformes (transport) et à la mise à niveau (par exemple, dans le conseil aux entreprises) ;
- ✓ de privilégier les projets dans lesquels l'environnement apparaît comme un avantage comparatif à mieux valoriser ;
- ✓ de faire référence plus explicitement dans les documents nationaux de stratégies et de programmation (PIN) aux conclusions de la conférence d'Helsinki et aux priorités du SMAP.

4.4 RECOMMANDATIONS TOUCHANT À LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES ET EXTERNES

(7) Renforcer la complémentarité entre ajustement structurel et projets classiques et donner un contenu stratégique plus fort aux projets localisés

Les programmes d'ajustement appuyant la réforme de secteurs tels que les finances, les transports, l'eau, la couverture médicale et, demain, l'administration publique, soutiennent des transformations prioritaires en ce sens qu'elles devraient à la fois conduire à une consolidation des ressources publiques, à une libéralisation de certaines activités économiques et répondre aux besoins des populations. Toutefois, la mise en œuvre de tels programmes n'est pas sans soulever des interrogations. Par exemple, alors que les réformes soutenues par les PAS *Gestion de l'eau* et *Couverture médicale* devraient à terme soulager les finances publiques en rendant autonomes les services de santé et la gestion de l'eau, la progressivité du processus pourrait mettre l'Etat en difficulté face aux attentes suscitées par l'annonce des réformes. Faute de vigilance, les catégories défavorisées pourraient alors se trouver plus ou moins durement affectées.

Les projets classiques d'appui à l'investissement (matériel ou immatériel) pourraient être davantage mobilisés dans l'appui aux réformes par des opérations qui débouchent sur une meilleure définition des enjeux et conditions du soutien aux réformes, ou qui permettent la mise au point de modalités d'application des réformes dans des situations spécifiques (populations périurbaines, zones rurales particulièrement défavorisées, par exemple). Ainsi serait-il opportun de :

- ✓ mettre en place au sein de la Délégation, au-delà de l'exécution des PAS, une veille sur l'application des réformes, permettant de détecter très rapidement les blocages éventuels et d'envisager de possibles engagements ;
- ✓ concevoir, avec la partie marocaine, des projets appuyant la mise en application des réformes engagées dans le cadre de programmes d'ajustement sectoriels. Leur objet pourra soit ressortir au fur et à mesure que les réformes se préciseront, soit être mis en évidence par la veille d'application ;
- ✓ lancer, préalablement à un éventuel programme d'ajustement, des projets classiques permettant de préciser les enjeux de conditions de réformes nouvelles et de leur soutien par la Commission.

L'expérience montre, par ailleurs, que mêler dans un même projet soutien des réformes et appui à l'investissement (cas des projets *éducation de base* et *santé* actuels) est source de confusion et de difficultés, qu'il convient donc d'éviter. La complémentarité sera d'autant meilleure que les deux types de projets seront clairement distincts.

Dans le cas particulier des projets localisés les considérations précédentes sont encore plus pertinentes, dans la mesure où l'objectif d'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange commande que la programmation privilégie les projets à impact global et/ou à effet de levier important. Ces projets ont néanmoins toute leur place dans la programmation dans la mesure où :

- ✓ ils préparent le soutien aux réformes ou appuient leur mise en œuvre ;
- ✓ ils donnent un signal fort sur les objectifs prioritaires de la Commission et sont conçus comme des opérations exemplaires, avec fort contenu de communication.

Dans les autres situations, il serait préférable de jouer des complémentarités :

- ✓ avec les autres bailleurs et
- ✓ avec les ONG.

(8) Renforcer la coordination entre les différents instruments de la Commission

La synergie devra se renforcer entre projets financés au titre du PIN et du PIR, ou entre projets financés par MEDA et par les autres lignes budgétaires (Voir recommandation 5).

Les projets financés au titre des programmes régionaux et horizontaux est l'appel à propositions et la nationalité des bénéficiaires est l'un des éléments pris en compte dans la sélection des projets.

La coordination *nationale* de ces interventions ne peut être opérée que par la Délégation de la Commission au Maroc. Celle-ci devrait par conséquent avoir un droit d'avis sur le contenu des offres, avec possibilité d'infléchir la mise en œuvre dans le sens d'une meilleure concordance avec les objectifs de la stratégie de la Commission au Maroc.

(9) Rechercher complémentarité et coordination avec les Etats Membres et les autres bailleurs

Avec les Etats Membres, complémentarité active et synergie ne vont pas de soi, mais des progrès sont possibles. La recherche doit en être poursuivie.

Le premier objectif devrait être que les Etats Membres et leurs représentants s'approprient davantage la stratégie de la Commission. A cette fin :

- ✓ une enquête pourrait mettre en évidence les degrés d'appropriation selon les domaines et déboucher sur des complémentarités à géométrie variable (dans la transparence maximum).
- ✓ le calendrier d'information et de consultation devra être amélioré lors de l'élaboration des PIN à venir, ainsi que pour l'établissement du prochain document stratégique pays, afin de donner une efficacité accrue au dialogue entre Commission et Etats Membres.

Dans la mise en œuvre des programmes, en dehors des réunions périodiques balayant l'ensemble la programmation et des engagements, deux voies pourraient être explorées :

- ✓ focalisation sur les domaines où les Etats Membres sont bien présents et dont le caractère prioritaire ferait consensus (exemples : santé, eau, formation professionnelle, genre, développement local, environnement, mise à niveau des PME, développement et aménagement urbain, etc.) ;
- ✓ réunions de travail entre chargés de projet spécialisés.

Avec les autres bailleurs, c'est par une concertation régulière que peuvent être dégagés les thèmes des opérations susceptibles d'être appuyées conjointement et les modalités, plus ou moins intégrées, de les conduire efficacement. C'est déjà le cas, sur des plans différents, avec la BEI et la Banque mondiale, et cela doit être poursuivi. Cela pourrait l'être avec d'autres bailleurs menant des actions significatives au Maroc (BAD notamment).

(10) Améliorer l'information des acteurs publics marocains

La Commission doit se donner les moyens d'une meilleure information des opérateurs et partenaires techniques sur la stratégie et la programmation de la Commission au Maroc. Cela peut être fait par les moyens de la Délégation (la Lettre trimestrielle ou un supplément annuel) et/ou par une fiche résumée annexée aux nouvelles conventions de financement.

Cela implique également, dès à présent, que

- ✓ soit accélérée l'exécution de l'étude d'impact de l'Accord d'association, éventuellement complétée (du côté marocain ou sur financement de MEDA) par des études plus spécifiques,

- ✓ la Délégation mette au point avec le partenaire marocain un plan de communication sur ce thème à destination de différents publics, et notamment du secteur privé,
- ✓ soit envisagé, par les instances de mise en œuvre de l'Accord d'association, l'établissement d'une 'feuille de route' définissant les principales échéances (autres que strictement douanières) conduisant à l'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange

4.5 RECOMMANDATIONS TOUCHANT À LA MOBILISATION DES MOYENS TECHNIQUES

(11) Revoir le rôle et la place de l'assistance technique dans les projets

L'AT est le plus souvent européenne, elle coûte cher et pèse lourd dans le budget d'un projet. Son opportunité mérite d'être interrogée, dans chaque projet, de manière très détaillée.

L'assistance technique à court terme ne pose guère de problème, car sa mobilisation est très souple et peut s'adapter à toute modification du contexte ou tout infléchissement du projet. L'AT long terme rencontre deux types de difficulté, les unes liées à la définition des postes, les autres au choix des personnes. Toutes occasionnent des pertes d'efficacité. Les dernières sont faciles à résoudre car diagnostic et solution rencontrent en général l'accord des deux parties. Les premières génèrent, en revanche, des frustrations et des contestations.

Un réexamen de l'AT mérite d'être opéré. Il pourrait amener à :

- ✓ procéder à une évaluation régionale de l'assistance technique ;
- ✓ en attendant ses résultats, définir plus soigneusement les postes d'AT permanent, notamment des chefs d'équipe, de préférence des généralistes du domaine relatif au projet, capables de mobiliser avec efficacité l'AT court terme (participer à la définition des termes de référence et gérer les missions) ;
- ✓ former des gestionnaires marocains aux procédures de MEDA, aussi bien au sein des unités de gestion de projet (UGP) que dans les administrations responsables.
- ✓ plus généralement instituer une obligation de formation des contreparties marocaines dans le cadre des UGP.
- ✓ renoncer aux projets plaçant l'AT dans une position ambiguë (projets mêlant appui aux réformes et soutien à l'investissement.)

(12) Améliorer l'efficacité des procédures

Il n'existe pas aujourd'hui de solution radicale aux difficultés nées de la superposition des procédures européennes et marocaines. Des gains rapides d'efficacité peuvent être recherchés dans :

- ✓ une déconcentration plus poussée des responsabilités dans certaines procédures donnant, par exemple, à la Délégation la possibilité de juger du type de la modalité de passation des marchés en fonction du contexte local (cas des petites commandes locales),
- ✓ la recherche par les deux partenaires, sur l'initiative de la Délégation, de simplifications et notamment de circuits courts dans la communication et la circulation des documents.

En outre, à plus long terme, la partie marocaine doit être incitée à rendre plus sûres ses propres procédures, à les rapprocher de celles en vigueur dans l'Union européenne, voire à adopter ces dernières dans le cadre même de la préparation à la zone euroméditerranéenne de libre-échange.

(13) Renforcer des capacités techniques de la Délégation

La Délégation doit d'ores et déjà être dotée de personnel qualifié en matière d'emploi et formation. Un renforcement ultérieur pourrait s'avérer nécessaire dans les domaines de l'éducation de base, ainsi que de l'aménagement et du développement urbain.

Par ailleurs, l'accroissement de compétence, recommandé par le présent rapport, en matière de coordination des interventions de la Commission et de concertation avec les bailleurs exigera, le cas échéant, des ressources supplémentaires, humaines notamment.

Enfin, dans la mesure où sera réaffirmée la dimension stratégique de la programmation, il y aura lieu de veiller à une appropriation de la stratégie de la Commission par l'ensemble du personnel de gestion des projets.