

Annexe2
Fiche action Maroc

1. IDENTIFICATION

Intitulé	Programme d'appui au Programme National d'Assainissement (PNA)		
Coût total	Contribution CE: 50 millions d'euros Financement parallèle prévisionnel de l'AFD, KfW et la BEI : environ 320 millions d'euros		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle ("PAPS"): appui budgétaire (gestion centralisée)		
Code CAD	14015 14020	Secteur	Protection des ressources en eau Distribution d'eau et assainissement – systèmes à grande échelle

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

2.1. Contexte national et motifs du PAPS

2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

Les programmes soutenus de réformes macroéconomiques et de gestion active de la dette ainsi que les politiques monétaire et financière prudentes menés à ce jour permettent au Maroc d'aborder, dans le court et moyen terme, la crise financière internationale dans une position bien plus confortable que de nombreux autres pays émergents. Les perspectives macroéconomiques de moyen terme restent en revanche plus incertaines, même si le Gouvernement prévoit un rythme soutenu de la croissance annuelle de l'économie de l'ordre de 6% en moyenne sur 2009-2012. La loi de finances 2009 et les orientations gouvernementales tablent pour leur part sur une politique volontariste d'investissement public et de soutien de la demande interne afin de maintenir la croissance pour 2009 même si les autorités reconnaissent que la crise actuelle pourrait coûter dès 2010 entre 1 et 1,5 points du PIB.

Le Maroc continue par ailleurs de déployer des efforts importants afin de garantir un partage équitable des bénéfices de la croissance, particulièrement pour permettre à toutes les catégories sociales l'accès aux infrastructures publiques de première nécessité. Toutefois, malgré les efforts consentis et les avancées certaines en matière de lutte contre la pauvreté ainsi qu'en matière d'emploi, la crise économique internationale arrive au Maroc dans un contexte social de fragilité et de vulnérabilité pour de larges couches de la population. Ainsi, bien que la part de population en dessous du seuil de pauvreté soit passée de 16,3% en 1994 à 14,2% en 2004 d'après les chiffres officiels du Haut Commissariat au Plan (HCP), 46,9% des personnes

interrogées estimaient vivre encore en dessous du seuil de pauvreté selon la dernière *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages* réalisée par cette même institution. La croissance économique des huit dernières années et les indices de développement social ont démontré, à ce titre, la complexité pour le système économique marocain de transformer la croissance et la richesse accumulée en bien être social et humain pour une grande partie de sa population.

2.1.2. *Politique nationale de Développement*

Le Maroc a défini une politique générale qui repose sur trois piliers distincts mais hautement complémentaires: tout d'abord, une évolution politique progressive vers l'établissement d'un régime démocratique et d'un Etat de Droit ; ensuite, l'obtention d'une croissance économique plus forte et plus stable, seule à même de créer des emplois en nombre et de qualité, ainsi que la soutenabilité de ses finances publiques; finalement, le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté.

L'Accord d'Association (AA) ainsi que le Plan d'Action dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) représentent, de ce point de vue, une priorité majeure de la politique du pays. Ce cadre contractuel a, en outre, été consolidé et renforcé en 2008, à l'issue de l'adoption du Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales, document dénommé Statut Avancé. En effet, il y est prévu que le renforcement des relations bilatérales aie pour ambition d'accompagner la dynamique endogène que connaît le Maroc, en approfondissant qualitativement et quantitativement, les dimensions politique, économique et sociale de sa coopération avec l'Union européenne (UE).

2.2. **Contexte sectoriel : politiques et défis**

2.2.1. *Contexte du secteur*

Le Maroc place aujourd'hui l'assainissement et l'épuration des eaux usées comme un axe prioritaire de la réforme du secteur national de l'eau.

La loi 10/95 sur l'eau constitue de ce point de vue une assise importante en matière de gouvernance de l'eau. Cette loi a entre autres permis d'institutionnaliser la gestion de l'eau par bassin hydrographique et a permis d'instaurer un certain nombre de principes clefs: la domanialité publique du domaine hydraulique, le principe pollueur payeur et le principe préleveur payeur.

Le Plan National d'Assainissement (PNA), qui se décline en plans d'actions et qui a été actualisé par une revue stratégique en 2008, constitue également une assise importante pour le présent programme. Son objectif est d'atteindre à l'horizon 2015 un taux de raccordement global au réseau d'assainissement de plus de 80% en milieu urbain (contre 70% aujourd'hui), en parfaite cohérence avec les zones ciblées par l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), et de réduire la pollution domestique et industrielle de 60% au moins.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que le Programme Indicatif National (PIN) 2007-2010 faisait initialement référence à deux projets distincts : un appui au secteur de l'assainissement et un soutien au Fonds de Dépollution Industrielle (FODEP). Ces deux projets ont été fusionnés en un seul programme à l'occasion d'une révision du PIN réalisée en septembre 2007. Ceci a permis de traiter l'une des

recommandations importantes de la revue stratégique du PNA de 2008, à savoir la convergence des problématiques de l'assainissement et de la dépollution industrielle, qui constitue un caractère innovant du présent programme.

2.2.2. *L'évaluation du budget du secteur et de ses perspectives financières à moyen terme*

Le PNA, sa revue stratégique de 2008 et le Plan d'action 2008-2012 permettent d'évaluer le budget du secteur à long terme. Le budget du PNA s'élève ainsi à 3,9 Mrd EUR. Le budget du Plan d'action 2008-2012 s'établit pour sa part à 1,27 Mrd EUR et est financé par l'Etat (240 Mio EUR), le Ministère de l'intérieur à travers les recettes de la TVA (70 Mio EUR), des dons de bailleurs de fonds (82 Mio EUR) et des prêts à mobiliser par les opérateurs - à savoir les Régies autonomes et l'Office National de l'Eau Potable, ONEP (880 Mio EUR).

2.2.3. *Coordination de la CE avec le Maroc et les autres bailleurs de fonds*

Pour financer le PNA, le Maroc fait largement appel à l'ensemble des bailleurs de fonds : l'AFD, BEI, KFW, BAD, BM, AECID, CTB, JICA, etc. Ces fonds sont cependant principalement destinés aux opérateurs à savoir les Régies et l'ONEP pour le financement de projets d'assainissement. L'appui budgétaire de la CE s'inscrit donc en complémentarité avec ces interventions et aura un effet de levier décisif pour l'ensemble des bailleurs de fonds impliqués. Il permettra en outre d'appuyer la mise en œuvre de la revue stratégique du PNA qui a été élaborée sur financement de la Banque Mondiale et de la KFW.

2.2.4. *Evaluation de la capacité institutionnelle*

Le dispositif institutionnel marocain en matière d'assainissement repose sur deux départements ministériels complémentaires : le Ministère de l'Intérieur et le SEEE, qui ont élaboré en commun le PNA. Par ailleurs, la Commission Interministérielle de l'Eau (CIE) présidée par le Premier Ministre supervise la mise en place de la stratégie globale du secteur.

Ce dispositif institutionnel s'appuie au niveau de la réalisation des travaux et de l'exploitation des infrastructures, sur des opérateurs publics ayant une large expérience en matière d'eau et d'assainissement à savoir les Régies autonomes et l'ONEP. Le FODEP, service d'expertise en matière de dépollution industrielle logé au SEEE, a en charge le soutien au financement des investissements industriels pour la dépollution industrielle via un mécanisme bancaire géré par la Caisse Centrale de Garantie (CCG). Enfin, les ABH, sous tutelle du SEEE, ont des compétences et des obligations importantes pour le contrôle de la pollution domestique et industrielle. Elles disposent de l'autonomie financière et ont leurs propres sources de revenus (redevances), outre les subventions gouvernementales.

2.2.5. *Cadre général existant pour le suivi de la mise en œuvre*

Une commission mixte constituée par le Ministère de l'Intérieur et le SEEE fait un suivi régulier du PNA. Au niveau des Opérateurs Régies et de l'ONEP, les Conseils d'Administration permettent d'évaluer l'état d'avancement et d'assurer le suivi de la mise en œuvre. Ceci a permis l'élaboration du Plan d'action 2008-2012 et du Contrat programme 2008-2010 de l'ONEP.

2.2.6. *Cadre Macro-économique*

Les fondamentaux macroéconomiques de l'économie marocaine restent sains, avec notamment un budget équilibré, des recettes fiscales en progression annuelle de près de 25%, une bonne maîtrise des dépenses publiques et une dette publique en forte baisse. Tous ces éléments ont contribué à un processus réussi de consolidation budgétaire. Le déficit budgétaire a reculé s'établissant à 2,1% du PIB en moyenne durant la période 2003-2007 contre 2,9% entre 1998 et 2002. Hors privatisation, il a été ramené de 4,1% (1998-2002) à 3% (2003-2007) du PIB. Le taux d'endettement du Trésor a été ramené pour sa part de 66% à 58% entre 2003 et 2007 tandis que le service de la dette publique intérieure reste autour de 3% du PIB et celui de la dette extérieure est passé de 1,6% à 0,4% du PIB entre 2000 et 2007. La politique monétaire rigoureuse menée par la banque centrale et la baisse du prix du pétrole importé et des autres matières premières ont permis de maîtriser les pressions inflationnistes avec une inflation annuelle qui s'est stabilisée autour de 2 à 3%.

2.2.7. *Gestion des Finances Publiques ("GFP")*

Les études d'évaluation de la GFP par la BM (CFAA 2007 et 2003) et le FMI (ROSC 2005) ont diagnostiqué que le système de GFP marocain bénéficie d'un niveau élevé de transparence, de fiabilité et de sécurité juridique et permet donc une maîtrise convenable des évolutions budgétaires. De plus le gouvernement met en œuvre depuis 2003 un programme de réforme de ses finances publique avec le soutien de la BM, de la BAD et de la CE (programmes PARAP I et II). Un exercice de diagnostic PEFA mené conjointement par la BM et la CE est en cours de finalisation, ainsi qu'un CPAR sur le fonctionnement des marchés publics par la BM.

2.3. **Eligibilité à l'appui budgétaire**

Selon l'analyse qui précède (voir section 2.2), les critères d'éligibilité applicables pour l'appui budgétaire sont remplis, à savoir:

- Une politique sectorielle bien définie est en place ou en cours de mise en œuvre;
- Une politique macroéconomique visant à la stabilité est en place ou en cours de mise en œuvre, et que cette politique doit bénéficier du soutien de la CE;
- Un système de gestion des finances publiques présentant un degré satisfaisant de fiabilité et de transparence est en place et qu'il existe un programme bien défini en vue d'améliorer la gestion des finances publiques.

2.4. **Enseignements tirés**

Les deux récents programmes de l'UE dans le secteur de l'eau (le FAS Eau en cours de clôture, et le programme "Assainissement et Appui institutionnel" en cours de mise en œuvre) permettent de tirer les deux enseignements principaux suivants :

- La nécessité du renforcement du rôle et des capacités des ABH ;
- La nécessité de convergence entre les stratégies de dépollution domestique et de dépollution industrielle en vue de la sauvegarde du milieu naturel et de l'efficacité de fonctionnement des Stations de Traitement et d'Épuration (STEP).

2.5. Actions complémentaires

Le présent programme s'inscrit en parfaite complémentarité avec le programme "Assainissement et Appui Institutionnel" (Plan de financement national 2006), qui vise à l'assainissement liquide de 17 villes, car il capitalise sur la coordination initiée avec l'AFD et la BEI et consolide ce programme à travers une composante de dépollution industrielle. L'assistance technique à l'opérateur est prise en charge par la BEI alors que la CE prend en charge une composante d'appui institutionnel au profit du Secrétariat d'Etat de l'Eau et de l'Environnement (SEEE), qui bénéficiera aussi aux Agences de Bassins Hydrauliques (ABH) et au Ministère de l'intérieur.

Une complémentarité importante est également à signaler avec les objectifs de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), qui bénéficie d'un financement important de la CE pour son volet rural.

Le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des Populations Rurales (PAGER), qui est actuellement en cours de clôture, a par ailleurs permis d'atteindre un taux d'accès à l'eau potable en milieu rural de 85% et a contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales à travers la réduction des maladies d'origine hydrique, l'amélioration des conditions des femmes et l'accroissement du taux de scolarisation des enfants.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

La coordination des bailleurs de fonds dans le secteur de l'assainissement est garantie par le groupe thématique Eau des bailleurs de fonds fédéré par la CE et l'AFD. Ce groupe constitue un cadre de réflexion sur les sujets de la protection et de la gouvernance des ressources en eau, et est parmi les plus dynamiques (il vient de tenir sa 26^{ème} réunion en janvier 2009).

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

Les objectifs généraux du programme sont de contribuer à la mise en pratique de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), et d'accroître l'accès à l'assainissement, notamment pour les catégories sociales les plus démunies.

L'objectif spécifique est de contribuer à la bonne mise en œuvre du PNA, et notamment de son volet concernant la dépollution industrielle.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Les résultats escomptés (RE) du programme sont au nombre de trois :

- La cadence de mise en œuvre du PNA et de sa revue stratégique est respectée dans la réalisation des infrastructures, l'exploitation et l'entretien des ouvrages;
- Le FODEP IV est institutionnalisé : les mécanismes techniques et financiers permettant de soutenir la dépollution industrielle sont mises en place ;

- Le rôle et la capacité des ABH sont renforcés : les ABH en tant que responsables de la protection des ressources eau prendront en charge progressivement leurs compétences en matière de dépollution hydrique.

La définition des activités est directement liée au contenu des résultats escomptés :

- RE1 : Le programme assurera le respect des projets d'investissement dans la mise en œuvre des plans d'action approuvés par le Ministère de l'Intérieur et le SEEE. Ceci permettra de maintenir la cadence de mise en œuvre du PNA et par la suite d'atteindre les objectifs assignés au PNA.
- RE2 : Le programme permettra la création et l'institutionnalisation du FODEP IV dans les mécanismes et procédures nationales marocaines, et ainsi une meilleure appropriation de l'instrument FODEP par les autorités marocains. Le programme s'assurera par ailleurs du maintien et de l'amélioration de l'effort budgétaire consentis par l'Etat pour financer le FODEP IV afin de subvenir aux besoins de la dépollution industrielle et ce moyennant le suivi de la condition de budgétisation d'un montant minimal pour le FODEP dans la loi de finance. Une assistance technique sera probablement aussi nécessaire pour le fonctionnement effectif du FODEP IV afin de faire face aux besoins croissants qui vont apparaître en matière de dépollution industrielle.
- RE3 : La participation active des ABH dans la dépollution industrielle en général et le FODEP IV en particulier est un impératif non seulement de par les compétences que leur attribue la loi 10/95 mais aussi en tant que levier de la convergence entre l'assainissement et la dépollution industrielle. La première activité du programme concernera la formalisation, dans le mécanisme FODEP, du rôle des ABHs dans l'instruction des projets de dépollution hydrique. Une deuxième activité concernera la promulgation de textes d'application pour la mise en œuvre du principe pollueur payeur instauré par la loi 10/95. Enfin, le programme prévoira une activité d'appui institutionnel aux ABHs.

3.3. Risques et hypothèses

La difficulté du Gouvernement à mettre en pratique les préconisations de la revue stratégique du PNA, du fait du coût additionnel qu'elle implique, pourrait constituer un premier risque. Le présent programme permettra néanmoins de soulager l'effort budgétaire de l'Etat. La capacité du gouvernement à financer le programme est par ailleurs avérée par sa volonté de contribuer et par l'aptitude des opérateurs à solliciter l'appui des bailleurs.

Afin de prévenir une mise en difficulté de l'effort budgétaire soutenu du gouvernement (en particulier en ce qui concerne le FODEP IV) au vu de la détérioration de la situation économique et financière internationale depuis la préparation de la Loi de Finances 2009, un cadre macroéconomique révisé ainsi qu'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du secteur dûment validé par le Ministère de l'Economie et des Finances seront annexés à la Convention de Financement. Un report éventuel des décaissements à des phases ultérieures pourrait également être envisagé.

Un autre risque concerne la capacité des opérateurs (Régies et ONEP) à absorber ces financements. Ce risque est atténué par le renforcement des capacités et l'assistance

technique que mettent en œuvre les autres bailleurs de fonds et dont une partie est déjà en place grâce au programme "Assainissement et Appui institutionnel".

3.4. Parties prenantes

Le secrétariat d'Etat de l'Eau et de l'Environnement et le Ministère de l'Intérieur sont les principaux partenaires du programme. Il convient d'ajouter l'ONEP, les ABH, les Régies et les communes concernées par le PNA, le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies ainsi que les industriels et leurs diverses représentations, notamment la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et le Centre Marocain de Production Propre (CMPP). Sont également parties prenantes, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et la CCG.

3.5. Questions transversales

L'amélioration de l'assainissement et donc des conditions de vie dans les quartiers sous-équipés ciblés par le PNA et l'INDH auront un impact positif pour les catégories sociales les plus démunies.

En matière de santé, les impacts du programme concerneront la réduction significative des maladies d'origines hydriques grâce à la mise en place de systèmes d'assainissement, particulièrement dans les quartiers périphériques défavorisés.

La bonne gouvernance du secteur de l'eau se concrétisera par le renforcement des ABH. Ainsi un rôle plus important des ABH aura pour corollaire un rôle plus important de la société civile qui siège dans leurs conseils d'administration.

L'impact environnemental de ce programme s'inscrit dans la pérennité. En effet, outre l'effet des actions de d'assainissement et de la dépollution industrielle, il convient de mettre en relief la contribution du programme à l'application du principe pollueur-payeur et le renforcement des ABHs chargées de sa mise en œuvre.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Le mode de gestion retenu est la gestion centralisée directe.

4.2. Procédures de passation de marchés

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des opérations extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure en cause.

4.3. Budget et calendrier

Le budget total est de 50 Mio EUR dont, de façon indicative : 48 Mio EUR pour l'appui budgétaire et 2 Mio EUR pour l'aide complémentaire (suivi/audit/évaluation et assistance technique).

La durée de la mise en œuvre opérationnelle de la Convention de financement (CF) devrait être de 48 mois, et les décaissements se feront sur la base de quatre tranches.

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Le décaissement des différentes tranches variables sera soumis au respect préalable de conditions générales et spécifiques, dont un certain nombre d'indicateurs et de mesures. A titre indicatif, les principaux indicateurs pourraient inclure le taux d'accès à l'assainissement, le nombre de STEP mises en travaux ou en service, et la réduction de la pollution industrielle par les projets financés par le FODEP. Concernant la dépollution industrielle, les mesures envisagées viseraient la stratégie tarifaire, la création et institutionnalisation du FODEP IV selon les procédures nationales marocaines et la promulgation de textes d'application de la loi 10/95 pour l'application du principe pollueur payeur.

Des missions de suivi seront organisées deux fois par an pour évaluer l'état d'exécution du programme et vérifier si les conditions de décaissement sont remplies.

4.5. Évaluation et audit

Le déroulement fréquent de missions de suivi et la disponibilité d'un budget conséquent pour des études et de l'assistance technique rendent redondante une évaluation du programme à mi-parcours. Toutefois, une évaluation ex-post sera réalisée après le dernier déboursement. Des missions d'audit pourront par ailleurs être effectuées concernant le volet d'aide complémentaire.

4.6. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures et inclura notamment les mesures suivantes: (i) communiqué de presse à la signature de la CF et au déboursement des tranches, (ii) visibilité sur toutes les études et rapports, (iii) séminaire de clôture à la fin du programme.