

Fiche action Maroc

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Appui sectoriel à la stratégie de désenclavement des populations isolées		
Coût total	55 M€		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle ("PAPS"): appui budgétaire sectoriel (gestion centralisée), avec une composante d'aide complémentaire		
Code CAD	21020	Secteur	Transport routier - Infrastructure

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*

L'économie marocaine, relativement préservée jusqu'ici des effets de la crise financière internationale, semblait subir au cours de l'année 2009 les premiers effets de celle-ci. La crise internationale a en effet affecté l'économie marocaine à travers des canaux réels. Mais compte tenu d'une certaine marge de manœuvre budgétaire offerte par les progrès accomplis en matière de consolidation macro-économique, le Maroc a pu réagir rapidement à cette crise, permettant à l'économie marocaine de mieux résister, de tirer profit de l'amélioration de la conjoncture internationale observée les derniers mois et d'être mieux préparée pour le contexte d'après crise. Par ailleurs, cette crise a révélée l'urgence de s'attaquer aux déficiences structurelles

Dans le cadre de sa politique de développement économique et social, et conformément à ses engagements internationaux en la matière, le Maroc continue de déployer des efforts importants afin de garantir en principe à toute sa population un partage équitable des fruits de la croissance. Toutefois, malgré les efforts consentis et les avancées certaines en matière de lutte contre la pauvreté, l'évolution de 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. Comme le souligne le Haut Commissariat au Plan (HCP), la croissance a été trop peu "pro-pauvres". Politique nationale de Développement

2.1.2. *Politique nationale de Développement*

La politique générale du Maroc repose sur trois piliers distincts: une évolution politique progressive vers l'établissement d'un régime démocratique et d'un Etat de droit ; l'obtention d'une croissance économique plus forte et plus stable, à-même de créer des emplois, ainsi que la viabilité de ses finances publiques ; le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté.

L'Accord d'Association ainsi que le Plan d'Action représentent une priorité majeure de la politique du pays, consolidée en 2008, à l'issue de l'adoption du Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales (Statut Avancé).

2.2. Contexte sectoriel : politiques et défis

2.2.1. Contexte du secteur

Le développement rural est une des priorités du Gouvernement et s'articule en un ensemble de politiques qui touchent à l'aménagement équilibré du territoire, au renforcement de la solidarité nationale à travers la réduction des disparités régionales et à l'amélioration des conditions socio-économiques de la population. Les routes de désenclavement jouent un rôle essentiel dans la stratégie de développement du monde rural, car elles facilitent l'accès de la population aux services sociaux de base et les échanges économiques, et contribuent à valoriser les ressources locales.

Dans ce contexte le Gouvernement a mis en œuvre un "Programme national de routes rurales" (PNRR), qui a réalisé entre 1995 et 2005 la construction de 5561 Km et l'aménagement de 4613 Km de routes et qui a eu des résultats encourageants dans la réduction du coût du transport, du coût d'exploitation des véhicules et des temps de trajet. Il a eu un impact social et économique considérable⁴, contribuant entre autres à une fréquentation doublée des centres médicaux et une augmentation du taux de scolarisation (garçons +12%, filles +23%).

Le PNRR-2 constitue la principale assise en matière de désenclavement et une évolution du PNRR, dans la mesure où il a développé une méthodologie plus participative pour le choix et la planification des routes sur lesquelles il intervient, impliquant des représentants des populations et les élus locaux. Le PNRR-2 vise à augmenter le taux d'accessibilité de la population rurale de 54% en 2005 à 80% en 2012⁵, à réaliser 15.500 Km de routes rurales entre 2005 et 2012 et à réduire les disparités entre provinces en matière d'accessibilité rurale.

L'indicateur principal utilisé pour mesurer ses progrès est le *taux d'accessibilité*, défini comme le pourcentage de population rurale desservie par une route ou piste carrossable par tout temps située à moins d'1 Km de distance⁶.

Le PNRR-2 est mis en œuvre avec une maîtrise d'ouvrage assurée par la Direction des routes (DR) du Ministère de l'Équipement et des Transports (MET) pour la partie du programme financée par le budget général, tandis que le Fonds Spécial Routier (FSR) et la Caisse de financement routier (CFR) gèrent la partie du PNRR-2 financée par les contributions des bailleurs de fonds et par les versements des collectivités locales .

⁴ Dans le secteur agricole, le PNRR a contribué à une augmentation de 150% des investissements des agriculteurs dans le cheptel de race améliorée, un accroissement de la taille du cheptel, une augmentation de l'utilisation d'engrais de 60% et à la multiplication par six des emplois non agricoles (Programme national de routes rurales, octobre 2006, publication du Ministère de l'équipement et du transport).

⁵ En 2008 le gouvernement a pris la décision d'augmenter le rythme d'exécution du projet pour atteindre les résultats envisagés en 2012 au lieu de 2015, objectif initialement prévu.

⁶ Les douars (agglomérations) de moins de 50 ménages ne sont pas pris en compte.

La stratégie de désenclavement doit faire face à deux défis principaux : une pérennisation des acquis via l'entretien, notamment du réseau routier non classé⁷, et la faiblesse des capacités des communes à gérer leurs actions de développement, notamment dans la gestion du patrimoine routier.

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

La priorité accordée au PNRR2 a été confirmée par la décision gouvernementale d'anticiper son achèvement en 2012 au lieu de 2015 et le plan de financement du programme a donc été réajusté en conséquence. Le coût du programme actualisé est de 14,436 milliards de MAD (équivalent à environ 1,2 milliards €), dont 3,464 milliards de MAD (303,4 M€) seront mis à disposition par le budget général de l'Etat et par le Fonds spécial routier (FSR), 2,164 milliards de MAD (189,6 M€) seront mis à disposition par les collectivités locales, 245 millions de MAD (21,5 M€) sont des dons de bailleurs de fonds (Coopération italienne et FIV) canalisés par le Fonds Spécial Routier et 8,557 milliards de MAD (749,6 M€) devront être mis à disposition par la Caisse de Financement Routier⁸ à travers la souscription d'emprunts⁹.

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

Voir paragraphe 2.6

2.2.4. *Evaluation de la capacité institutionnelle*

La politique de désenclavement marocaine implique une collaboration entre le MET, à travers la Direction des Routes, et le Ministère de l'Intérieur, à travers la Direction Générale des Collectivités Locales. La Direction des routes a une vaste expérience dans la réalisation et l'entretien d'infrastructures routières sous sa responsabilité (réseau routier classé : autoroutes, routes nationales, régionales et provinciales)UE. La DGCL et les collectivités locales sont des partenaires incontournables dans toute action de désenclavement et sont responsables de la gestion du réseau routier non classé, maillon fondamental du désenclavement.

Les collectivités locales ont des capacités très variées et sont la cible d'une réforme importante de décentralisation des compétences et responsabilités au niveau local. Un des défis de l'appui communautaire sera de stimuler le renforcement de leurs capacités (voir paragraphe 3.3).

⁷ Le réseau routier au Maroc est classé en : autoroutes et routes nationales ; routes régionales ; routes provinciales. L'entretien du réseau appartenant à ces trois classes relève du Ministère de l'équipement et du transport. Le réseau communal n'est pas classé et son entretien relève des collectivités locales.

⁸ Selon le Protocole d'accord entre le MET et le MEF pour le financement du PNRR-2 signé en juillet 2009 le montant des emprunts mobilisé par la CFR s'élève à 5,4 milliards de MAD (y compris le dernier prêt de l'AFD dont la signature d'accord est prévue en 2009). Il en résulte un gap de 3,15 milliards de MAD qui reste à combler.

⁹ Le remboursement des emprunts souscrits par la CFR sera fait à partir des ressources financières du FSR.

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

La DR assure le suivi de la réalisation du PNRR-2, via une unité de gestion du projet totalement intégrée à l'administration marocaine¹⁰ et qui bénéficie du soutien d'une assistance technique financée par le FEMIP en appui au prêt de la BEI octroyé à la Caisse de financement routier. Des rapports techniques et financiers, ainsi que des audits sont réalisés périodiquement à l'initiative de l'administration marocaine et partagés avec les bailleurs de fonds. Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PNRR-2 sont mesurés par le Centre National d'Etudes et de Recherches Routières. Le suivi du programme sectoriel pourra s'appuyer sur ces acquis, en les intégrant au système de monitoring des performances mis en place par l'UE.

La DGCL contribue au financement des infrastructures dans les communes, notamment subventionnant les communes qui ne parviennent pas à verser leur contribution à la CFR, et s'assure du bien fondé des opérations accomplies par le biais de rapports obtenus des élus locaux.

2.2.6. *Cadre Macro-économique*

Voir point 2.1.1

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

Le système de gestion des finances publiques présente un degré satisfaisant de fiabilité et de transparence et fait l'objet d'un processus de réforme à moyen terme, que la Commission appuie directement à travers les programmes PARAP.

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

Les critères d'éligibilité applicables à l'appui budgétaire sont remplis. Ces critères concernent l'existence d'une politique sectorielle bien définie, la stabilité macroéconomique et une gestion saine et transparente des finances publiques (en ce qui concerne ces deux derniers points, voir la section 2.2).

2.4. **Enseignements tirés**

L'UE est intervenue dans le secteur du transport rural par le projet de « Routes et Pistes Rurales au nord du Maroc » (26,7 M€), le projet de construction de la « Rociade Méditerranéenne » (125 M€), le projet de « Développement des provinces du nord » (construction de routes pénétrantes à la Rociade, 30 M€) et une contribution de la « FIV » au PNRR-2 (9,8 M€). La réhabilitation de pistes rurales a été aussi une composante importante dans des projets de développement rural financés par l'UE, dont les principaux sont « Appui au développement rural intégré dans les provinces du Nord » (22,77 M€), « Développement participatif des zones forestières et péri-forestières de la province de Chefchaouen » (24 M€), « Développement rural participatif dans le Moyen Atlas Central » (15 M€) et « Aménagement antiérosif du bassin versant de Sidi Driss » (4,4 M€).

¹⁰ Ce qui est conforme à l'esprit de la réforme de la coopération technique de la Commission et à la Backbone strategy.

Les évaluations des interventions des autres bailleurs de fonds impliqués dans le secteur ont montré que la pérennisation des acquis passe nécessairement par la prise en charge¹¹ de l'entretien du réseau routier communal, qui est le maillon faible dans les efforts de désenclavement, ainsi que par l'intégration de la gestion du réseau routier communal par les collectivités locales dans leurs stratégies de développement.

2.5. Actions complémentaires

Le présent programme s'inscrit en parfaite complémentarité aux soutiens au PNRR-2 des autres principaux bailleurs de fonds intervenant dans le secteur (la BM, la BAD, l'AFD et la BEI), et capitalise sur la coordination avec ceux-ci. En effet, pour financer le PNRR, le Maroc a fait appel à l'ensemble des bailleurs de fonds suivants : l'UE, la Banque Européenne d'Investissement (BEI), la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD), le Fonds Hassan II, le Fonds Arabe de Développement Economique et Sociale (FADES), l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), le Fonds Koweïtien pour le Développement Economique Arabe (FKDEA), le Fonds de l'OPEP. La Coopération Italienne intervient quant à elle sous forme de financement résultant d'une reconversion de la dette.

Par ailleurs, une complémentarité significative est à signaler avec les objectifs de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), qui bénéficie d'un financement important de l'UE ciblant son volet rural.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

Dans une optique d'efficacité de l'aide, un travail de coordination et de proximité est réalisé par la Commission avec les autres bailleurs de fonds. Un des résultats de cette coordination réside dans la complémentarité des actions menées par chaque donateur pour atteindre l'achèvement du PNRR-2.

Comme indiqué au point 2.5, un grand nombre de bailleurs participent au financement du PNRR-2.

Le MET se concerte avec ces bailleurs afin de canaliser leurs appuis au profit du PNRR-2 et de rechercher les complémentarités nécessaires, avec une préférence pour des modalités de financement d'appui à la CFR.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général est d'appuyer la politique de désenclavement mise en œuvre par le Gouvernement.

L'objectif spécifique est d'améliorer et pérenniser l'accès des populations enclavées aux services socio-économiques et au réseau de communication et de transport.

¹¹ La prise en charge de l'entretien du réseau non classé touche tant les questions financières (sources des fonds et modalités de canalisation), que techniques et de responsabilité de mise en œuvre.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Les résultats escomptés du PAPS pourraient être les suivants :

- R1 : Les communes enclavées ont un meilleur accès au réseau routier par des voies carrossables et praticables en tout temps.
- R2 : Une stratégie nationale d'entretien du réseau routier communal est préparée et adoptée.
- R3 : Les capacités et le rôle des communes sont renforcés.

La définition des activités, qui sera directement liée au contenu des résultats escomptés, pourrait se décliner à titre indicatif comme suit:

Activités liées au résultat R1 : Activités concernant principalement la réalisation de pistes et routes rurales, dans le cadre du PNRR-2, mais éventuellement aussi dans un cadre de complémentarité de ce dernier via:

- La constitution d'un état des lieux sensible au genre du réseau de communication communal ;
- L'identification (participative et avec perspective de genre) des routes et pistes servant au désenclavement effectif et équitable des douars ;
- Le lancement de marchés par la Direction des Routes et réalisation des travaux.

Ces activités devraient permettre de maintenir la cadence prévue pour le PNRR-2 et d'augmenter son efficacité dans le désenclavement social (entre autres, et autant que faire se peut, en se concentrant sur des régions particulièrement enclavées).

Activités liées au résultat R2 : Les activités principales consisteraient en l'adoption par les commissions provinciales des tableaux de routes communales et dans la mise à point d'une stratégie d'entretien qui inclut de manière pérenne le réseau non classé (conformément au décret n° 2-83-620 et à l'arrêté n° 1683-93¹²). Le programme pourrait aussi inclure des marchés d'entretien du réseau routier communal gérés par les communes.

Activités liées au résultat R3 : Activités consistant dans l'accompagnement, la mise en réseau, et l'appui aux communes afin de renforcer leurs capacités de gestion du patrimoine routier.

¹²

Le décret n°2-83-620 établit que la construction et l'entretien des routes du réseau communal sont à la charge des collectivités locales, sous la tutelle du Ministère de l'intérieur, et que le classement d'une route dans un des quatre réseaux existants doit faire l'objet d'un arrêté conjoint du MET et du Ministère de l'intérieur, après l'accord des conseils communaux et l'avis de la commission provinciale concernée. L'arrêté n° 1683-93 établit que dans chaque province une commission provinciale est chargée de formuler un avis sur l'inscription ou la radiation d'une voie de communication du tableau de routes provinciales et communales.

3.3. Risques et hypothèses

Les principaux risques identifiés et les réponses à apporter par le programme sont comme suit:

<i>Risque</i>	<i>Réponse du programme</i>
Existence de la capacité effective d'établir un dialogue constructif entre les institutions de tutelle du réseau routier classé (DR) et celles responsables du réseau non classé (DGCL), existence d'une volonté politique constante de poursuite du processus de décentralisation en cours, et d'une forte participation des communes et de leur volonté de coopérer dans un cadre d'intercommunalité	La réforme de la charte communale, visant le renforcement des prérogatives des groupements communaux et l'adaptation des ressources financières à la nouvelle loi sur la fiscalité des collectivités locales, ainsi que le lancement par la DGCL du programme national d'établissement des PCD, sont des indicateurs de la volonté politique du Gouvernement à œuvrer dans ce sens. La Direction des routes a présenté un "Plan d'action visant à pérenniser les investissements réalisés" et a établi le premier contact avec la DGCL pour créer un comité interministériel.
Inadéquation des compétences au niveau communal.	Avec la réalisation des activités du projet (notamment celles liées au point 3) et la supervision des hautes instances (DGCL et DR), ce risque devrait s'amenuiser rapidement en cours de réalisation du programme

3.4. Parties prenantes

La Direction des Routes, la Direction Générale des Collectivités Locales et les communes sont les principaux partenaires du programme.

En outre, des instituts tels que l'IFEER (Institut de formation aux engins et à l'entretien routier) et les Agences de développement régional¹³ (Nord, Sud, Oriental), pourraient avoir un rôle dans les activités du programme.

3.5. Questions transversales

Toutes les routes et pistes réalisées par le PNRR-2 sont encadrées dans un plan de gestion environnementale et sociale, convenu entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds.

L'amélioration de l'accessibilité des populations rurales au réseau routier et les meilleures conditions de transport en milieu rural ont un impact positif pour les catégories sociales les plus démunies¹⁴. Le développement de l'infrastructure routière aura des répercussions importantes sur la lutte contre la pauvreté.

¹³ Les Agences de développement régional pourraient être impliquées pour assurer une meilleure intégration avec les actions de développement menées au niveau local.

¹⁴ Source : Recensement général de la population et de l'habitat 2004 (www.hcp.ma)

Le développement du programme permettra un accès amélioré aux services sociaux de base, en matière de santé et d'éducation. Les données du recensement général de la population et de l'habitat 2004 ont montré que le désenclavement a des effets positifs sur l'égalité des genres, notamment sur le taux de scolarisation des filles.

Par ailleurs, un effort important sera réalisé afin de garantir une incorporation effective de la perspective de genre au niveau des activités programmées pour atteindre les résultats escomptés, par exemple en promouvant la participation des femmes et la prise en compte de leurs intérêts dans l'amélioration de l'accès aux douars des communes enclavées et dans le renforcement des capacités et du rôle des communes.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Le mode retenu est la gestion centralisée directe¹⁵.

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subvention

4.2.1. Contrats

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.

La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

4.2.2. Règles spécifiques applicables aux subventions

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le «Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE». Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80%. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 du règlement de la Commission (CE, Euratom) n°2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Une subvention peut être octroyée pour une action ayant déjà commencé si le candidat peut démontrer la nécessité de démarrer l'action avant l'attribution de la

¹⁵ Les commentaires du oQSG à la fiche d'identification du programme ont posé la question du choix d'un PAPS par rapport à un pool funding. Les bailleurs de fonds actifs dans le désenclavement appuient directement le PNRR-2 via la CFR. Le PNRR-2 a pour but la réalisation de routes et pistes rurales mais ne touche pas à la question fondamentale de l'entretien du réseau routier non classé. La raison du choix du PAPS réside dans l'ambition de l'appui communautaire de stimuler une réforme de l'entretien routier pour que l'entretien du réseau non classé soit pris en charge de manière pérenne.

subvention, conformément à l'article 112 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

4.3. Budget et calendrier

Le budget total est de l'ordre de 55 millions d'Euro dont, de façon indicative, 51 millions pour l'appui budgétaire et 4 millions au titre d'une aide complémentaire qui comprendra des actions de renforcement de capacités et de suivi. Les décaissements seront opérés progressivement sur la base d'au moins trois tranches. La durée de la mise en œuvre sera de 48 mois.

La ventilation prévisionnelle de l'action est la suivante :

1.	Appui budgétaire :	51 M €
2.	Assistance technique et études:	3,45 M €
3.	Visibilité et communication :	0,15 M €
4.	Audit, suivi, évaluation ¹⁶ :	0,4 M €
	Total	55 M €

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Les critères de décaissements des tranches seront fonction des indicateurs et des mesures décrits dans la matrice.

A titre indicatif, les principaux indicateurs pourraient inclure le taux d'accessibilité, la disparité du taux d'accessibilité entre les provinces les plus et les moins enclavées, le nombre de plans de développement communaux incluant un plan de gestion et entretien du réseau routier communal.

4.5. Évaluation et audit

Le déroulement fréquent des 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. Une évaluation ex-post sera lancée après le dernier déboursement.

4.6. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures et pourrait inclure les mesures suivantes :

- communiqué de presse à la signature de la convention de financement ;
- visibilité sur toutes les études, rapports et réalisations;
- séminaire de clôture, à la fin du programme.

¹⁶ Gérés directement par la Commission. Les contrats afférents à l'audit et à l'évaluation peuvent être conclus ultérieurement à la date limite de contractualisation indiquée ci-dessus.