

Fiche action Maroc

1. IDENTIFICATION

Intitulé/Numéro	Appui a la politique sectorielle agricole		
Coût total	70 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 (approche projet).		
Code CAD	31120	Secteur	Développement agricole

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. Fort de la marge confortable permise par les progrès accomplis en matière de consolidation macro-économique, le Maroc a réagi rapidement à cette crise, ce qui a permis à l'économie marocaine de mieux résister, de tirer profit de l'amélioration de la conjoncture internationale observée les derniers mois et surtout d'être mieux préparé pour le contexte d'après crise.

Par ailleurs, les autorités marocaines sont conscientes de 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, 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), structure ministérielle, la croissance a été trop peu "pro-pauvres".

2.1.2. *Politique nationale de Développement*

La politique générale du Maroc repose sur trois piliers distincts: tout d'abord, une évolution politique progressive vers l'établissement d'un régime démocratique et d'un État de droit ; ensuite, 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 ; finalement, le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté.

L'Accord d'Association avec l'UE ainsi que le Plan d'Action représentent une priorité majeure de la politique du pays, consolidée et renforcée en 2008 à l'issue de l'adoption du Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales, document dénommé Statut Avancé. Ce document précise également de nouvelles ambitions en matière de reprise progressive par le Maroc de l'acquis communautaire. Une de nos priorités à présent est la déclinaison du document conjoint/statut avancé dans des actions concrètes, notamment en termes de rapprochement réglementaire. Dans ce cadre, les questions sanitaires et phytosanitaires constitueront l'un des domaines prioritaires dans lequel il serait intéressant de renforcer les capacités des services compétents par le biais d'un jumelage institutionnel.

2.2. Contexte sectoriel : politiques et défis

2.2.1. Contexte du secteur

Le secteur agricole joue un rôle déterminant dans la croissance économique et dans la stabilité sociale du pays et demeure à la base de la sécurité alimentaire nationale. Il assure 46% des emplois de la population active et représente, selon les années, de 12 à 20% du PIB total. Cette variabilité s'explique par la forte dépendance de l'agriculture marocaine aux aléas climatiques.

Sur le plan social et de la répartition des terres, le secteur présente une configuration déséquilibrée, avec une agriculture moderne et bien intégrée au marché international qui concerne environ 4% de la population rurale ainsi que 33% de la surface agricole utile (SAU), et une agriculture traditionnelle, souvent de subsistance, qui concerne environ 71 % de la population rurale et 24 % de la SAU.

Lancée en avril 2008, la nouvelle politique de référence du secteur, appelée Plan Maroc Vert (PMV), vise à redynamiser le secteur pour qu'il devienne un moteur essentiel de croissance de l'économie nationale dans les 10 à 15 prochaines années. La politique a été articulée en deux piliers, un premier pilier visant l'agriculture moderne et compétitive, et un deuxième pilier visant une agriculture dite "solidaire", ciblant la petite agriculture pratiquée généralement en zones difficiles.

2.2.2. Evaluation du budget du secteur et de ses perspectives financières à moyen terme

Le MAPM a procédé à l'élaboration d'un budget prévisionnel nécessaire à la réalisation du plan sur une période de sept ans, tenant compte des investissements prévues aux Plans agricoles régionaux (PAR). Il en ressort les éléments suivants:

- Une forte augmentation relative du budget « agriculture »
- La part du budget « agriculture » passe de 3,33 % à 5,60 % du budget national, traduisant la volonté nationale de donner plus d'importance au secteur.
- Un budget peu détaillé mais qui englobe l'ensemble des dépenses du secteur ainsi que la croissance du FDA qui passe de 1,9 milliards de dirhams (environ 173 millions d'euros) à 4 milliards de dirhams (environ 364 millions d'euros).

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

La préparation du présent programme bénéficie d'une consultation approfondie avec les principaux bailleurs actifs dans le secteur agricole ou ayant programmé un

soutien au PMV, Pilier 2. Le processus a permis d'identifier les éventuels risques de duplication, et d'analyser les possibilités de synergie.

Plus concrètement, il existe une possibilité de coordination étroite avec la coopération belge, quia prévu un programme de soutien au secteur agricole d'un montant total de 33,5 millions d'euros

2.2.4. *Évaluation de la capacité institutionnelle*

Le MAPM assure le rôle de définition des grandes orientations et de cadrage des modalités de mise en œuvre de la politique. Sa récente restructuration a tenu compte du besoin d'adaptation aux priorités du PMV. Cependant, son système de gestion de l'information et des données statistiques n'est pas encore en adéquation avec les ambitions de la politique. L'ADA et l'ONSSA sont quant à elles des structures nouvellement créées pour répondre aux besoins de mise en œuvre la politique.

C'est surtout au niveau local et dans les structures de proximité que les capacités institutionnelles présentent des faiblesses dont l'ampleur devra continuer à être analysée avec attention. Dès lors, le programme d'appui de l'UE pourrait inclure une composante d'appui et renforcement institutionnel de ces acteurs de proximité.

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

Le suivi de la mise en œuvre de la politique est assuré par le MAPM, en s'appuyant sur les DRA, l'ADA et le Conseil Général de Développement Agricole (CGDA). Certaines faiblesses demeurent et concernent notamment le manque d'une base de données géo-référencée, le besoin d'un système de suivi plus étoffé des indicateurs du plan, un déséquilibre des informations disponibles selon les filières et régions visées et le besoin d'améliorer le système de suivi du FDA.

Face à ce constat, le MAPM prévoit la constitution d'un Groupe de Monitoring Stratégique (GMS), ayant pour objectif d'assurer l'harmonisation du système de suivi et d'information du Ministère, la coordination des interventions des bailleurs, ainsi que le suivi et évaluation de la politique. La constitution et fonctionnement du GMS pourront bénéficier de l'appui du présent programme d'appui.

2.2.6. *Cadre Macro-économique*

Voir pont 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 le programme PARAP.

2.3. **Éligibilité 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

La Commission européenne compte avec une expérience très vaste et diversifiée en matière de coopération dans les domaines du développement rural et agricole au Maroc. Les montants alloués à ces deux secteurs tout au long de la coopération financière de l'UE avec le Maroc ont été très importants.

L'expérience acquise et la connaissance des projets et programmes soutenus par les autres bailleurs de fonds permettent à présent de bien cerner les enjeux majeurs de la nouvelle politique sectorielle agricole, tout en tenant compte du contexte socio-économique et des capacités d'intervention de l'État et des institutions concernées.

2.5. Actions complémentaires

La réussite du programme dépend de la mise en œuvre de programmes et stratégies gouvernementales axés sur la gestion rationnelle des ressources naturelles.

Sur le terrain, la complémentarité du programme avec des actions similaires mises en œuvre par d'autres intervenants, ainsi qu'au travers des programmes thématiques de l'UE, sera assurée par les dispositifs de suivi du Ministère et de la Délégation. Le Maroc devrait bénéficier d'un deuxième projet de jumelage sur les questions phytosanitaires et vétérinaires (SPS)² en complément des activités du programme.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

Le système de coordination des bailleurs à mettre en place sous la direction du Ministère sectoriel concerné repose sur l'organisation d'au moins une réunion annuelle de coordination du secteur, auxquelles seront invités tous les représentants des entités nationales et les partenaires techniques et financiers appuyant le PMV, ainsi que le MEF et d'autres institutions partenaires.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général du programme est de dynamiser et renforcer les performances de l'agriculture marocaine dans le but de la rendre plus compétitive ainsi que plus respectueuse de l'environnement et de contribuer davantage à la sécurité alimentaire nationale.

Son objectif spécifique est de dynamiser durablement les filières agricoles les plus proches des petits agriculteurs dans les régions défavorisées du pays, en promouvant l'amélioration des bases productives par la gestion durable des ressources naturelles, notamment de l'eau.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

² Un projet de renforcement des structures de contrôles sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires a eu lieu entre mars et 2007 et septembre 2009.

Les résultats escomptés du PMV pilier 2 portent sur la mise à niveau progressive des toutes les filières animales et végétales, en mettant l'accent sur la commercialisation et la qualité de la production, sur l'usage de moyens de production à faible pollution et économes en ressources naturelles ainsi que sur l'augmentation des revenus des producteurs, l'accroissement de l'emploi et l'augmentation de la production.

Le programme d'appui de l'UE adopte ces mêmes résultats, tout en les rapportant aux filières et zones d'interventions sélectionnées : a priori, quatre filières seront visées par le programme, à savoir la filière oléicole, la filière phenicicole, les viandes rouges et des produits de terroir (truffe). D'une manière indicative, le programme interviendra dans des sous-régions situées à l'est de la chaîne montagneuse de l'Atlas, au sein des quatre régions administratives de l'Oriental, Fès-Boulemane, Meknès-Tafilalet et Souss-Massa-Drâa. Les activités du programme peuvent être réunies autour de trois axes :

- Axe 1 : Mise à niveau des filières cibles, en allant de l'amont (production) à l'aval (commercialisation) ;
- Axe 2 : Composantes transversales liées aux enjeux transversaux du PMV Pilier 2, y compris l'appui en matière de conseil agricole, les enjeux environnementaux et le développement durable (changements climatiques, gestion durable de l'eau, etc.), la qualité et la labellisation des produits. Des indicateurs pertinents ayant trait à ces questions horizontales seront inscrits au programme et serviront à assurer un suivi dans le cadre du processus de dynamisation des filières cible. Ils pourraient porter sur des thèmes tel que : l'appui aux équipes du CRP2, l'élaboration de plans de gestions écosystémiques par filière, l'appui en matière d'hygiène et qualité sanitaire des produits agricoles, le renforcement des conditions cadre pour la labellisation des produits, etc.
- Axe 3 : Renforcement du dispositif de suivi et évaluation du PMV, Pilier 2.

Cette méthodologie d'intervention pourrait aussi servir de référence pour la mise en œuvre du plan sur l'ensemble du territoire national concerné et sur l'ensemble des filières, au fur et à mesure de son avancement.

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>
Structures publiques d'accompagnement de la réforme dépourvues de budgets de fonctionnement suffisants.	Cette situation pourra être redressée lors des exercices de suivi et actualisation du CDMT, ainsi qu'à travers le financement d'appuis techniques à ces structures.
Budgets prévus pour soutenir la réforme insuffisants et/ou ne ciblant pas d'une manière prioritaire le pilier 2.	Cette situation pourra être redressée lors des exercices de suivi et actualisation du CDMT.
Faible prise en compte de la dimension sociale de l'agriculture (analphabétisme, rôle de la femme, ..) avec une attention aux seuls aspects techniques.	Le programme est susceptible de détecter une telle situation et de proposer des mesures correctives (appuis techniques, études, etc.).

Faible attention réservée aux questions foncières.	Le système de suivi-évaluation appuyé par le programme pourra détecter une telle situation et proposer des solutions adéquates
Présence de vides législatifs.	Le programme pourra fournir des appuis ponctuels pour la préparation des textes législatifs nécessaires.
Normes phytosanitaires et de sécurité sanitaire des aliments insuffisamment appliquées et/ou vérifiées.	Le programme pourra considérer le renforcement des capacités des services compétents dans ce domaine d'une façon directe ou à travers d'autres programmes prévus.

La réussite du programme repose sur l'hypothèse d'un fort leadership et engagement de la part du Ministère, sur un dialogue constructif entre les différents acteurs du programme, ainsi que sur l'absence de blocages de terrain (ex. opposition des populations). La mise à disposition d'un nombre suffisant de cadres et techniciens au sein des structures publiques d'accompagnement constitue également un élément clé de réussite. L'interférence de facteurs externes, tel que la récurrence des sécheresses ou d'autres aléas climatiques, pourrait avoir un impact négatif imprévu pour l'atteinte des indicateurs du programme.

3.4. Parties prenantes

Le MAPM et ses structures déconcentrées dans les zones cibles participeront activement à la mise en œuvre du programme. Les autres départements appelés à jouer un rôle actif dans l'exécution du programme sont les Ministères de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances, de l'Énergie, des Mines de l'Eau et de l'Environnement et le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification, aussi que les organes et institutions publiques actives dans le domaine (l'ADA, l'ONSSA -y compris les laboratoires d'analyse-, les institutions de recherche et enseignement, le CRP2, les agropoles, etc.). La réussite du programme reposera également sur une implication directe et active des associations de base, y compris féminines, actives dans le domaine.

3.5. Questions transversales

La préparation du présent programme a tenu compte d'une manière exhaustive et détaillée de la dimension environnementale. Les principaux aspects étudiés sont la gestion durable des ressources naturelles (eau, sols, forêts, pâturages, écosystèmes) et la biodiversité. La mise en œuvre du programme prévoit, pour les territoires concernés, l'usage de moyens de production à faible pollution et économes en ressources naturelles ainsi que le renfort de la résilience des écosystèmes servant de base productive aux filières cibles, afin de permettre une plus grande résistance aux effets du changement climatique.

La problématique genre a constitué un facteur important dans le choix des filières à appuyer, dans lesquelles les femmes ont un rôle central dans les processus productifs. L'intégration des questions de genre devrait également ressortir au niveau de certains indicateurs de suivi (par exemple ceux relatifs à la production et à l'emploi).

L'intégration de la bonne gouvernance s'explique au niveau des dispositifs de suivi et monitoring du programme, en particulier en ce qui concerne les rôles et fonctions du futur GMS au sein du MAPM et des équipes du CRP2, ainsi qu'au niveau de terrain, grâce notamment à l'adoption d'une approche pleinement participative qui permettra une adhésion des entités concernées et des bénéficiaires ultimes.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Le mode retenu est la gestion centralisée directe.

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

4.2.1. Contrats

Tous les contrats mettant en œuvre l'aide complémentaire (appui technique, renforcement des capacités, études, etc.) 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'aide complémentaire 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 subvention, conformément à l'article 112 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

4.3. Budget et calendrier

Le budget total du programme est de 70 millions d'euros dont, de façon indicative, 67 millions pour l'appui budgétaire et 3 millions au titre d'une aide complémentaire qui comprendrait des actions d'accompagnement technique et de suivi. Les décaissements seront opérés progressivement sur la base de trois tranches. La durée prévisionnelle de la mise en œuvre du programme devrait être de 36 mois.

La ventilation prévisionnelle de l'action est la suivante :

1.	Appui budgétaire :	67 M €
2.	Assistance technique et études:	2,45 M €
3.	Visibilité et communication :	0,15 M €
4.	Audit, suivi, évaluation ³ :	0,4 M €
	Total	70 M €

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Les critères de décaissement des tranches variables seront fonction des indicateurs et des mesures décrits dans la DTA. A titre indicatif, le programme comprendra des indicateurs de résultat qui pourront être classés en trois catégories : indicateurs globaux par filière (accroissement des journées de travail, accroissement de la production, nombre d'unités de conservation établies, etc.); indicateurs spécifiques par filière (réduction des polluants liquides pour le secteur oléicole, etc.); indicateurs transversaux (adoption de normes de qualité, de plans de gestion environnementaux, etc.). Le suivi régulier assuré par la Délégation sera complété par des missions de suivi composées d'experts indépendants.

4.5. Évaluation et audit

Le déroulement fréquent des missions de suivi et le système de monitoring externe propre à la Commission rendent redondante une évaluation du programme à mi-parcours. Une évaluation sera lancée en préparation du programme d'appui au secteur prévu dans le PIN 2011-2013.

4.6. Communication et visibilité

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

- communiqués de presse à la signature de la convention de financement et lors du lancement des opérations de terrain ;
- visibilité sur toutes les études et rapports ;
- séminaire de clôture, à la fin du programme, ou en cours de mise en œuvre.

Le programme inclura ainsi, au sein de son dispositif d'accompagnement technique, des appuis ponctuels en matière de visibilité et communication.

³ 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.