

## Fiche action Maroc

### 1. IDENTIFICATION

Intitulé	Appui à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH)		
Coût total	Contribution CE : 60 Mio EUR (9,17 % du PIN) Contribution du bénéficiaire : 728 Mio EUR Autres contributions : 122 Mio EUR		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle / Appui budgétaire sectoriel (gestion centralisée)		
Code CAD	160	Secteur	Services sociaux divers

### 2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

#### 2.1. Situation économique et sociale

Après les bons résultats économiques de 2006 présentés lors de la 5<sup>ème</sup> session du dialogue économique UE-Maroc, l'économie marocaine se doit désormais de pérenniser un chemin de **croissance** structurelle suffisamment élevée pouvant dégager les ressources et marges de manœuvre suffisantes, particulièrement dans la perspective d'une ouverture accrue à la concurrence étrangère (Accord d'Associations, Accord de Libre Echange), afin de résoudre les nombreux défis économiques et sociaux du pays. Si le Maroc respecte globalement sa contrainte budgétaire, bénéficie d'une abondante capacité de financement interne et d'une situation d'endettement soutenable, le double excès d'offre observé sur les marchés des facteurs de production (générant un niveau de chômage important et une sous-utilisation de l'épargne nationale), témoigne d'obstacles structurels à l'initiative privée, à l'investissement et à la croissance. De plus, les indicateurs de développement humain (pauvreté, éducation, santé) restent bien en deçà des potentialités réelles du pays et révèlent des indices préoccupants concernant le développement social. Le niveau de **pauvreté** générale au Maroc s'est établi à 14,3% en 2004. Le chômage, l'emploi informel et le sous emploi restent inquiétants, le taux de **chômage** étant de 18,4% au niveau urbain (2005) et de 32,7% chez les jeunes (2005), en hausse pour 2006. L'analphabétisme et les mauvaises conditions de santé et d'éducation fragilisent des couches très larges de la population, diplômée ou non.

Le dernier rapport du PNUD sur le Développement Humain (2006) a classé le Maroc au 123<sup>ème</sup> rang mondial alors qu'il figure en 105<sup>ème</sup> position en matière de revenu par tête. Une problématique nationale relative à une meilleure participation de la population à la croissance économique du pays et à une meilleure allocation et redistribution des richesses s'impose. Celle-ci ne peut pas être abordée ni résolue à travers le seul prisme des équilibres macroéconomiques mais essentiellement en terme de réformes structurelles visant entre autres l'efficacité et l'efficience des services publics, la promotion d'une meilleure gouvernance publique institutionnelle, économique, financière et juridique, la promotion du capital humain et l'accès aux services sociaux, ainsi qu'une meilleure fluidité des canaux de

transmissions des ressources financières nationales vers le secteur privé productif et générateur d'emplois.

## 2.2. Politique de coopération du pays bénéficiaire

Ce pays a défini une politique générale qui repose sur trois piliers distincts mais hautement complémentaires: tout d'abord, une **évolution politique progressive** mais ferme vers l'établissement d'un régime démocratique plein et d'un Etat de Droit comparable à celui de ses voisins européens ; ensuite, **l'obtention d'une croissance économique plus forte et plus stable**, seule à même de créer des emplois en nombre et de qualité et de diversifier les sources de la croissance économique, en favorisant le développement de nouveaux secteurs, en améliorant le climat des affaires et d'investissement, en poursuivant la réforme du cadre légal, la protection des investisseurs, le droit de propriété et le renforcement des contrats, ainsi que la soutenabilité des finances publiques; finalement, **le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté**. L'Accord d'Association ainsi que le Plan d'Action représentent, de ce point de vue, une priorité majeure de la politique du pays. Le Maroc considère que le Plan d'Action Voisinage est ambitieux et qu'il représente une première réponse positive de l'Europe à la demande d'un statut avancé formulée par S.M. le Roi Mohammed VI en 2005.

En matière de développement social et de lutte contre la pauvreté, la Maroc a élaboré une série de mesures réglementaires et législatives, ainsi que des stratégies d'intervention dans différents secteurs, couvrant ainsi l'ensemble des champs d'action du domaine social.

## 2.3. Programme sectoriel du gouvernement

La problématique sociale est identifiée comme étant le problème majeur que doit résoudre le Maroc, mais l'intervention du Gouvernement concernant la pauvreté et l'exclusion sociale s'est caractérisée jusqu'à présent par une approche centralisée, erratique et peu intégrée. L'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) lancée par SM le Roi Mohammed VI en mai 2005 se propose donc, en ligne avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), de réaliser des interventions ciblées pour réduire la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, instaurer une dynamique en faveur du développement humain et renforcer la cohésion sociale. L'INDH peut, en outre, être considérée comme une réponse du Gouvernement à la montée du radicalisme politique et aux réactions des citoyens les plus exclus, ce qui explique la priorité donnée au programme.

La situation de la mise en œuvre arrêtée en janvier 2007 fait état de 5839 projets achevés ou en cours et de 821 millions de Dirham (73 millions d'Euros) décaissés. Toutefois, l'INDH demeure plutôt un programme d'activités, qui découle de certains éléments présents au niveau de stratégies sectorielles (des programmes d'alphabétisation, des actions dans le domaine sanitaire, etc.). On relève en effet l'absence d'une stratégie globale, cohérente et intégrée en matière de lutte contre la pauvreté, qui permette de mettre en adéquation les différentes approches sectorielles dans le domaine social et d'établir un lien avec les OMD. La définition d'un tel cadre stratégique global, basé sur l'analyse des déterminants de pauvreté et des coûts des politiques sociales, s'avère donc nécessaire pour avoir des impacts significatifs au niveau macro et permettre une approche moins fragmentée.

L'enveloppe budgétaire de l'INDH telle qu'arrêtée par le Gouvernement est de 10 milliards de dirhams (910 Mio EUR) sur 5 ans (2006-2010). Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) actuellement disponible ne concerne que ce montant et n'inclut pas les financements complémentaires des agences sociales qui contribuent au fonctionnement et à la pérennité des réalisations financées dans le cadre de l'INDH (Agence de développement social, Entraide nationale, etc.). Le plan de financement, tel qu'établi, suppose un engagement fort de l'Etat. Les financements nationaux n'ont pour l'instant pas posé problème, mais l'analyse des risques a démontré des possibilités de tensions sur les exercices suivants, le prélèvement sur les ressources nouvelles étant relativement élevé, à budgets sociaux inchangés<sup>1</sup>. Par contre la mobilisation des financements de la coopération internationale, à hauteur de 20% du total, soit 2 milliards de dirhams (190 Mio EUR), a pris du retard. Pour l'heure, la plupart de ces contributions ne sont qu'indicatives et ne sont pas assurées. Dans son état actuel, le CDMT laisse donc apparaître un gap de financement de l'ordre de 1 142,7 millions de dirhams (environ 110 millions d'euros).

En ce qui concerne le système de gouvernance de l'INDH, il y a lieu de constater, tout d'abord, que c'est le Ministère de l'Intérieur qui occupe le centre de l'action dans le cadre de ce programme. Ce dispositif institutionnel doit être renforcé, notamment en ce qui concerne une meilleure définition de la répartition des tâches et des responsabilités au niveau central et la mise en place d'outils appropriés de suivi du programme ainsi que du personnel et des moyens nécessaires au niveau de la Coordination Nationale. Au niveau local, les *Divisions de l'Action Sociale* (DAS) tout comme les autorités communales ont également besoin de plus de moyens pour tenir leur rôle d'accompagnement technique et institutionnel.

#### **2.4. Enseignements tirés**

La CE a accumulé une expérience approfondie en matière de coopération dans les secteurs sociaux et le développement rural. Cette expérience montre que les ressources financières ne sont pas encore en adéquation avec les objectifs ambitieux que le Maroc se donne en matière de politiques et stratégies d'intervention sociale. En outre, les capacités administratives demeurent parfois faibles, notamment en ce qui concerne la mise en place de dispositifs statistiques de suivi des plans d'action. Par contre, l'approche participative, chère à l'INDH, se développe au Maroc et produit des effets jugés de qualité, notamment en zone rurale (présence d'un tissu associatif très dynamique, notamment au sud du pays).

#### **2.5. Actions complémentaires**

Le programme s'inscrira dans la continuité des projets de développement rural financés par Commission au Nord, au Centre et au Sud du Maroc, qui reposent sur une approche intégrée et participative. Les autres programmes sociaux (éducation, alphabétisation, santé) financés par la Commission dans le cadre du PIN 2007-2010 seront complémentaires du présent programme. Compte tenu de sa dimension

---

<sup>1</sup> Pour les trois prochains exercices, le prélèvement INDH (budget général et collectivités locales confondues) sera opéré sur les recettes nouvelles, générées sous l'effet de la croissance, de l'inflation et des efforts de recouvrement fiscal (ce prélèvement représentera environ 15,7 % selon les prévisions du FMI). Il est en effet convenu que les dépenses INDH ont un caractère additionnel et ne se substituent pas à des dépenses existantes.

institutionnelle (renforcement des communes rurales), le programme tiendra aussi compte des expériences en matière de renforcement des collectivités locales financées dans le cadre d'autres coopérations (française, PNUD,...).

La Banque Mondiale est également engagée en appui à l'INDH. Un accord de prêt de 100 million de dollars américains a été signé en décembre 2006 et est officiellement entré en vigueur le 08/02/2007.

## **2.6. Coordination des bailleurs de fonds**

La coordination des bailleurs de fonds est une condition indispensable pour la réussite de l'appui à l'INDH, compte tenu du caractère spécifique de ce programme et du nombre de bailleurs appelés à y contribuer. Le Gouvernement du Maroc s'engage à exercer cette coordination, qui sera assurée par le comité de pilotage de l'INDH. Tous les bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux seront invités à des sessions spéciales de ce comité, afin de coordonner leurs interventions. Parallèlement, la coordination au sein de l'UE continuera à être assurée dans le cadre du *Groupe thématique INDH*, initié et animé par la Délégation.

## **3. DESCRIPTION**

### **3.1. Objectifs**

*L'objectif général* de l'appui est la promotion du développement humain dans ses dimensions économiques et sociales, fondé sur les principes de bonne gouvernance, y compris en ce qui concerne les sujets transversaux comme le genre. *L'objectif spécifique* de l'appui est le renforcement de la lutte contre la pauvreté en milieu rural par la réalisation d'investissements et l'attribution de compétences et de responsabilités spécifiques aux communes.

Le programme d'appui de la Commission se propose de cofinancer exclusivement le volet « lutte contre la pauvreté en milieu rural » de l'INDH et de renforcer les modalités de sa mise en œuvre en matière de gouvernance, convergence sectorielle, stratégie et suivi. Le choix de sécuriser le volet rural vise à améliorer les perspectives d'impact de l'appui de la Commission et à atténuer les risques identifiés.

Le programme de la Commission est réalisé conjointement avec la coopération allemande. L'appui de la KfW consiste d'un don de 5 millions d'Euros qui sera décaissé selon les mêmes conditions fixées par la CE.

### **3.2. Résultats escomptés et principales activités**

Les résultats attendus de l'appui de la CE à l'INDH sont les suivants :

- R1. L'accès et l'utilisation des services sociaux de base sont améliorés de façon pérenne à travers les réalisations de l'INDH.
- R2. Le tissu économique local est dynamisé de façon pérenne par des Activités Génératrices de Revenus (AGR) ayant un impact sur la réduction de la pauvreté.

- R3. La cohérence et la convergence des actions de développement sur le territoire sont assurées par les Conseils Communaux.
- R4. La maîtrise d'ouvrage des projets INDH est systématiquement assurée par les communes dans le cadre de leurs compétences, conformément à la Charte Communale.
- R5. La réalisation, le fonctionnement et la maintenance des projets INDH sont assurés, le cas échéant, à travers des partenariaux intercommunaux.

En ce qui concerne les principales activités, la contribution de la CE va cibler le financement du volet rural de cette initiative. Les activités du programme sont celles déjà prévues dans le cadre de ce volet de l'INDH, le programme de la CE visant à garantir, tout d'abord, la pérennité des investissements et, ensuite, que toutes celles relatives à la bonne gouvernance générale des collectivités locales, et notamment des communes, dans le domaine du développement social, soient bien exécutées et suivies d'effets concrets. Le programme de la CE vise aussi à améliorer la gestion au niveau central, là où ceci est nécessaire pour assurer une plus grande efficacité de l'intervention générale. Une assistance technique accompagnera la mise en œuvre de ces différentes activités. Finalement, il a été prévu l'établissement, dans le cadre de ce programme, d'un fonds d'études sur la pauvreté permettant de contribuer, en concertation avec les autorités marocaines et les autres bailleurs de fonds, à la mise en place d'un dispositif unique et efficace d'analyse et de suivi de la pauvreté.

### **3.3. Parties prenantes**

Les principaux bénéficiaires du programme sont les populations des 403 communes rurales ciblées par le volet « rural » de l'INDH. Ces communes, avec un indice de pauvreté supérieur à 30 %, sont les plus pauvres du pays d'après la carte de la pauvreté établie en 1996, puis révisée et validée en 2004 par le Haut Commissariat au Plan. Les activités du programme renforceront les capacités et les attributions des conseils communaux, à travers l'extension du rôle de maître d'œuvre et la réalisation de formations. Les autres parties prenantes sont la Coordination Nationale de l'INDH, la Direction Générale des Collectivités Territoriales - DGCL (Ministère de l'Intérieur) et l'Observatoire National de Développement Humain.

### **3.4. Risques et hypothèses**

Le programme de la CE d'appui au volet de lutte contre la pauvreté en milieu rural de l'INDH, étant un appui budgétaire de type multisectoriel, les risques et hypothèses majeurs à considérer sont ceux ayant trait aux critères d'éligibilité :

- La dernière mission du FMI au titre de l'article IV a souligné l'importance de la solidité des finances publiques à moyen terme pour assurer le financement de l'INDH. Etant un programme nouveau et additionnel ne devant pas se traduire par une réduction du financement des autres dépenses sociales de l'Etat, l'INDH se doit d'être financé sur les ressources nouvelles, tandis que des objectifs contraignants ont été adoptés quant à la réduction du déficit budgétaire et de l'endettement. Le ciblage sur le volet de lutte contre la pauvreté en milieu rural doit contribuer à minorer ce risque global.

- Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme de l'INDH montre une certaine fragilité liée à la non-mobilisation, au stade actuel, des financements de la coopération internationale à hauteur de 20% des 10 milliards de dirhams, sous forme de dons tel qu'arrêté dans le plan de financement de l'INDH. Une règle de proportionnalité instaurée par rapport au financement par la partie marocaine (contributions du budget général et des collectivités locales) du volet de lutte contre la pauvreté en milieu rural de l'INDH doit contribuer à la sanctuarisation de ce volet en sécurisant le financement.
- Une bonne coordination des bailleurs de fonds par le gouvernement marocain est nécessaire pour éviter la duplication des interventions et des procédures. Les dispositions qui seront incluses sur ce point dans la Convention de Financement et les mesures d'accompagnement (assistance technique) et de suivi veillent à que ce risque soit minimisé.
- L'INDH n'englobant pas de prévisions pour le fonctionnement des installations. Par conséquent, pour garantir la pérennité des réalisations, l'attribution de compétences et budgets adéquats aux organismes qui sont en charge du fonctionnement et de l'entretien devrait être une mesure d'accompagnement à l'INDH du côté du Ministère des Finances.
- Pour assurer un impact positif de l'INDH la mise en œuvre devra être rapide et fondée sur des principes et des instruments de qualité harmonisés. L'assistance technique au programme contribuera à la construction des outils permettant d'assurer une mise œuvre et un suivi de qualité.
- L'approche genre devra être intégrée. La définition d'indicateurs de performance centrés sur le genre et l'assistance technique contribueront à une meilleure prise en compte du genre.
- Il faut toujours veiller à ce que les fonds ne soient pas utilisés pour des fins autres. L'utilisation des fonds INDH doit donc rester distincte et traçable; l'assistance technique contribuera à la mise en œuvre d'un système de suivi adéquat auprès de la Coordination Nationale. Toutes les mesures de renforcement des attributions des communes s'inscrivent également dans cette logique.

### 3.5. Questions transversales

L'égalité des genres fait l'objet d'une attention particulière du programme de la Commission. Deux indicateurs de performance permettront de suivre la prise en compte du genre aussi bien dans les projets réalisés qu'au niveau du dispositif institutionnel de l'INDH.

La durabilité environnementale sera prise en compte à travers le suivi de la mise en œuvre du Plan de Gestion Environnementale (PGE) préparé par le Gouvernement et qui décrit les procédures environnementales à appliquer dans le cadre de l'exécution de l'INDH.

L'INDH offre une grande opportunité pour l'amélioration des mécanismes de gouvernance au Maroc, notamment au niveau communal. Le programme de la Commission soutiendra la dimension « gouvernance locale » de l'INDH en

encourageant le renforcement de l'action des collectivités locales pour la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité. Cette dimension est donc fortement prise en compte dans l'objectif spécifique, les résultats, activités et indicateurs de performance du programme.

#### **4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

La gestion du programme sera centralisée.

##### **4.1. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions**

Tous les contrats relatifs à l'aide complémentaire (assistance technique, fonds d'études sur la pauvreté, suivi, audit et évaluation du programme) seront 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.

##### **4.2. Budget et calendrier**

La contribution de la Commission européenne au programme est de 60 millions d'euros. Elle inclut : (i) un soutien à l'INDH, sous la forme d'un appui sectoriel et (ii) une aide complémentaire comprenant un fonds d'études sur la pauvreté, une assistance technique et un fonds pour le suivi, l'évaluation et l'audit.

La ventilation prévisionnelle de l'action est la suivante :

1.	Appui budgétaire :	55 M €
2.	Assistance technique :	2.3 M €
3.	Fonds d'études :	2 M €
4.	Visibilité et communication :	0,1 M €
5.	Audit, suivi, évaluation <sup>2</sup> :	0,6 M €
	Total	60 M €

L'appui budgétaire direct (55 millions d'Euros) sera débloqué en trois tranches, dont éventuellement une partie variable et une fixe, de respectivement: 20 millions, 15 millions et 20 millions d'euros. En sus du décaissement communautaire de la deuxième tranche, la KfW, qui participe au présent programme, prévoit de débloquer un montant de 5 millions d'euros.

La durée opérationnelle du programme sera de 36 mois à partir de la signature de la convention de financement.

---

<sup>2</sup> 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.

#### **4.3. Suivi de l'exécution et critères de décaissement**

La mise en œuvre du programme d'appui fera l'objet : (i) d'un suivi régulier par les services de la Commission; (ii) d'une mission annuelle de suivi avant le décaissement de chaque tranche. La Commission s'adjoindra ponctuellement les services d'experts afin de suivre certains aspects techniques du programme. Une matrice des indicateurs de performance sera établie conjointement avec le bénéficiaire en annexe à la Convention de Financement.

#### **4.4. Évaluation et audit**

Une revue à mi-parcours est prévue en 2008, à laquelle le Gouvernement associera étroitement la Commission européenne et la représentation de la KfW aux activités. En outre, dans le cadre du programme, une évaluation indépendante sera menée à la fin de sa mise en œuvre. Finalement, compte tenu de la nature de ce programme, il conviendra d'assurer un **audit annuel** du programme, notamment du « volet rural », qui constitue le volet ciblé que propose d'appuyer le programme de la CE.

#### **4.5. Communication et visibilité**

Le programme respectera les dispositions du Manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures (à titre indicatif, un communiqué de presse à la signature de la Convention de Financement, la visibilité sur tous les études et rapports, un séminaire de clôture à la fin du programme).