

Fiche action Maroc**1. IDENTIFICATION**

Intitulé/Numéro	Appui à l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) – phase II (ENPI/2012/24196)		
Coût total	Contribution de l'UE : 25 millions d'EUR Contribution du bénéficiaire : 1,454 millions d'EUR Contributions autres bailleurs : 66 millions d'EUR		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Programme d'appui à la politique sectorielle (PAPS) – approche mixte : - Contrat de réforme sectorielle (gestion centralisée) - Approche projet (gestion centralisée) <i>Voir ventilation au point 4.3</i>		
Code CAD	160	Secteur	Services sociaux divers

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*

Relativement épargnée par la crise économique internationale, la croissance économique au Maroc s'est établie à 3,7% et 4,7%, respectivement en 2010 et 2011. Cette variation de la production globale en 2011 est attribuable à la hausse de 5% de la production agricole et à l'augmentation de 4,7% du PIB non-agricole, soutenu par le dynamisme des activités secondaire (extractives, énergétique, bâtiment et travaux publics) et tertiaire (transports et télécommunication), à l'exception du secteur touristique, pénalisé par la conjoncture dans les marchés sources. Du point de vue de la structure de la demande, la croissance est exclusivement alimentée par la demande intérieure, en particulier la consommation finale des ménages, en forte hausse de 6,5% au cours de l'année 2011 et dans une moindre mesure, par l'investissement public et privé. Concernant l'inflation, en raison de l'accroissement de l'offre locale des denrées alimentaires, consécutif à la bonne campagne agricole et du mécanisme de subvention des produits alimentaires et énergétiques, celle-ci est restée faible en 2011 (0,9%). En dépit d'une conjoncture internationale défavorable, les projections pour 2012 indiquent un ralentissement modéré de la croissance, qui s'établirait à 4,1%, traduisant le dynamisme de l'activité dans le secteur tertiaire et une baisse dans les secteurs secondaires et primaires.

Du point de vue des finances publiques, au terme de l'exercice 2011, le déficit budgétaire s'établit à 6,1% du PIB. La hausse des recettes ordinaires, de 9,8%, attribuable à l'augmentation de 5,7% des recettes fiscales, grâce à la bonne

performance des recettes de l'impôt sur les sociétés (+14,6%) et de la taxe sur la valeur ajoutée (+10,2%), n'a pas permis de compenser l'accroissement de 19,4% des dépenses ordinaires. Cette variation importante des dépenses courantes, en dépit d'un effort de contraction des dépenses courantes hors salaire, s'explique, d'une part, par l'augmentation de la charge de la compensation (équivalente à 6% du PIB en 2011), provoquée par la hausse des prix des produits alimentaires et énergétiques sur les marchés internationaux et, d'autre part, par l'accroissement de 12,4% des dépenses de personnel, en raison des revalorisations salariales et recrutements menés dans la fonction publique, en réponse aux revendications sociales. Les dépenses d'investissement poursuivent leur croissance, selon un rythme de 6,1% en 2011, pour atteindre un niveau équivalent à 6,2% du PIB. Malgré le creusement du déficit budgétaire et la reprise d'une trajectoire à la hausse de l'endettement depuis mi-2008, la dette du Trésor reste contenue, à 52,9% du PIB à fin 2011.

En dépit de ces bons résultats macroéconomiques, l'économie marocaine doit faire face à de nombreux défis. Son modèle de croissance, tiré par le dynamisme de la demande intérieure, associé à une offre exportable encore insuffisamment compétitive et diversifiée, tend, dans un contexte de dégradation de la conjoncture internationale, à creuser le déficit du compte courant de la balance des paiements (6,6% du PIB en 2011) et menace à terme l'équilibre de ses finances extérieures. Cette situation suppose la poursuite de la mise en œuvre des mesures structurelles visant à accroître la productivité globale des facteurs, la diversification et la compétitivité de l'économie marocaine. Du point de vue des finances publiques, afin de garantir la viabilité budgétaire à moyen terme, les réformes, visant à maintenir le niveau de financement public par un élargissement de l'assiette fiscale et à renforcer l'efficacité, l'efficience et une meilleure allocation de la dépense publique, au regard des objectifs sociaux, devraient être poursuivies.

De plus, bien que des progrès sociaux importants aient été accomplis au cours de la dernière décennie, le niveau de développement social reste inférieur à celui de pays à niveau de revenus comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté national (150 EUR, 50% du revenu médian de l'ordre de 300 EUR par foyer) est passée de 15,3% en 2000 à 9% en 2009, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région. La situation en matière de santé et d'éducation montre également un écart significatif par rapport aux autres pays de la région, en dépit des avancées importantes au cours de ces dernières années. En matière d'emploi, le taux de chômage s'est sensiblement réduit, passant de 13,4% en 2000 à 9,1% en 2011, mais son niveau reste important parmi les jeunes (18,2% pour les 15-24 ans), en particulier en milieu urbain où il touche 32,4% de la population active de 15-24 ans. Cette situation et les attentes importantes des populations exigent la poursuite des réformes structurelles visant l'amélioration de l'efficacité et l'accessibilité des services publics, la promotion d'une meilleure gouvernance, le renforcement du système judiciaire et l'investissement en capital humain.

2.1.2. *Politique nationale de développement*

Dans la poursuite du processus de démocratisation engagé par le Royaume du Maroc et en réponse aux attentes croissantes des populations, une nouvelle Constitution a été adoptée par référendum le 1er juillet 2011. Dans le domaine de la gouvernance publique, le nouveau cadre constitutionnel consacre les principes de participation, d'accroissement du rôle de la représentation nationale, de transparence et d'accès à

l'information, d'égalité d'accès à un service public de qualité, de moralisation de la vie publique et de reddition des comptes.

Enfin, le nouveau pouvoir exécutif, issu des élections législatives de novembre 2011, a inscrit les politiques sociales, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption au centre de son programme. Ainsi, dans la déclaration gouvernementale, présentée au Parlement le 19 janvier 2012, le Chef de Gouvernement a considéré la réforme de la gestion publique comme un axe privilégié de l'action gouvernementale et comme un facteur central pour l'atteinte des objectifs de développement économique et social. Selon cette déclaration, la réforme de la gestion publique, durant cette législature, concernerait en particulier le système de gestion des finances publiques, par notamment la mise en œuvre de la nouvelle loi organique des finances pour consacrer les principes de performance, de transparence, de reddition des comptes et de démocratie budgétaire. Parallèlement, la réforme de la gouvernance financière publique inclurait également le renforcement des modalités de passation et de gestion des marchés publics, le renforcement des organes d'inspection, d'audit et de contrôle interne et la refonte des modalités de gestion et de contrôle des établissements et entreprises publics (EEP). Sur le plan budgétaire, la déclaration prévoit le retour progressif, au cours de la législature, à un déficit budgétaire autour de 3% du PIB. Au-delà du domaine budgétaire, les objectifs de lutte contre la corruption, de transparence et d'amélioration de la qualité des services publics seraient poursuivis à travers la simplification des procédures administratives, le développement des systèmes d'accueil et de conseil aux citoyens au sein des administrations, le renforcement des systèmes de réclamations, le développement de chartes pour chacune des administrations, l'accroissement de l'accès à l'information et le développement de l'administration électronique. En matière de fiscalité, la déclaration gouvernementale souligne la volonté d'assurer un niveau de financement public adéquat, en élargissant l'assiette fiscale et en réduisant les exonérations, de promouvoir l'équité du système fiscal, en renforçant les capacités de contrôle de l'administration fiscale et en ouvrant le débat sur la fiscalisation du secteur agricole, tout en préservant l'exonération pour les petites exploitations.

2.2. Contexte sectoriel: politiques et défis

La problématique sociale apparaît comme le défi majeur que doit résoudre le Maroc, mais l'intervention du Gouvernement concernant la pauvreté et l'exclusion sociale s'est caractérisée, jusqu'à il y a peu, par une approche centralisée et peu intégrée.

La stratégie de développement social au Maroc repose sur plusieurs piliers complémentaires. Elle s'appuie, d'une part, sur l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) lancée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI en mai 2005. Celle-ci avait pour objectif, 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.

A cet effet, mobilisant un investissement global de 14 milliards de MAD (environ 1,3 milliards d'EUR), l'INDH a permis de concrétiser pas moins de 22.000 projets, actions et activités au profit de plus de 5 millions de bénéficiaires. La démarche s'est fondée sur le principe de participation des populations ainsi que sur le recours aux diagnostics participatifs, d'identification, de montage, de réalisation et de suivi des projets. Dans la même perspective, ce sont près de 3.700 projets relevant des activités génératrices de revenus (AGR) qui ont permis de créer plus de 40.000

emplois, par le biais des appels à projets. Des réalisations de nature plus qualitative sont également à noter: l'accroissement du processus de décentralisation vers les communes, le renforcement des capacités des acteurs locaux, le renforcement des synergies entre stratégies sectorielles et l'INDH, ainsi qu'entre les interventions des différents acteurs (administration, société civile, citoyens, etc.).

La stratégie repose également sur le Pacte social. Le Pacte social, annoncé dans la déclaration générale du Gouvernement et concrétisé par le plan stratégique 2008-2012 du Ministère du Développement Social, de la famille et de la solidarité, vise à traiter les grandes préoccupations des citoyennes et des citoyens (incluant entre autres la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité, les inégalités de genre, l'accès à une vie décente pour toutes et tous). Celui-ci s'inscrit en complémentarité avec les grands programmes nationaux sectoriels (Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER), Programme d'électrification rurale global (PERG), Programme national des routes rurales (PNRR II), les programmes liés à l'éducation et la santé, les programmes de protection de l'environnement, de développement du secteur agricole avec le « Plan Maroc Vert », etc.).

L'INDH complète le plan stratégique 2008-2012 par la réalisation d'initiatives telles que le soutien à l'accès aux services sociaux, sanitaires et éducatifs de base, soutien à l'accès aux infrastructures et équipements sanitaires, éducatifs, culturels et sportifs, dont la valeur ajoutée réside dans le ciblage des zones les plus pauvres, identifiées en croisant des indicateurs se rapportant au taux de pauvreté, au taux de vulnérabilité et à l'indice de développement humain, particulièrement en matière de santé et d'éducation.

En ce qui concerne la dimension d'appui à la décentralisation, le plan national de renforcement de la décentralisation (PNDR) adopté en 2008, texte fondateur de la stratégie de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur, vise à coordonner, intégrer, rationaliser les interventions publiques tout en assurant une meilleure prise en compte des citoyens et des acteurs privés. Des éléments de cette stratégie tels que la démarche de planification stratégique participative (PSP) et le renforcement des capacités des acteurs locaux doivent aider à la concrétisation de projets de développement humain au niveau des collectivités locales, et partant à la mise en œuvre de l'INDH.

La prise en compte des impératifs de convergence des projets INDH avec les interventions sectorielles se met en place dans un esprit constructif aux niveaux déconcentrés sous l'impulsion des gouverneurs et des walis. Il reste que l'articulation entre l'INDH et les politiques déconcentrées de l'État doit faire l'objet d'une cohérence accrue qui sera en particulier appuyée dans ce nouveau programme. Les actions menées par l'INDH sont en effet confrontées à deux niveaux de mise en cohérence: le niveau de proximité, où la convergence doit s'opérer entre les acteurs de terrain, les collectivités locales et les services techniques déconcentrés de l'État (cohérence entre les initiatives locales de développement humain résultant de l'INDH et les plans de développement locaux), ainsi qu'aux niveaux territoriaux supérieurs (province/préfecture et région) où les arbitrages doivent se faire entre les besoins exprimés par la base et les orientations des programmes menés au niveau des provinces.

La recherche de cette cohérence devra se faire dans toutes les enceintes de l'INDH, et en particulier aux niveaux national et régional. La Coordination Nationale de l'INDH, relevant de l'autorité du Ministère de l'Intérieur, est chargée du suivi général de l'INDH: elle assure le secrétariat des comités nationaux et a pour mandat, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des actions de l'INDH. Il est aussi prévu de mettre en place des Coordinations Régionales de Développement Humain. Devant mettre à exécution les principes de l'INDH, les coordinations régionales auront pour mandat principal de conforter les dispositifs de convergence et de gouvernance, constituant ainsi le relais de la Coordination Nationale de l'INDH pour en relever les enjeux, à cet échelon.

Dans la continuité des principes sur lesquels repose le concept de développement humain développé dans le cadre de l'INDH I, la Coordination Nationale a officiellement présenté la plateforme de son intervention pour la phase 2011-2015 (INDH II) le 4 juin 2011. Tirant les leçons de l'INDH I et dans un objectif de renforcement de son action, l'INDH II: i) élargit son champ d'application avec une extension territoriale et selon un ciblage affiné, ii) intègre un programme additionnel dédié aux populations vivant dans les zones enclavées et n'ayant pas bénéficié de l'apport de l'initiative, iii) mise sur la réalisation de microprojets pour générer des revenus et des emplois stables.

Aux efforts déployés par le Gouvernement marocain en matière socio-économique et de gouvernance, tels qu'exposés dans les paragraphes ci-dessus s'ajoutent les avancées politiques significatives réalisées au cours de l'année 2011 comme l'adoption, par referendum, de nouvelles dispositions constitutionnelles renforçant, entre autres: la séparation des pouvoirs (Gouvernement émanant du Parlement élu, Parlement aux compétences élargies exerçant un pouvoir de contrôle plus amples sur l'exécutif, etc.), l'indépendance de l'institution judiciaire, les droits accordés aux justiciables, les droits et libertés individuelles, etc. En outre, les élections législatives de novembre 2011, reconnues comme libres et transparentes auront permis une alternance politique pacifique à la tête de l'exécutif marocain.

A titre indicatif, l'enveloppe budgétaire de l'INDH II telle qu'arrêtée par le Gouvernement est de 17 milliards de MAD (1.5 milliards d'EUR) sur 5 ans (2011-2015).¹Pour l'heure, la plupart des contributions de la coopération internationale ne sont qu'indicatives et ne sont pas assurées. Dans son état actuel, le cadre des dépenses à moyen terme laisse donc apparaître un gap de financement (avant contribution de l'UE) de l'ordre de 1 milliard de MAD (environ 91 millions d'EUR).

Le programme d'appui de l'UE est cohérent avec la Communication Conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité, intitulée "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée"². Il s'inscrit plus particulièrement dans les chapitres 3 (Démocratie et renforcement des institutions), 5

¹ Toujours à titre indicatif, le cadrage budgétaire prévisionnel de la période 2011-2015 pour les programmes rural, urbain, précarité et transversal porte sur 12 milliards de MAD. Il devrait provenir du Budget Général de l'État (8 milliards de MAD), de Collectivités Locales (3 milliards de MAD) et de la coopération internationale (1 milliard de MAD). Le cadrage budgétaire prévisionnel indicatif pour le nouveau programme de mise à niveau territoriale de 5 milliards de MAD devrait provenir de l'apport des Collectivités Locales et de la contribution des départements de la santé, de l'éducation nationale, de l'équipement, de l'Office National de l'Electricité et de l'Office National de l'Eau Potable.

² COM(2011)200 du 8 mars 2011.

(Promouvoir un développement économique inclusif) et 7 (Renforcer la coopération sectorielle).

L'appui à l'INDH à travers l'instrument d'appui budgétaire est rendu possible par le fait que les conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire sont remplies. En effet, comme exposé dans la section 2.1 ci-dessus, la situation macroéconomique du Maroc demeure stable, en dépit de l'existence de certains défis.

Le Maroc continue en outre de réaliser des progrès satisfaisants dans l'amélioration de son système de gestion des finances publiques, qui fait l'objet d'un processus de réforme à moyen terme appuyé par l'Union européenne, en étroite collaboration avec la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. Ce programme accompagne la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur la performance et offrant d'avantage de transparence, à travers, notamment la mise en œuvre d'une programmation budgétaire pluriannuelle, la refonte de la nomenclature budgétaire en programme et projets, la généralisation de la contractualisation entre administrations centrales et déconcentrées, la réforme du système de contrôle, pour évoluer vers un contrôle a posteriori, la réforme de la comptabilité publique et une information et un rôle accrus accordés au Parlement sur le domaine budgétaire.

2.3. Éligibilité à l'appui budgétaire

Les critères d'éligibilité applicables pour l'appui budgétaire sont remplis, à savoir qu'une politique sectorielle bien définie est en place, qu'une politique macroéconomique visant à la stabilité est en place, qu'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 celui-ci (cf. 2.1 et 2.2). Concernant la transparence budgétaire, il faut souligner que la situation au Maroc en 2012 est particulière du fait du changement de Gouvernement suite aux élections législatives anticipées de novembre 2011. Le premier projet de loi de finances qui avait été déposé au Parlement au cours du mois de novembre 2011 par l'ancien Gouvernement a été retiré.

Un nouveau projet de loi de finances, conforme aux orientations du nouvel exécutif, a depuis été préparé et approuvé en Conseil de Gouvernement le jeudi 8 mars 2012. Celui-ci a été présenté au Parlement et rendu public à la mi-mars 2012. Le Parlement a approuvé le projet de loi de finances le 15 mai dernier. Au cours des dix dernières années, le Parlement a systématiquement voté la loi de finances pour l'année n avant la fin de l'année n-1.

2.4. Enseignements tirés

Le programme prévu constitue le deuxième appui de l'UE à l'INDH. La précédente intervention s'est concrétisée par un appui au « Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural », 1^{er} axe stratégique de l'intervention de l'INDH I³.

3 L'INDH 2005-2010 a organisé son intervention autour de 4 axes stratégiques i) programme de lutte contre la pauvreté, ii) programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, iii) programme de lutte contre la précarité, iv) programme transversal incluant les aspects de renforcement des capacités d'une part et les aspects de dynamisation du tissu économique local par la mise en place d'AGR devant avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté.

Si l'INDH a su montrer sa capacité à faire face à la demande des populations défavorisées en termes financiers, elle ne doit pas pour autant être considérée uniquement sous cet angle. En effet, comme il ressort entre autres de ses structures de coordination et de pilotage, l'INDH est porteuse d'une démarche et de méthodes spécifiques, visant la promotion de nouvelles pratiques de gouvernance et d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques, grâce à la participation et à l'implication des populations et des collectivités locales.

Dans le cadre de son premier appui, l'UE a mis un accent particulier sur le renforcement de la gouvernance locale dans une perspective de décentralisation accrue, se proposant d'aller au-delà de la participation de la société civile au processus de planification, pour d'une part, renforcer la pérennisation des réalisations effectuées, d'autre part contribuer à la consolidation du processus de décentralisation à travers le développement de politiques participatives de responsabilisation et d'appréciation de la part des communautés locales.

Le processus enclenché demande à être conforté par: i) un appui accru à la pérennisation des réalisations créées, en misant sur les institutions existantes, ii) l'approfondissement de l'analyse des potentiels économiques des territoires et des populations les plus vulnérables pour ancrer les AGR dans des dynamiques d'activités porteuses, iii) la continuation de l'appui à la mise en œuvre de modes de contractualisation fondés sur les principes de bonne gouvernance, et visant à garantir la transparence des attributions de marchés et subventions et iv) l'appui aux mécanismes démocratiques visant la prise en compte des impératifs de convergence des projets financés par l'INDH avec les interventions sectorielles.

2.5. Actions complémentaires

Le programme prévu s'inscrit dans la continuité des six projets de développement rural participatifs financés par l'UE (avec une contribution totale de 136 millions d'EUR) depuis 2000, et notamment des trois projets ciblant la région du Nord s'étant achevés en 2009 / 2010 (Développement participatif des zones forestières et péri-forestières de la Province de Chefchaouen⁴, Appui aux dynamiques de Développement Intégré des Provinces et territoires ruraux du Nord⁵, Aménagement hydro-agricole du périmètre de Sahla au Nord de la Province de Taounat (projet Sahla)⁶). Le projet intervient en complémentarité avec plusieurs interventions de l'UE en cours, notamment dans les secteurs sociaux (Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'éducation⁷; Appui à la Stratégie Nationale pour l'Alphabétisation et l'Education non formelle du Maroc (AENF)⁸; Programme d'appui sectoriel à la réforme du système de santé⁹), le secteur agricole (Appui à la politique sectorielle agricole¹⁰) et le secteur des infrastructures (Appui sectoriel à la stratégie de désenclavement des populations isolées¹¹), ainsi qu'avec le programme "Appui à la promotion de l'équité et de l'égalité entre les femmes et les hommes¹²" et le projet

⁴ C(1998)4310 du 21 décembre 1998.

⁵ C(2011)5690 du 10 août 2011.

⁶ C(1999)3928 du 25 novembre 1999.

⁷ C(2009)7743 du 15 octobre 2009.

⁸ C(2007)6213 du 14 décembre 2007.

⁹ C(2008)8064 du 12 décembre 2008.

¹⁰ C(2010)5440 du 9 août 2010.

¹¹ C(2010)5440 du 9 août 2010.

¹² C(2011)5690 du 10 août 2011.

d'Appui aux dynamiques de Développement Intégré des Provinces et territoires ruraux du Nord"¹³ dont le lancement est prévu pour septembre 2012. Il est également complémentaire du programme thématique "Acteurs non étatiques et autorités locales", qui vise le renforcement de la société civile et des collectivités locales.

Compte tenu de sa dimension institutionnelle (renforcement des communes rurales), le programme prévu tiendra aussi compte des expériences en matière de renforcement des collectivités locales financées dans le cadre d'autres coopérations (Agence Française de Développement, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), etc.).

Le programme prévu assurera la synergie avec les interventions des autres bailleurs de fonds contribuant au développement de la région du Nord, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche artisanale (programme Millenium Challenge Account des États-Unis), de la promotion des micro-entreprises rurales (projet de la coopération belge en partenariat avec l'Agence de Développement Social dans la province de Tétouan), de l'entrepreneuriat féminin et de la promotion des produits de terroirs (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel), de l'appui à la planification locale (programme ART-GOLD du PNUD dans les régions Tanger-Tétouan et Oriental: programme de la coopération canadienne en appui à la réalisation de certains plans communaux de développement à Al Hoceima), du développement rural et du renforcement de la société civile (coopération espagnole).

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. Comme cela a été le cas pour la mise en œuvre de l'INDH I, 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 protection sociale, pauvreté, genre", initié et co-présidé par la Délégation au Maroc et la coopération espagnole.

Les bailleurs de fonds européens (dont la Belgique, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (banque de développement allemande) et l'Italie) intervenant sur la phase I de l'INDH n'ont pas prévu à ce jour de participation à la phase II. Cela relève plus de l'effet spécifique de leur propre programmation qu'à un choix déjà établi.

La Banque Mondiale s'est engagée à appuyer l'INDH II par un nouveau prêt de 200 millions d'USD, basé sur une approche "Programme pour résultats", qui devrait démarrer mi-2012.

¹³

C(2011)5690 du 10 août 2011.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général du programme est la promotion du développement humain dans ses dimensions économiques et sociales, fondée sur les principes de la bonne gouvernance.

L'objectif spécifique est le renforcement de la lutte contre les disparités sociales et la pauvreté, particulièrement en milieu rural, par la pérennisation des investissements réalisés et le renforcement de la gouvernance locale, en tenant compte de sujets transversaux comme le genre.

Dans le cadre de ce second appui à l'INDH, l'UE prévoit de poursuivre son soutien au développement des zones rurales, en ciblant les interventions de la phase II de l'INDH qui concernent ces zones, soit 885 communes rurales. Le programme permettra de renforcer les modalités de mise en œuvre en matière de gouvernance, de convergence sectorielle, de stratégie et de suivi de ces interventions, qui s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de 2 des 5 programmes de l'INDH: le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et le programme de mise à niveau territoriale. Ce choix vise à améliorer les perspectives d'impact de l'appui de l'UE, à atténuer les risques identifiés et à prolonger les acquis de la phase I¹⁴.

L'identification d'une opportunité de soutien, à côté de la composante rurale, du nouveau programme de mise à niveau territoriale s'explique par le choix d'intervention au niveau rural de l'UE (ce programme porte sur des douars de communes rurales¹⁵) et par les objectifs énoncés de ce programme¹⁶ qui recoupent ceux du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Il peut être par ailleurs un lieu de renforcement de la coopération décentralisée, que l'appui précédent auprès de la DGCL a contribué à promouvoir, et qui est un élément important de la vision stratégique du Ministère de l'Intérieur, notamment dans la perspective de la régionalisation avancée.

¹⁴ Les éléments qui sous-tendent ce choix sont identiques à ceux mis en avant pour le soutien à l'INDH I:

- Ciblage de la pauvreté: le volet rural cible davantage les populations les plus défavorisées du pays: la pauvreté est plus présente en milieu rural et est à l'origine des phénomènes migratoires, donc aussi de la pauvreté/exclusion urbaine.
- Efficacité: les interventions en milieu rural se révèlent plus efficaces car basées sur des communautés plus homogènes.
- Gouvernance: les Comités Locaux de Développement Humain dans les communes rurales correspondent au cadre juridique/administratif du territoire (essentiellement la commune). Cela comporte des avantages comparatifs par rapport aux politiques participatives et d'appropriation, et en termes de renforcement institutionnel des communes.
- Impact financier: la répartition du budget global de l'INDH produit un plus grand impact sur le budget des communes rurales que sur celui des communes urbaines: par conséquent, l'incitation à la participation et à l'appropriation en milieu rural, mais aussi l'impact des actions envisagées, sont beaucoup plus importants.

¹⁵ Le programme de mise à niveau territoriale vise aussi 319 communes rurales bénéficiant également de la composante rurale de l'INDH II.

¹⁶ Objectif du programme de mise à niveau territoriale: 1/Subvenir aux besoins des populations de certaines zones montagneuses ou enclavées, 2/Réduire les disparités en matière d'accès aux infrastructures de base, équipements et services de proximité, 3/Renforcer la convergence des actions sectorielles, en concertation avec les acteurs de développement local et en coordination avec les Comités Provinciaux pour le Développement Humain (CPDH), présidés par les walis et gouverneurs.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Les résultats escomptés de l'appui de l'UE sont les suivants :

Résultat 1. Les activités génératrices de revenus (AGR) contribuent efficacement à renforcer le tissu économique local et à réduire la pauvreté en milieu rural.

Les principales activités qui pourront contribuer à ce résultat sont, à titre indicatif : i) le financement d'activités génératrices d'emploi et de revenus stables en milieu rural (mise en place de dispositifs de financement et d'appui technique différenciés selon que les activités s'inscrivent dans une logique sociale / de complément de revenus ou d'entrepreneuriat, renforcement de la promotion des activités portées par des femmes et des jeunes, etc.) ; ii) le renforcement de la viabilité et de la performance des AGR (développement de partenariats avec les organisations ayant capitalisé de l'expérience dans le domaine de l'appui aux AGR, développement d'actions innovantes pour améliorer la qualité des productions et la commercialisation, aide à la constitution et au renforcement des capacités des réseaux professionnels sectoriels, élaboration de référentiels par types d'AGR et formes de soutien, formation du personnel pour l'accompagnement des AGR, capitalisation et diffusion des expériences réussies, développement d'outils adaptés aux différents publics ciblés, etc.) ; iii) la promotion des approches "filiales" et "développement territorial" (mise à disposition d'outils pour aider à l'émergence de projets économiques porteurs, appui au développement d'approches territorialisées, etc.).

Résultat 2. L'accessibilité, la qualité et la pérennité des services et équipements sociaux en milieu rural est renforcée.

A titre indicatif, les principales activités qui pourront contribuer à l'atteinte de ce résultat se répartissent en quatre types d'actions : i) sécuriser l'existant en établissant correctement la situation patrimoniale des infrastructures et réalisations ; ii) favoriser le développement de stratégies intercommunales, pour améliorer la viabilité des investissements : diffusion d'outils, formation, animation, etc. ; iii) améliorer les performances d'exploitation et de gestion des établissements et services dispensés : appui à la maîtrise d'ouvrage communale, renforcement des capacités des gestionnaires et/ou des associations ayant eu des délégations de gestion, etc. ; iv) assurer la qualité des services rendus : mise à disposition d'outils standardisés et de référentiels techniques sectoriels, mise en place d'un système de contrôle des bonnes pratiques, professionnalisation du personnel, etc.

Résultat 3. Le renforcement des acteurs locaux, l'amélioration de la gouvernance locale et la convergence accrue des interventions contribuent à augmenter l'impact de l'action publique en faveur du développement humain en milieu rural.

Les activités qui contribueront à ce résultat ont trait à la consolidation des pratiques de bonne gouvernance et mettent l'accent sur le renforcement des capacités des acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre de l'INDH, dans un contexte de démocratie participative. A titre indicatif, ces actions concerneront : i) le renforcement des associations ; ii) le renforcement des capacités des communes rurales ; iii) l'amélioration de la convergence ; iv) le renforcement de la gouvernance locale ; v) renforcement du dispositif de mise en œuvre, de suivi et de contrôle de l'INDH.

3.3. Risques et hypothèses

Risques	Mesures d'atténuation du risque
Difficulté de ciblage sur les plus vulnérables et de sélection influencé par le contexte politique.	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring du respect des procédures et critères arrêtés pour l'appel à projets, par le suivi de la coordination nationale et les contrôles d'audits.
Manque d'inclusion des femmes, des jeunes, et des groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition de ressources (humaines, outils de planification, etc.) pour concevoir des programmes et des processus qui favorisent une plus grande inclusion à tous les niveaux et mise en œuvre d'activités spécifiques de sensibilisation.
Réalisation de projets de qualité insuffisante.	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutement et formation des équipes d'animation.
Faibles garanties de la pérennité des projets mis en œuvre.	<ul style="list-style-type: none"> • Vérification de la fiabilité des conventions de financement et de gestion (entraide, communes, associations, etc.). • Budgétisation des coûts de fonctionnement et de maintenance dans les budgets réguliers des organismes qui en sont responsables. • Formation des bénéficiaires à la gestion des équipements.
Impact négatif de l'INDH sur les budgets des autres institutions et ministères sociaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Concertation/accords avec les ministères sociaux (santé, éducation, habitat, etc.).
Impact négatif sur la décentralisation et sur la gouvernance locale.	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en application de la charte communale, y inclus en ce qui concerne le rôle des acteurs locaux en matière de maîtrise d'ouvrage communale et d'intercommunalité.

3.4. Parties prenantes

Les principaux bénéficiaires du programme sont :

- Les populations des douars et communes rurales ciblées par le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et/ou le programme de mise à niveau territorial de l'INDH ;
- Les populations touchées par les AGR ;
- La Coordination Nationale de l'INDH, les Divisions de l'Action Sociale (DAS), les équipes d'animation communales, les futures coordinations régionales, la DGCL, les ministères des secteurs sociaux.

3.5. Questions transversales

L'égalité des genres fait l'objet d'une attention particulière du programme d'appui de l'UE. Des indicateurs de performance permettant de mesurer les effets du programme

sur le genre¹⁷ devraient être prévus. Par ailleurs, telles que préconisées dans le cadre de l'INDH I, l'intégration systématique de l'approche du genre dans les manuels et outils ainsi que la formation par des organisations ou personnes compétentes en la matière reste d'actualité.

La durabilité environnementale sera prise en compte tout au long de l'élaboration de ce programme d'appui sectoriel et à travers le suivi de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale (PGE) préparé par le Gouvernement avec l'appui de la Banque Mondiale et qui décrit les procédures environnementales à appliquer dans le cadre de l'exécution de l'INDH. Afin de mesurer les effets du programme sur la durabilité environnementale, les indicateurs environnementaux développés dans le cadre du programme régional de l'UE sur le partage des informations et données environnementales dont bénéficie le Maroc, pourront être utilisés.

L'INDH offre une grande opportunité pour l'amélioration des mécanismes de **gouvernance** au Maroc, notamment au niveau communal. Le programme de l'UE soutiendra la dimension « gouvernance locale » en encourageant le renforcement des capacités et de l'action des collectivités territoriales pour la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Mode de gestion

Gestion centralisée directe pour l'appui budgétaire et l'aide complémentaire.

Le chef de file du programme est le Ministère de l'Intérieur (Coordination Nationale de l'INDH).

4.2. Procédures de passation de marchés

Tous les contrats mettant en œuvre l'aide complémentaire (assistance technique, suivi, évaluation, visibilité) doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standards 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 de l'Instrument européen de voisinage et partenariat (IEVP). L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par l'article 21(7) du Règlement IEVP.

¹⁷ A titre d'exemple : taux de scolarisation des filles au secondaire collégial, taux de participation des femmes dans les Comités Locaux de Développement Humain, projets AGR bénéficiant à des organisations dont les organes de gouvernance sont composés en majorité de femmes.

4.3. Budget et calendrier indicatifs

Rubriques	Budget en millions d'EUR
Appui budgétaire	22,4
Aide complémentaire:	2,5
- Assistance technique, études, formations, visibilité ¹⁸	2,1
- Audit, suivi et évaluation	0,4
Imprévus	0,1
Total	25,0

L'appui budgétaire direct (22,4 millions d'EUR) sera débloqué en minimum une tranche fixe et deux tranches variables.

Calendrier indicatif des décaissements (en millions d'EUR)

Type de tranche	Année N (2013)				Année N+1 (2014)				Année N+2 (2015)				
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
<i>Tranche fixe</i>	2,9												2,9
<i>Tranches variables</i>							9					10,5	19,5
<i>Total</i>	2,9						9					10,5	22,4

La durée de mise en œuvre opérationnelle prévue est de 36 mois à partir de la signature de la convention de financement.

4.4. Suivi de l'exécution et critères de décaissement

Des missions annuelles de suivi auront lieu. Elles permettront d'évaluer l'état d'exécution du programme et de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies. Les conditions générales de déboursement de toutes les tranches correspondront à la validation des trois critères d'éligibilité à l'appui budgétaire tels que repris au point 2.3. Une série d'indicateurs de performance, portant sur des

¹⁸ A titre purement indicatif, il est envisagé de conclure entre 5 et 8 contrats de services (contrats d'assistance technique, d'études, de formation et de visibilité).

aspects quantitatifs et qualitatifs, seront également utilisés pour le décaissement des tranches variables. Ces indicateurs, de processus et de résultats, au nombre d'une dizaine, permettront d'apprécier les progrès réalisés au niveau de chacun des trois résultats attendus/axes du programme. Outre des indicateurs de performance, des conditions spécifiques préalables seront définies dans le cadre des Dispositions Techniques et Administratives de la Convention de Financement pour le décaissement de chaque tranche.

Les décaissements des tranches d'appui budgétaire variables (2^{ème} et 3^{ème} tranches) seront décidés sur la base de l'évaluation des indicateurs de performance retenus, reflétant la réalisation des mesures appuyées par le programme.

Une structure de pilotage, de suivi et de coordination a déjà été mise en place par les autorités marocaines. Un accompagnement technique et institutionnel complètera le dispositif de suivi de la mise en œuvre du programme.

4.5. Évaluation et audit

Le déroulement fréquent de missions de suivi, évaluant la performance de la mise en œuvre du programme, rend redondant une évaluation à mi-parcours. Le programme fera l'objet d'une évaluation externe finale, lancée après le dernier déboursement. Des audits de système, à mi-parcours et final, seront effectués par des auditeurs indépendants contractés par la Commission.

4.6. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union Européenne¹⁹ (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).

Il fera l'objet d'un plan de visibilité et de communication, permettant d'informer et de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes et les différents acteurs du développement sur les réalisations, les acquis et l'expérience du programme, en mettant en exergue l'appui de l'UE. Ceci pourrait notamment inclure :

- L'organisation d'ateliers regroupant l'ensemble des parties prenantes ;
- L'organisation d'évènements thématiques (ateliers, expositions, etc.) au niveau local, régional et national en lien avec les objectifs du programme d'appui ;
- La production de supports d'information et de communication sur le projet et sur certains aspects thématiques (brochures, vidéos, dossiers de presse, panneaux d'information, plaques permanentes pour un échantillon représentatif d'infrastructures et équipements situés dans les communes/douars ciblés par l'appui de l'UE, etc.).

¹⁹

http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm