

AIDE POUR LE COMMERCE : CAS D'EXPÉRIENCE

MAROC

Aide au Commerce : quels enjeux pour le deuxième programme marocain des routes rurales?

Date de la soumission: 28 janvier 2011

Région: Afrique du Nord

Pays: Maroc

Type : Programme

Auteurs:

Professeur GHOUFRANE Azzedine

Titulaire de la Chaire OMC de l'Université Mohammed V-Souissi (Rabat-Maroc)

Coordonnées: adresse, numéro de téléphone, adresse électronique

Secteur 23, Résidence Mesk Ellil, Immeuble 6, (10100) Hay Riyad, Rabat

GSM 1 : 0668188967 ghoufraneaz99@hotmail.com

Docteur BOUBRAHIMI Nabil

Collaborateur de la Chaire OMC

16, Secteur 19, Rue Clivia, Hay Riyad Rabat

GSM: 00212 (0) 661 47 00 40

nboubrahimi2001@yahoo.fr/

boubrahimi@cnce.org.ma

Aide au Commerce : quels enjeux pour le deuxième programme marocain des routes rurales?

Table des matières

Résumé analytique

- 1. Questions traitées**
- 2. Objectifs**
- 3. (Pour les projets et programmes: conception et mise en œuvre)**
- 4. Problèmes rencontrés**
- 5. Facteurs de réussite/d'échec**
- 6. Résultats obtenus (accent mis sur les résultats intermédiaires)**
- 7. Enseignements tirés**
- 8. Conclusion (applicabilité à d'autres programmes)**

Annexes et/ou références

1. Résumé analytique

Le second programme national des routes rurales au Maroc a été retenu dans le cadre de cette soumission comme un type de cas d'expérience d'aide pour le commerce en raison de :

1- de l'appropriation locale du programme et de son identification comme priorité de développement liée au commerce dans la stratégie de développement national au Maroc.

La réalisation de ce programme, qui vise le désenclavement de 3 millions de personnes, est inscrite dans une orientation de priorité gouvernementale au Maroc. Il figure dans la déclaration du gouvernement marocain 2007-2012 et permet de répondre à des objectifs précis tels que la réduction de la pauvreté, le développement du commerce des régions désenclavées, l'amélioration des infrastructures liés au commerce, etc.

Partant du fait que le développement rural fait partie des priorités gouvernementales, et après que les efforts consentis dans ce domaine au cours des dernières années aient permis de se rapprocher de la généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'électricité, le rythme de réalisation des routes rurales est appelé à s'accélérer, pour passer de 1.500 à 2.000 km par an. Cette orientation aura pour résultat le parachèvement du deuxième programme national et le désenclavement de 80 % de la population rurale d'ici 2012.

2- L'exemple de construction de routes correspond à une catégorie identifiée comme principale de l'aide pour le commerce à savoir « l'infrastructure liée au commerce ». A cet effet, la construction et l'entretien des infrastructures routières sont des puissants stimulants des échanges et des instruments de lutte contre la pauvreté surtout avec le désenclavement des populations rurales.

3- La base de données de l'OCDE sur l'aide pour le commerce (système de notification des pays créanciers « SNPC ») comptabilise les fonds étrangers affectés au second programme national des routes rurales comme aide pour le commerce.

4- Si selon l'équipe spéciale de l'OMC sur l'aide pour le commerce « il est toujours malaisé de mesurer l'impact de l'aide pour le commerce car il est difficile de vérifier l'hypothèse inverse, c'est-à-dire ce qui se passerait en l'absence d'intervention », une étude de la Banque mondiale (2007) semble établir une corrélation entre les infrastructures de transport et l'augmentation des exportations dans la mesure où ces infrastructures « sont de puissants stimulants des exportations en termes de volume et de probabilité d'exporter » (Aide pour le commerce, panorama 2009 ,OMC/OCDE, p.119) .

2. Questions traitées :

Les questions traitées dans le cadre de cette soumission et relatives à un cas d'expérience en matière d'aide pour le commerce abordent de qui suit :

- les objectifs du programme national des routes rurales-2 (PNRR-2) ;
- conception et mise en œuvre du programme ;
- forces et faiblesses avec une focalisation sur les problèmes rencontrés ;
- enseignements tirés (facteurs de réussite et d'échec) ;
- esquisse de bilan ;
- conclusions et recommandations.

3. Objectifs

Le deuxième programme national des routes rurales (PNRR-2) constitue un enjeu réel pour le développement global du Maroc. Il vise la réalisation de plusieurs objectifs :

- l'aménagement équilibré du territoire et la réduction des disparités régionales ;
- le renforcement de la solidarité nationale et la lutte contre la pauvreté ;
- le désenclavement du monde rural et la mise en valeur des ressources locales ;
- l'accessibilité des populations rurales au commerce par la réduction des coûts de transport.

En outre, l'intégration de ce programme comme priorité du développement liée au commerce a permis au Maroc d'obtenir un financement de l'extérieur et de mobiliser des fonds étrangers additionnels à des conditions libérales.

4. Conception et mise en œuvre du Programme National des Routes Rurales

Les infrastructures de base, en particulier celles relatives aux routes de désenclavement, jouent un rôle essentiel dans la stratégie de développement social et économique du monde rural. Les routes rurales facilitent, en effet, l'accessibilité de la population rurale aux services sociaux de base et les échanges économiques ainsi que la valorisation des ressources locales.

Afin de réaliser cette stratégie, le gouvernement marocain a mis en place des programmes de développement rural et les moyens nécessaires pour activer la réalisation des équipements de base en vue de répondre aux besoins urgents de désenclavement dans des délais raisonnables. Il s'agit des programmes nationaux de routes rurales en ses deux phases 1 et 2. Le démarrage du deuxième programme national de routes rurales a coïncidé en 2005 avec le lancement de l'initiative d'aide pour le commerce ce qui conforte son choix dans cette soumission.

Le contenu de ce programme couvre les aspects suivants :

- 1- la construction, l'entretien et l'aménagement des Routes Rurales (PNRR-2) en vue de désenclaver la population du monde rural ;
- 2- une approche participative en matière de développement avec une large implication des représentants des populations et des élus locaux (signature des conventions entre l'Etat d'une part et les communes rurales concernées par le programme d'autre part)
- 3- la mobilisation de fonds additionnels et une mutualisation des rapports de partenariat entre le Maroc en tant que bénéficiaire de l'aide pour le commerce et les donateurs.

Ainsi, le programme PNRR-2 a été adopté par le gouvernement et les conseils ruraux de 1284 communes rurales et ce pour réaliser 2000 km par an et désenclaver 300 000 habitants annuellement avec une participation de 15% des collectivités locales et 85% de l'Etat. Il s'agit aussi d'augmenter le rythme de réalisation de routes rurales en passant de 1000 km/an, enregistré depuis le lancement du premier Programme National de Routes Rurales en 1995, à 2000 km/an actuellement.

Il convient de noter qu'en 2005, le gouvernement marocain a lancé le 2^{ème} Programme National de Routes Rurales (PNRR-2) avec comme objectif de porter le taux d'accessibilité de la population rurale au réseau routier de 54% en 2005 à 80% en 2012 au lieu de 2015 prévue initialement. En fait, et pour répondre efficacement au challenge de réaliser le nouveau objectif en 7 ans seulement au lieu de 10 ans prévu initialement, le Maroc a entrepris une action de grande envergure mobilisant l'essentiel de ses ressources provenant du budget d'investissement, du fonds spécial routier et des contributions des collectivités locales.

Ces différentes ressources d'origine nationale alimentent la Caisse pour le Financement Routier qui à son tour mobilise des ressources financières additionnelles sous forme de prêts accordés à des conditions libérales par des bailleurs de fonds.

Le montage financier du PNRR-2 tel qu'il a été conçu, a permis l'accélération de la réalisation des routes rurales qui est passée de 1000 km/an avant 2002 à plus de 2000 km/an en 2009, et partant de là, l'augmentation escomptée de la population bénéficiaire.

Le schéma de réalisation des routes rurales connaîtra une accélération dans la mesure où la mobilisation de fonds supplémentaires dans le cadre de ce deuxième programme de routes rurales fait passer la construction et l'aménagement des routes rurales de 21000km prévues initialement à 30000km. Les 9000 Km gagnés permettront à 1,5 millions de bénéficiaires d'en profiter directement pour atteindre en 2012 près de 12 millions de bénéficiaires selon les dernières estimations du ministère de l'équipement et du transport dans son rapport publié récemment (voir schéma en annexe 1 graphique1).

En termes de réalisations et de réussites si en 2005 le rythme de construction et d'aménagement des routes rurales ne dépassait pas 341 Km avec un coût global de 217, 9 millions dirhams, avec le lancement du PNRR-2 et la mobilisation aussi bien des fonds nationaux qu'internationaux dans le cadre des prêts octroyés, l'enveloppe allouée à la réalisation des routes rurales a atteint en 2006 près de 2,3 milliards de dirhams et le rythme de réalisation, de construction et d'aménagement des routes rurales 3000 Km. Les constructions et aménagements des routes rurales ont continué de croître durant les années qui suivent pour atteindre 4550

Km réalisés en 2007, 6720 Km en 2008 et 8380 Km en 2009. L'accompagnement financier lui aussi a connu une progression significative pour atteindre 8,42 milliards de Dhs en 2009 contre 6,5 milliards de Dhs en 2008 ou encore 3,6 milliards de dhs en 2007. Ces réalisations ont permis la desserte d'une population de 1.515.500 personnes en 2009 plus de celle desservies en 2008 soit 1,184.000 en 2008 et 730 000 en 2007.

Sur le volet de la participation des bailleurs de fonds au financement du PNRR-2, il convient de noter que la participation de la Banque Africaine de Développement (BAD) dans la réalisation de la première tranche du PNRR-2 s'est élevée à environ de 45 millions Euros¹ du coût total Hors Taxes (HT) du projet octroyé dans le cadre d'un prêt concessionnel à la Caisse de Financement des Routes (CFR). Il convient à rappeler que le coût estimatif de la première tranche du PNRR-2 s'élève à 7.125,00 millions MDH.

En termes de réalisation, le prêt de la BAD sera destiné à la réalisation de 15.560 km de routes. L'intervention de la Banque Africaine de Développement concerne l'aménagement de 460 km de pistes revêtues et 226 km de pistes en terre et, fait partie de la première tranche d'un linéaire total d'environ 7780 km que compte réaliser le gouvernement à travers 23 provinces du pays.

Pour sa part, en 2005, l'Agence Française de Développement (AFD) a octroyé un prêt de 50 millions d'Euros à la CFR pour la mise en œuvre de la première tranche du PNRR-2. La CFR a engagé en 2006 et 2007 l'ensemble des fonds correspondants aux prêts qui interviennent en aide au programme. La 1^{ère} tranche de travaux de ce programme correspond à 7 950 km de routes rurales et qui est aujourd'hui entièrement financée. La 2^{ème} tranche représente 7 550 km. Le présent concours vise à contribuer au financement de cette tranche à hauteur de 60 millions d'Euros. Il convient de noter que le financement du projet relevant du PNRR-2 par l'AFD est considéré comme faisant partie de l'aide pour le commerce car il s'agit d'un prêt accordé aux conditions « PS2 » à savoir une durée de 20 ans dont 5 ans de différé. La durée de 20 ans est justifiée par la rentabilité faible et différée des investissements.

Intervenant dans le cadre du même projet, le prêt accordé par le Fonds arabe de développement économique et social dans le cadre de sa contribution financière dans la première phase du PNRR-2 représente environ 69,1% du prix de projet total. Le programme comprend la construction et la réhabilitation d'environ 1000 kms de routes rurales incluses dans la première phase du PNRR-2 d'ici la fin du premier trimestre 2011. La nature de prestations qui seront financées par ce prêt comprend tous les travaux civils nécessaires pour construire et réhabiliter les routes rurales, en incluant le terrassement, les travaux structurels, en plus des travaux auxiliaires rattachés à la sécurité de la circulation.

Pour ce qui est de la contribution de financement de la Banque européenne des investissements (BEI) au deuxième Programme National de Routes Rurales (PNRR-2), celle-ci a accordé un prêt de 60 millions d'Euros sur les ressources propres de la Banque au titre du Mandat « ENP »² 2007-2011 sur un coût total de l'ordre de 1,1 milliard d'Euros.

La Japan Bank for International Coopération (JBIC) a fourni un prêt « ODA » (Official Development Assistance), d'un montant de 12.764 millions de Yens japonais équivalent à 155,234 millions de dollars³ pour le Projet de Construction des Routes rurales se situant sur la côte Méditerranéenne. Combiné avec le travail sur d'autres sections de la route, le projet aidera à construire une artère importante qui traverse la partie Nord du Maroc. Il contribuera à soutenir l'économie de la région côtière le long de la Méditerranée, réduire les disparités régionales entre les régions urbaines et rurales et améliorer le niveau de vie de la population.

L'autre principal bailleur de fonds pour le second programme marocain de construction rural est la Banque Mondiale. Cette dernière contribue par un financement additionnel qui s'élève à 60 millions d'euros. Ce financement additionnel permettra de mener à bien les activités engagées dans le cadre du projet mais dont l'achèvement a été affecté par des hausses de coûts imprévues au niveau de certains intrants clés (pétrole, bitume, matériaux de construction, biens consommables, main-d'œuvre et autres), et il doit également permettre de combler un déficit de financement intervenu au niveau des apports des bailleurs de fonds autres que la Banque mondiale.

Enfin, le Fonds koweïtien pour le développement économique arabe (FKDEA) a accordé au Maroc un prêt de 15 millions de dinars koweïtiens (450 millions de dirhams) pour financer la construction d'environ 500 km de routes, inscrites dans le cadre du 2^{ème} programme national de routes rurales (PNRR-2), qui porte sur la réalisation de 15.500 km à l'horizon 2012. Selon le gouvernement marocain, le linéaire (500 km), qui sera

¹ Le cours de change d'1 Euro par rapport au dirham est égal à 11 Dhs.

² Politique Européenne de Voisinage.

³ Le cours de change d'1 Dollar américain est égal à 8,2 Dhs marocain.

réalisé par ce prêt, permettra le désenclavement d'environ 100.000 habitants et l'amélioration de leurs conditions socioéconomiques. La construction de ce linéaire permettra l'amélioration des conditions de distribution des produits agricoles et la création de nouvelles zones économiques dans le cadre d'une vision globale a pour but le développement du monde rural à travers la création d'emplois et l'amélioration du niveau de vie de la population.

5. Problèmes rencontrés

Les problèmes rencontrés peuvent être catégorisés en trois types : ceux ayant trait proprement à la réalisation du PNRR-2, ceux d'ordre général et ceux relevant de considérations institutionnelles.

En ce qui concerne les problèmes rencontrés dans la réalisation du PNRR-2, ils ont trait à l'affectation de ce programme par des hausses imprévues de coûts au niveau de certains intrants clés dans la construction des routes, leur aménagement et leur entretien (pétrole, bitume, matériaux de construction, biens consommables, main-d'œuvre et autres). Il s'agit également du déficit de financement intervenu au niveau des apports des bailleurs de fonds dans le cadre du financement de la première tranche du PNRR-2 mise à la disposition de la Caisse de Financement des Routes qui a fait retarder l'opération de construction et d'aménagement de certaines sections de routes rurales de ce programme.

Il y a aussi des problèmes d'ordre général parce qu'ils renvoient aux difficultés conceptuelles et opérationnelles que rencontrent les bénéficiaires pour identifier les besoins en rapport avec l'aide pour le commerce selon l'approche proposée par les initiateurs de cette nouvelle forme d'aide publique au développement (OMC-OCDE) et formuler des demandes de financement ciblées et précises conciliant entre besoins et les possibilités financement .

Par ailleurs l'absence d'une définition communément admise de l'Aide pour le commerce ne favorise pas une quantification consensuelle de l'Aide pour le commerce⁴ et la délimitation de l'étendue des catégories composant cette aide (par exemple, celle de l'infrastructure liée au commerce). Ainsi le Maroc fait partie des pays qui ont exprimé des réserves sur la base de données de l'OCDE (SNBC) en raison de la comptabilisation de l'aide publique au développement en nature-comme la coopération technique et la formation- dans les apports aide pour le commerce.

S'agissant des problèmes d'ordre institutionnel, les points suivants méritent d'être soulignés :

1. la coordination institutionnelle entre les différents départements dans le cadre du Comité National Chargé de l'Aide pour le Commerce créé par le Maroc en 2009 n'est pas régulière et optimale ;
2. la faible implication du secteur privé impacte négativement l'Aide pour le commerce car il est difficile d'imaginer un renforcement des capacités productives et une diversification de l'offre compétitive sans les entreprises.

6. Facteurs de réussite/d'échec

Le programme est toujours en cours et jusqu'à présent aucune étude d'impact en vue d'évaluer la contribution des régions desservies par les nouvelles routes rurales au commerce extérieur n'a été faite.

Toutefois, sur la base des données disponibles, on peut dire que le bilan du PNRR-2 est globalement positif comme en témoigne la réalisation des objectifs du programme en termes d'accessibilité des populations rurales aux infrastructures de base; de lutte contre la pauvreté et désenclavement des populations rurales. A cet effet, les réalisations dans le cadre de la première tranche de ce programme a permis la desserte d'une population de 1.515.500 personnes.

Quant aux facteurs de réussite, ils sont à notre avis liés étroitement à la réunion de quatre conditions importantes:

1. l'intégration du commerce dans la stratégie nationale de développement et des plans de lutte contre la pauvreté ;
2. l'identification du programme national de routes rurales (PNRR-2) comme priorité de développement liée au commerce ;

⁴ Le profil SNPC sur lequel se base l'OCDE pour quantifier l'Aide pour le commerce résulte des déclarations des donateurs et ne fait pas l'unanimité parmi les pays bénéficiaires de cette aide.

3. la création d'un fonds pour financer la construction et l'entretien de routes (la Caisse pour le financement routier) a drainé des ressources additionnelles ;
4. l'établissement de cadres bilatéraux d'évaluation axés davantage sur les résultats.

7. Enseignements tirés

La mise en œuvre et le suivi de ce programme (PNRR-2) ainsi que d'autres en rapport avec l'initiative de l'aide au commerce par le Maroc doit s'inscrire dans la continuité en vue de tirer profit des opportunités offertes par le commerce international et les instrumentaliser pour la lutte contre la pauvreté.

Le Maroc qui figure parmi les 20 principaux bénéficiaires de l'aide pour le commerce et le premier bénéficiaire de cette aide en ce qui concerne l'Union du Maghreb Arabe, doit définir clairement des priorités au niveau national et y inclure des objectifs commerciaux pour mobiliser des fonds étrangers additionnels.

L'approche partenariale, participative et globale du deuxième programme national des routes rurales doit être consolidée et utilisée comme modèle pour la réalisation d'autres programmes en rapport avec l'aide pour le commerce.

En vue de progresser dans cette perspective, il est préconisé l'activation du comité chargé de l'aide pour le commerce prévu pour identifier des projets pouvant profiter de cette initiative et vulgariser ce concept auprès de tout les autres départements qui peuvent être preneurs de cette initiative. Pour cela, les concertations doivent hiérarchiser les difficultés au niveau national qui entravent le développement du commerce et de structurer les programmes et les projets en fonction de leur impact sur la productivité et le développement des échanges.

Enfin, il convient, d'une part, de renforcer l'implication du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre des projets et programmes relevant de l'initiative d'aide pour le commerce, et d'autre part, de prendre en considération la complémentarité entre les programmes nationaux et régionaux.

8. Conclusion (applicabilité à d'autres programmes)

La réussite de tout programme nécessite la réunion d'un certain nombre de conditions comme l'a démontré le cas de l'expérience qu'on vient de présenter. D'où la nécessité d'améliorer la coordination institutionnelle entre les différents départements sectoriels concernés par l'initiative de l'aide pour le commerce à travers le comité national créé à cet effet et de prioriser les besoins du Maroc dans ce domaine pour exploiter les opportunités de financement extérieur.

Il convient aussi d'opérationnaliser la stratégie nationale en faveur de la croissance et développement du commerce et hiérarchiser les priorités en cristallisant l'attention sur les principaux obstacles entravant la compétitivité et la diversification d'une offre nationale.

Par ailleurs, il est nécessaire d'assurer un suivi de l'Aide pour le commerce par des indicateurs et des études de cas s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale de développement.

Annexes et/ou références

Annexe 1:
Principaux chantiers entamés par le Maroc dans le secteur du Transport routier⁵

Le second programme national des routes rurales, qui vise le désenclavement de 3 millions de personnes, sera inscrit dans une orientation de priorité gouvernementale. Partant du fait que le développement rural fait partie des priorités gouvernementales, et après que les efforts consentis dans ce domaine au cours des dernières années aient permis de se rapprocher de la généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'électricité, le rythme de réalisation des routes rurales est appelé à s'accélérer, pour passer de 1.500 à 2.000 km par an. Cette orientation aura pour résultat le parachèvement du deuxième programme national et le désenclavement de 80 % de la population rurale d'ici à l'an 2012.

Graphique 1: Programme National des Routes Rurales

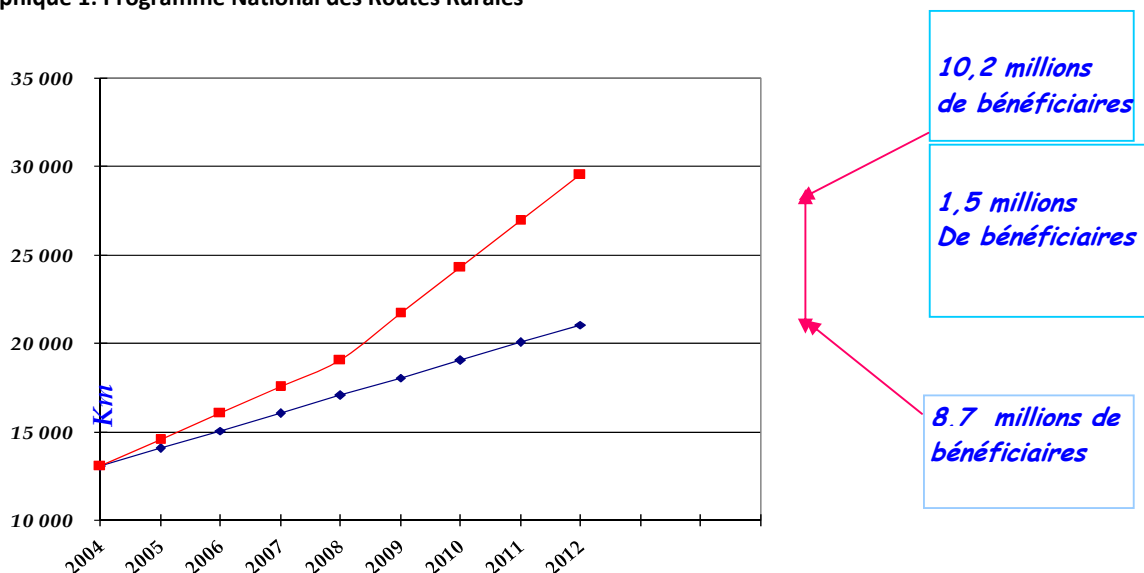


Tableau 2 : Les réalisations du PNRR 2 depuis son lancement en 2005

Nature	Réalizations en 2005		Réalizations en 2006		Réalizations en 2007		Réalizations en 2008		Réalizations en 2009	
	Km lancé	Coût en K Dh	Km lancé	Coût en K Dh	Km lancé	Coût en K Dh	Km lancé	Coût en K Dh	Km lancé	Coût en K Dh
Construction	251	170 571	2.310	2 100 000	1.545	1 240 000	5.175	5 250 000	6.417	7 054 000
Aménagement	90	47 329	690	200 000	6.720	6 490 000	1.545	1 240 000	1.963	1 365 000
Total	341	217 900	3.000	2 300 000	4.550	3 586 123	6.720	6 490 000	8.380	8 419 000

⁵ Voir Bilan des réalisations gouvernementales, 2009, Ministère de l'Équipement et du Transport.

Tableau 3 : Réalisations pour la desserte de la population rurale

	Populations desservies en 2006	Populations desservies en 2007	Populations desservies en 2008	Populations desservies en 2009
Nombre de personnes bénéficiaires	300.000	730.000	1.184.000	1.515.500

Sources : Bilan des réalisations gouvernementales, 2009, Ministère de l'Équipement et du Transport.

Tableau 4 : Flux d'aide pour le commerce en faveur des pays de l'UMA (en millions \$EU)

Bénéficiaires	% de l'Aide / région	Aide totale					
	2002-2006	2002-2006	2006	2005	2004	2003	2002
Algérie	15.16	518.13	200.61	132.54	35.74	64.53	84.71
Libye	0.28	9.72	2.35	7.37	0	0	0
Maroc	42.28	1445.28	433.46	237.76	293.45	296.4	184.21
Mauritanie	15.01	513.19	125.88	94.71	115.41	105.52	71.67
Tunisie	27.27	932.23	220.36	156.26	101.42	57.36	396.83
Total	100.00	3418.55	982.66	628.64	546.02	523.81	737.42

Source : Rapport de la CEA-NU sur la situation de l'Aide au Commerce en Afrique : problème et état de mise en œuvre en Afrique, page 12, octobre 2009.

Tableau 4 : Aide de l'UMA par catégorie de l'OMC (en millions \$EU)

Bénéficiaires	2006				2002-2006			
	Infrastructures économiques	Renforcement des capacités de production (y compris le développement du commerce)	Politiques et règlements en matière de commerce	Ajustements liés au commerce	Infrastructures économiques	Renforcement des capacités de production (y compris le développement du commerce)	Politiques et règlements en matière de commerce	Ajustements liés au commerce
Algérie	171.02	9.45	20.14	0	374.93	119.56	23.64	0
Libye	0	2.35	0	0	0	9.63	0.09	0
Maroc	375.08	58.05	0.33	0	1161.97	271.77	10.89	0.65
Mauritanie	95.01	24.61	0.05	6.21	272.61	232.76	0.65	7.17
Tunisie	76.54	73.24	0.14	70.44	448.01	296.51	20.33	167.38
Aide totale par catégorie OMC:	717.65	167.7	20.66	76.65	2257.52	930.23	55.6	175.2

Source : Rapport de la CEA-NU sur la situation de l'Aide au Commerce en Afrique : problèmes et état de mise en œuvre en Afrique, page 13, octobre 2009.