

**DOCUMENT INITIAL D'INFORMATION SUR LE PROGRAMME (PID) –
ÉTAPE D'ÉVALUATION**

Le 21 octobre 2015
Rapport N° : 100295

Intitulé de l'opération	Deuxième prêt de politique de développement à l'appui d'une croissance verte solidaire
Région	Région Moyen-Orient et Afrique du Nord
Pays	Maroc
Secteur	Irrigation et drainage (20%) ; Efficacité énergétique des systèmes de chauffage et d'électricité (20%) ; Transports urbains (20%) ; Forêts (20%) ; Cultures (20%)
Identification de l'opération	P149747
Instrument de prêt	Prêt à l'appui des politiques de développement (PPD)
Emprunteur(s)	Royaume du Maroc
Organisme d'exécution	Ministère de l'Économie et des finances Rabat, Maroc Téléphone : (212-37) 774-287 Fax : (212-37) 677-530 elamrani@mag.gov.ma oucibles@db.finances.gov.ma nbou@environnement.gov.ma
Date de préparation du PID	21 octobre 2015
Date prévue de l'évaluation	15 octobre 2015
Date prévue d'approbation par le Conseil	18 décembre 2015
Décision prise à l'issue de l'examen institutionnel	Suite à la réunion ROC du 6 octobre 2015, il a été décidé de procéder à l'évaluation du projet.

I. Contexte national et sectoriel

Contexte national. Le Maroc s'est récemment engagé dans une consolidation de son cadre macroéconomique. L'amélioration de la situation des finances publiques s'est poursuivie en 2014 suite à une diminution des dépenses courantes, mais surtout grâce à une réduction substantielle de l'enveloppe des subventions aux carburants – une réforme appuyée par la présente série de PPD. L'amélioration du déficit courant et la consolidation des réserves en devises ont renforcé la position extérieure. À moyen terme, les perspectives du Maroc continueront de dépendre : a) de la poursuite de la bonne gestion macroéconomique, notamment par un assainissement durable des finances publiques et une accélération des réformes fiscales et des régimes de retraite ; mais aussi, b) de la dynamique de croissance, elle-même soumise à la variabilité climatique en raison du poids du secteur agricole dans le PIB (15 %) – un secteur ciblé par des mesures gouvernementales appuyées par cette série de PPD.

Des taux de croissance plus élevés et un modèle de développement du Maroc plus attentif à la question de l'équité seront nécessaires pour réaliser de nouveaux progrès dans la réduction de la pauvreté (actuellement à 9 %) et de la vulnérabilité (17,5 %). Les incidences sociales et politiques liées aux disparités de la répartition des richesses et les résultats sociaux continuent d'être attentivement suivis par le Gouvernement. La majeure partie de ceux qui disposent de moins de deux dollars par jour vivent dans les zones rurales, où l'incidence de la pauvreté est trois fois plus

élevée que dans les zones urbaines (14,4 % contre 4,8 %), et 23,6 % de la population rurale vit juste au-dessus du seuil de pauvreté. Les mesures appuyées par cette série de PPD contribuent aux actions entreprises dans les zones rurales visant à remédier au manque d'opportunités de création de revenus et au sous-emploi omniprésent qui les caractérisent, et à contrebalancer les effets économiques de l'appauvrissement et de la dégradation des ressources naturelles auxquels les populations rurales et vulnérables sont significativement plus exposées.

Croissance verte et durabilité environnementale L'engagement continu et soutenu à l'égard du programme de Croissance verte témoigne de la sensibilisation persévérante du Maroc à l'égard des enjeux de durabilité. Au cours de la dernière décennie, le Maroc a fait des progrès remarquables dans la réalisation d'une croissance axée sur la réduction de la pauvreté, tout en prenant des mesures pour consolider la pérennité de son modèle de croissance. Depuis la fin des années 1990, les programmes de durabilité environnementale, jusqu'alors maintenus en marge des politiques nationales, sont passés au premier plan des priorités du pays. Dans ses discours du Trône de 2009 et 2010, SM le Roi Mohammed VI a prôné l'adoption d'une législation complète sur la gestion environnementale, et explicitement fait de la « Croissance verte » une priorité de l'action gouvernementale. Outre un renforcement des principes de bonne gouvernance et de protection des libertés et des droits individuels, l'Article 31 de la nouvelle Constitution de 2011 contraint l'État et les organismes publics à œuvrer à l'instauration d'une égalité d'accès à un environnement sain et au développement durable. En mai 2012, le Maroc a signé la *Déclaration de l'OCDE sur la croissance verte* prônant une croissance socialement inclusive et respectueuse de l'environnement, mettant ainsi le Maroc au premier rang des pays de la région MENA par son engagement déterminé à l'égard des programmes de développement durable.

Le Gouvernement s'est engagé dans un renforcement des principaux aspects de son cadre de durabilité de l'environnement. Outre l'approbation par le Parlement de la *Loi-cadre sur l'environnement et le développement durable* en mars 2014 (Loi n° 99-12) – qui définit les droits et les obligations de l'État pour la protection et la préservation de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles nationales – le Gouvernement a finalisé sa *Stratégie nationale de développement durable* (SNDD). La SNDD énonce les objectifs de la stratégie de Croissance verte du pays – en y incluant les réformes appuyées par la série de PPD – de façon à assurer l'alignement des stratégies sectorielles sur les objectifs communs de durabilité à long terme. Une législation est en préparation visant à encadrer les investissements dans les zones sensibles, telles que les zones côtières, et à améliorer la législation existante dans les secteurs essentiels, tels que celui de l'eau. Une comptabilisation du capital naturel est en cours dans plusieurs secteurs, notamment l'eau et la pêche, suite à une requête des services de la monarchie appelant à une évaluation de la richesse totale du Maroc fondée sur la méthode d'évaluation de la *richesse des nations* de la Banque mondiale. Des progrès notables ont été accomplis dans la réalisation du programme de réforme des subventions à l'énergie, notamment avec l'élimination complète des subventions de l'essence, du diesel et du fioul lourd (HFO). Enfin, il faut enregistrer les efforts importants du Gouvernement en faveur de l'émergence et l'expansion de secteurs tels que l'aquaculture et l'écotourisme, destinés à soutenir la croissance et la création d'emplois dans les zones rurales. En matière de gestion des ressources naturelles, un nouveau Plan national pour le secteur de l'eau a été élaboré. Il donnera corps à la vision de gestion durable de l'eau esquissée dans les outils législatifs appuyés par la série de PPD. Des progrès sont à noter également dans les secteurs de la gestion du littoral et de la pêche, avec une législation ambitieuse approuvée par le Parlement.

II. II. Objectifs de l'Opération

A. Objectif proposé

Le projet PPD2 est le deuxième d'une série programmatique de deux opérations à l'appui du programme Croissance verte du Gouvernement. Les objectifs de développement du programme sont : i) l'amélioration de la gestion du capital naturel ; ii) le « verdissement » du capital physique ; et iii) le renforcement et la diversification de l'économie rurale en optimisant le capital humain.

B. Description

- Après une phase de consultations gouvernementales internes, la Banque mondiale et le Gouvernement ont finalisé la liste des mesures préalables adaptées à chacun des objectifs de développement du programme.
- **Objectif de développement du programme 1 : L'amélioration de la gestion du capital naturel.** Cet objectif de développement appuie les efforts d'amélioration de la gestion des ressources naturelles du Gouvernement. Les actifs naturels représentent une part importante de la richesse du Maroc, pouvant appuyer la croissance dans des secteurs clés. Une meilleure gestion du capital naturel peut produire plus que des avantages environnementaux positifs : elle devrait également permettre dans les secteurs qui utilisent intensivement les ressources naturelles — agriculture, pêche, mais aussi des activités sources de revenus dans les zones côtières telles que le tourisme – de gérer durablement leur potentiel de croissance tout en le développant. En conséquence, les mesures appuyées au titre du présent PPD série visent à améliorer la gestion des actifs côtiers et marins et la gouvernance du secteur de l'eau.
- **Objectif de développement du programme 2 : Le « verdissement » du capital physique.** Il s'agit d'appuyer les objectifs du Gouvernement de réduction des impacts environnementaux défavorables liés aux investissements dans les infrastructures et de promotion d'une croissance sobre en carbone. Investir aujourd'hui dans une infrastructure de base qui stimule une croissance durable au Maroc implique des arbitrages en termes de surcoûts pour les agents économiques, en particulier à court terme. À cet égard, l'énergie représente un défi majeur : le pays dépend actuellement trop lourdement des combustibles fossiles et la hausse projetée de la demande de certains secteurs économiques (tels que les transports, le logement, l'industrie et le tourisme) exigera d'importants investissements supplémentaires pour accroître la capacité de production d'électricité. Les réformes prévues dans le cadre de cet objectif pourront produire des avantages environnementaux à l'échelle mondiale — déploiement d'énergies renouvelables contribuant à l'atténuation du changement climatique — mais aussi des avantages plus localisés, à plus court terme, découlant d'une amélioration de la situation sanitaire liée à la réduction des combustions de charbon et à la diminution de la pollution industrielle, et à une meilleure sécurité de l'énergie. La fourniture de bons signaux de prix est une condition préalable pour éliminer les distorsions existantes dans les comportements des consommateurs et des producteurs. Elle doit cependant s'accompagner d'interventions permettant de lisser la transition pour les acteurs économiques. Le deuxième objectif comprend deux axes d'action : une croissance à basse teneur en carbone et la gestion de la pollution.
- **Objectif de développement du programme 3 : Le renforcement et la diversification de l'économie rurale en optimisant le capital humain.** Cet objectif appuie le programme gouvernemental visant à : i) encourager l'adoption de nouvelles technologies pour renforcer la

productivité et la résilience de l'agriculture, et ii) appuyer la croissance de nouveaux secteurs dans les zones rurales. Le Maroc enregistre les plus fortes inégalités de niveau de vie entre les zones urbaines et rurales de la région MENA. Si la population rurale du Maroc s'efforce de participer à l'activité économique (en 2012, le taux de participation de la population active dans les zones rurales atteignait 57 % contre 42,8 % en milieu urbain), de sérieuses contraintes font cependant obstacle à une pleine participation économique. Environ 75 % de la population active rurale travaille dans le secteur primaire (agriculture, pêche et foresterie), une part culminant à 90 % pour les femmes qui travaillent en milieu rural. La concentration dans des activités agricoles à faible productivité entraîne des risques significatifs de fluctuations des revenus ruraux liées à la variabilité du climat. Ces facteurs contribuent à créer de vastes poches de vulnérabilité. Les contraintes environnementales, combinées à cette dynamique du marché de l'emploi, incitent à promouvoir i) des innovations technologiques favorisant un accroissement de la résilience et de la productivité du secteur agricole, en assurant aux producteurs un accès à des services agricoles adéquats et en appuyant les institutions, notamment les services de promotion du semis direct et agro météorologiques, et ii) une diversification des revenus ruraux par le développement de secteurs, tels que ceux de l'aquaculture et l'écotourisme, capables de convertir les contraintes en opportunités de création d'emplois. Dans ce contexte, l'Objectif 3 inclut deux domaines d'action : les technologies vertes dans le secteur agricole et la diversification des revenus ruraux.

III. Justification de l'intervention de la Banque mondiale

Pour le Maroc, l'enjeu en matière de durabilité est triple : i) *Une base de capital naturel en déclin.* L'économie reste tributaire d'un capital naturel qui s'érode rapidement. L'agriculture représente 13 % du PIB et 23 % du total des exportations. Or à l'avenir, la croissance sera affectée par les restrictions en eau et les contraintes foncières. L'écart entre l'offre et la demande en eau est estimé à 2 milliards de mètres cubes. La dégradation des sols induit une réduction de la production agricole dont le coût annuel est estimé à 134 millions de dollars par an. Des répercussions sur des secteurs productifs additionnels sont attendues en conséquence de l'érosion du capital naturel, notamment dans le secteur de la pêche. Celui-ci représente 2,3 % du PIB et emploie près d'un demi-million de personnes. Il souffre d'une tendance persistante à la surexploitation des principales espèces qui compromet ses perspectives à long terme ; ii) *Les impacts à long terme des investissements physiques.* Les coûts annuels des dommages liés à la dégradation de l'environnement sont estimés à 3,7 % du PIB. La forte dépendance à l'égard des importations d'énergie (97 %) comporte des risques d'approvisionnement en énergie et des risques macroéconomiques ; iii) *Un développement limité des technologies et investissements « verts ».* Les récents gains de croissance n'ont pas éradiqué la vulnérabilité généralisée et les disparités de revenus. Les faiblesses du marché du travail et de l'éducation n'expliquent qu'en partie la persistance d'un réservoir toujours important d'emplois à faible productivité et le sous-emploi généralisé affectant particulièrement les régions rurales.

Le projet PPD2 s'inscrit dans le double objectif de la Banque mondiale de réduction de la pauvreté et de promotion d'une prospérité partagée. L'appui à la durabilité environnementale au Maroc est l'une des orientations clés des activités de la Banque mondiale au titre du Cadre de partenariat stratégique (CPS) pour le Maroc (2014-2017). La série PPD contribue de manière essentielle à la réalisation des résultats attendus du Pilier I du CPS (Promotion d'une croissance solidaire et compétitive) et du Pilier II (Construction d'un avenir vert et résilient). En outre, en finançant des mesures visant à une croissance plus propre, plus efficiente, plus résiliente et plus solidaire, la série

de PPD traduit en termes opérationnels le cadre conceptuel de la *Croissance verte solidaire* énoncé par la Banque mondiale. Par ailleurs, l'opération proposée complète et tire parti de plusieurs opérations et investissements en cours au Maroc.

IV. Données préliminaires de financement

Source : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
Emprunteur : Royaume du Maroc
Montant : 300 millions \$EU

V. Dispositifs institutionnels et modalités d'exécution

Le cadre institutionnel de suivi des résultats des opérations correspond à celui qui est utilisé pour la mise en œuvre, fondé sur un Comité directeur tripartite et les ministères et services ministériels concernés. Les indicateurs de résultats ont été discutés avec chaque contrepartie concernée de même que la disponibilité et la qualité des données. En raison du calendrier relativement restreint du programme proposé, alors que les impacts attendus des réformes appuyées ne se feront sentir que dans le moyen-long terme, certains des indicateurs de suivi sélectionnés et des valeurs cibles qui y sont associées s'attachent à mesurer les résultats intermédiaires, plutôt que les gains de développement sur le terrain.

VI. Risques et Mesures d'Atténuation

Le risque global en matière de réalisation des ODP est jugé substantiel au regard des catégories de risques suivantes :

- **Les risques politiques et de gouvernance sont jugés modérés.** Bien que la mise en œuvre de réformes politiques spécifiques reste soumise à des facteurs d'économie politique pouvant retarder ou perturber les progrès, le risque d'un manque d'engagement envers l'ensemble des efforts de réforme reste modéré. L'engagement à l'égard du programme *Croissance verte* est solide et devrait rester une priorité, au-delà de l'actuel gouvernement. Les options d'atténuation qui seront mises en place par l'équipe se basent sur une collaboration étroite au niveau ministériel et technique pendant la phase de mise en œuvre.
- **Les risques macroéconomiques sont jugés modérés.** Le Maroc a récemment démontré sa volonté et sa capacité d'adaptation des politiques et d'introduction de mesures correctives permettant de surmonter les effets défavorables des chocs. L'élimination progressive des subventions énergétiques a déjà eu une incidence positive sur le déficit budgétaire. À moyen terme, le Maroc reste toutefois soumis à trois risques macroéconomiques : i) une mise en œuvre lente ou retardée de réformes budgétaires et structurelles clés ; ii) une capacité limitée de résistance aux fortes demandes sociales centrées sur l'emploi dans la fonction publique, les nouvelles subventions et les transferts non ciblés ; iii) le maintien d'une conjoncture extérieure défavorable chez ses principaux partenaires commerciaux. Pour atténuer ces risques, le Maroc doit intensifier les réformes structurelles en cours et lancer les réformes prévues de manière à améliorer la compétitivité de l'économie, avec un régime de change plus flexible – outre les autres réformes relatives au régime de retraite et fiscales destinées à maintenir la viabilité macroéconomique du Maroc.
- **Les risques liés aux stratégies et politiques sectorielles sont jugés substantiels.** La conception de l'opération a essayé de concilier ambition et réalisme pour répondre au désir du Gouvernement de recherche de valeur ajoutée à provenir de la série de PPD. Les mesures envisagées abordent des domaines de réforme particulièrement sensibles, tels que la gestion

intégrée des zones côtières, la révision de la loi sur l'eau et la régulation du secteur de l'énergie.

- **Les risques liés à la conception technique du programme sont jugés substantiels.** La conception de l'opération a pris en compte la nécessité d'atténuer des risques exogènes (politiques, parties prenantes, institutionnels). Pour pouvoir répondre aux fluctuations politiques, n'ont été sélectionnés que des mesures et déclencheurs bénéficiant d'une pleine appropriation dans le pays et résultant d'un solide dialogue. C'est le caractère multisectoriel du programme qui justifie la notation substantielle de ces risques.
- **Les risques liés à la capacité institutionnelle de mise en œuvre et la durabilité sont jugés substantiels.** Les probabilités de progrès de la mise en œuvre de la réforme dans les secteurs appuyés par le PPD sont fortes, compte tenu du niveau d'appropriation élevé au sein du Gouvernement, comme en témoignent les progrès satisfaisants obtenus depuis l'approbation du PPD1. Toutefois, le caractère multi-sectoriel et multi-parties prenantes du programme de réforme induit un risque de progrès irrégulier et variable de la mise en œuvre. L'atténuation des risques suppose une activité soutenue de la part du Comité de pilotage interministériel appuyant l'opération, présidé par le MAGG, le MEF et le Ministère de l'Environnement, en assurant un suivi étroit des progrès réalisés, avec une définition claire du point focal sectoriel et un engagement constant au niveau de responsabilité le plus élevé.
- **Les risques fiduciaires sont jugés faibles.** L'administration publique marocaine opère dans un environnement de contrôle bien structuré et fiable. Il présente des risques fiduciaires faibles, même si l'efficacité et l'efficacités pourraient être améliorées de manière significative à l'échelon infranational.
- **Les risques environnementaux et sociaux sont jugés substantiels.** Les mesures appuyées par la série de PPD auront dans l'ensemble des impacts très positifs sur l'environnement. Le Gouvernement est pleinement conscient des risques associés au développement du secteur de l'aquaculture et prend des mesures pour y remédier en coordination avec le Ministère de l'environnement. Les mesures financées par les PPD devraient également produire des effets sociaux nets positifs, y compris pour les groupes pauvres et vulnérables.
- **Les risques liés aux parties prenantes sont également jugés substantiels.** Des risques de capacités peuvent affecter la mise en œuvre des réformes au-delà des mesures spécifiques appuyées dans le cadre de la série. Pour y répondre, des opérations complémentaires et des programmes d'assistance technique sont en cours. Ils permettront d'améliorer l'articulation des réformes et de poursuivre le dialogue sur les politiques dans les différents secteurs pendant et après l'opération en cours.

VII. Impacts sociaux, impacts sur la pauvreté et aspects environnementaux

Les réformes appuyées par le projet d'opération devraient générer des impacts sociaux positifs et généralisés, y compris pour les populations pauvres et vulnérables. Les groupes de populations pauvres et vulnérables sont connus pour être en termes relatifs plus vulnérables en matière de biens collectifs et d'externalités environnementales. Les mesures appuyées par le PPD visant à améliorer la durabilité des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont essentielles pour assurer l'équité et une prospérité partagée, y compris dans une perspective inter-générationnelle. De plus, plusieurs domaines de réforme visent directement les zones rurales où s'observe la plus grande partie des situations de pauvreté et de sous-emploi du Maroc. Afin de disposer d'un cadre d'examen des effets potentiellement défavorables de la série PPD sur des groupes particuliers, la Banque mondiale a réalisé une évaluation de l'impact social et des effets sur la pauvreté dans les domaines de réformes suivants retenus pour l'opération : réforme des subventions énergétiques ; introduction

de taxes/réglementations environnementales sur certaines marchandises polluantes ; contrôle des pratiques de pêche illicite ; gestion des eaux souterraines ; contrôle des eaux usées industrielles ; et gestion des zones côtières. Par ailleurs, une assistance technique spécifique de la Banque mondiale a appuyé le Gouvernement dans sa démarche d'évaluation des impacts défavorables potentiels de nouvelles réductions des subventions à l'énergie et des moyens permettant d'y remédier. Les mesures appuyées intègrent clairement la dimension genre. L'évaluation de l'impact social et des effets sur la pauvreté comprenait une évaluation sexo-spécifique des réformes prévues mettant en évidence les opportunités de renforcement des responsabilités des femmes.

Conformément à ses politiques opérationnelles, la Banque mondiale a évalué si des mesures particulières appuyées par la série de PPD étaient de nature à engendrer des impacts significatifs sur l'environnement, les forêts et d'autres ressources naturelles dans le pays. L'évaluation a conclu que les opérations appuyées par le projet de PPD ne devraient pas avoir d'impact négatif sur les ressources naturelles du pays.

- La mise en application de la Loi sur l'aménagement du littoral établit un cadre réglementaire protégeant des zones qui abritent des écosystèmes fragiles, essentiels à l'économie du pays en raison de leur potentiel pour le tourisme et la pêche. L'élaboration du *Plan national et des Schémas régionaux d'aménagement du littoral* fournira d'autres outils pour renforcer le cadre de gestion des incidences sur l'environnement des investissements dans le secteur le long du littoral.
- Les mesures relatives au secteur de l'eau, incluant les eaux souterraines, visent à remédier à des aspects critiques liés aux impératifs de gestion des ressources en eau d'un pays qui s'attend à une accentuation croissante de son état de stress hydrique dans les années à venir. Des travaux analytiques récents démontrent les effets environnementaux positifs du recours à des processus participatifs dans la planification des prélèvements d'eau souterraine à des niveaux durables, acceptés par les usagers, sans impact environnemental négatif.
- Les mesures à connotation énergétique visent à réduire l'intensité énergétique de l'économie et les impacts connexes de pollution et d'émissions. Dans ce secteur, les types d'investissement dans les énergies renouvelables autorisés par la législation ne posent que des risques environnementaux négligeables. Il s'agit essentiellement du développement du photovoltaïque résidentiel (dont l'impact est neutre) et à petite échelle (soumis à la Loi sur l'EIE).
- Les réformes portant sur les prestations de services agrométéorologiques contribueront à améliorer la capacité d'adaptation résiliente du secteur agricole aux effets du changement climatique.
- Le développement du secteur de l'écotourisme, fondé sur des normes et règles environnementales robustes s'appliquant aux investissements, permettra d'éviter que le développement souhaité des activités économiques dans les zones rurales et reculées ne s'opère au détriment des ressources naturelles.
- Les risques environnementaux liés au développement du secteur de l'aquaculture sont atténués par des mesures prévues dans le cadre du projet PPD2 (Évaluation stratégique environnementale du secteur de l'aquaculture et Directive nationale pour l'évaluation des impacts des investissements dans l'aquaculture) visant clairement à doter le Ministère de l'Environnement, l'Agence nationale de développement de l'aquaculture et les investisseurs privés des outils leur permettant d'assurer la viabilité environnementale du secteur.

VIII. Point de contact

Banque mondiale

Contact : Andrea Liverani
Titre : Chef de programme
Téléphone : 5360+4290 / 212-537-544-290
Email : aliverani@worldbank.org

Contact : Maria Sarraf
Titre : Économiste principal de l'environnement
Téléphone : 202 4730726
Email: msarraf@worldbank.org

Emprunteur

Contact : Monsieur Abdelkrim El Amrani
Titre : Chargé de mission, Ministère des Affaires générales et de la gouvernance
Téléphone : +212 537 687316
Email : elamrani@mag.gov.ma

IX. Pour de plus amples renseignements, contacter :

The InfoShop
The World Bank
1818 H Street, NW. Washington, D.C. 20433
Téléphone : (202) 458-4500
Fax : (202) 522-1500
Web : <http://www.worldbank.org/infoshop>